

Presentación del monográfico

La contribución del Derecho a la innovación social y al empleo en la Economía Social

La Estrategia Europa 2020 apuesta por un crecimiento inteligente, que sea sostenible e integrador, y por una economía basada en el conocimiento y en la innovación, que haga un uso más eficiente de los recursos y que contribuya a reducir el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Las instituciones europeas han reconocido en diversas ocasiones la aptitud de la economía social para hacer frente a estos retos, y han pedido a los Estados que integren mejor a las empresas de la economía social en los planes de acción por el empleo y la integración social, con el fin de aprovechar su potencial de creación de empleo.

En esta línea, el Gobierno español ha puesto en marcha varias acciones, como el Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social (2014-2020), o el Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social (2015-2017). Este último ve la economía social como un yacimiento de oportunidades y un motor de empleo, necesario para la recuperación del país, y destaca que la innovación social es una de las notas características fundamentales de la economía social. Ya en su día la Comisión Europea señaló que las iniciativas de la economía social daban respuestas innovadoras a las necesidades sociales emergentes y a los problemas que ni el Estado ni los mercados eran capaces de solucionar (*Guía para la innovación social*, 2013). En este línea, la recién aprobada Estrategia Nacional de Economía Social 2017-2020, también apuesta por el modelo empresarial de la economía social para que lidere la innovación frente a los cambios emergentes; y para ello contiene acciones dirigidas a potenciar la presencia de la economía social en la prestación de servicios vinculados a los pilares del Estado de Bienestar.

Ante estos retos los miembros del proyecto ECOSOCIAL2020 (www.ecosocial2020.es) nos planteamos en qué medida el Derecho favorece que las entidades de la economía social creen empleo u ofrezcan respuestas innovadoras a las necesidades sociales emergentes. En los últimos años, el legislador ha implementado diversas medidas con este fin. Por una parte, medidas orientadas a facilitar la creación y funcionamiento de las empresas de la economía social con el objeto principal de crear empleo de calidad. Entre otras medidas, se ha reducido el número mínimo de socios trabajadores necesarios para su constitución y se han creado marcos jurídicos específicos para cooperativas de reducidas dimensiones (micro-cooperativas). Por otra parte, tanto en España como en los países de nuestro entorno se han creado nuevos modelos de empresas, por su objeto social y su estructura organizativa, que buscan dar respuesta a nuevas necesidades. Entre

otras puede citarse la Cooperativa Social en Italia; la Cooperativa de Interés Colectivo y la Cooperativa de Actividad y Empleo en Francia; la Sociedad de Finalidad Social en Bélgica, o la Sociedad de Impacto Social en Luxemburgo. En España, tanto en la legislación estatal como en la legislación cooperativa autonómica, podemos encontrar normas jurídicas creadas para favorecer el desarrollo de nuevos modelos de empresa, como la Cooperativa Mixta; la Cooperativa Integral; la Cooperativa de Impulso Empresarial o la Sociedad Cooperativa Profesional, entre otras. Nos interesa conocer si esos nuevos modelos de empresa de la economía social han sido adecuados para los objetivos propuestos, y si todavía son necesarias nuevas medidas para regular o promover las empresas de la economía social con el fin de que contribuyan a la creación de empleo, a la inserción social y a la satisfacción de las necesidades emergentes.

Respondiendo a esta convocatoria, Isabel Álvarez analiza la empresa social como ejemplo de innovación social que, aunque estrechamente vinculada con la economía social, necesita, en su opinión, de un marco jurídico propio y de unas políticas públicas que reconozcan su función social y la promuevan. La autora echa en falta que no exista una regulación de la empresa social en España, a diferencia de otros países de nuestro entorno, y analiza cuál podría ser ésta a partir de los criterios del enfoque EMES de la empresa social, y del modelo de Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés General, presente en la Proposición de Ley de apoyo a los emprendedores sociales, que propuso en 2013 el grupo parlamentario Convergencia i Unió.

Luciano Ramírez de Arellano destaca el carácter innovador de la última Ley de Cooperativas de Andalucía 14/2011 y su reglamento, aprobado por Decreto 123/2014, en algunas de sus propuestas. El autor, gran conocedor de esta normativa, nos habla de las razones que impulsaron estas propuestas: dotar a las cooperativas de la máxima flexibilidad sin perder su identidad; para lo cual –según dice– había que desprenderse de los principios y valores que supusieran una rémora para la eficiencia y competitividad de las cooperativas, como el control interno de las cuentas mediante interventores, o la distinción entre operaciones con socios y con no socios. Por otra parte, propone que los principios deben integrarse con los propios de la responsabilidad social empresarial, presentes en el ADN de las cooperativas, como la igualdad de género, la sostenibilidad empresarial y medioambiental o la conciliación de la vida familiar y laboral. Entre las nuevas figuras que regula esta normativa el autor analiza las cooperativas de impulso empresarial; las cooperativas de servicios públicos y las cooperativas mixtas. Estas últimas entendidas como aquellas en cuya actividad cooperativizada concurren características propias de distintas clases de cooperativas.

Especial interés tienen las cooperativas de impulso empresarial. Estas tienen como objeto principal canalizar la iniciativa emprendedora de sus socios mediante la orientación profesional, la tutorización de sus actividades empresariales y/o la prestación de servicios a estos emprendedores. Próximos a este modelo cooperativo pero carente de regulación legal todavía, están las cooperativas de emprendedores que hemos analizado junto con Izaskun Alzola. Estas se han constituido para favorecer el emprendimiento

colectivo entre trabajadores y profesionales, bajo fórmulas normalmente de economía social. Estas cooperativas tienen como las de impulso empresarial, su precedente en las cooperativas francesas de actividad y empleo, pero también son muchas las diferencias entre ellas, como ponemos de manifiesto en este estudio.

Otra de las innovaciones que nuestro derecho ha generado en los últimos años son las sociedades profesionales. Estas sociedades pueden constituirse como cooperativas, pero lo cierto es que la Ley que regula las sociedades profesionales parece desconocer el modelo cooperativo, lo que dificulta su aplicación. Sobre este particular, Luis Ángel Sánchez Pachón se plantea diversas cuestiones, entre otras, qué consecuencias tiene que una cooperativa, cuyo objeto social es el desarrollo de actividades propias de una profesión colegiada, no se constituya como sociedad profesional. Para el autor ello podría motivar la declaración de nulidad de la cooperativa por tener un objeto social ilícito. Y una conclusión similar podría obtenerse en otros casos, cuando se simula el objeto social o se constituyen sociedades o cooperativas con ánimo de escapar de las garantías que exige la Ley.

Precisamente, Manuel García Jiménez ha centrado su estudio en algunas novedosas cooperativas que se han desarrollado en los últimos años y que no han superado el control de legalidad, por lo que han acabado siendo objeto de inspección, sanción y descalificación por no actuar cooperativamente. Este es el caso de las llamadas “cooperativas falsas”, que son cooperativas de trabajo asociado en su apariencia, pero carentes de la necesaria independencia que debe existir, respecto del cliente para el que trabaja la cooperativa, de forma que ésta sólo existe al parecer para asumir las cargas sociales de los trabajadores que prestan sus servicios bajo la dirección del cliente. El autor hace un completo análisis del problema, de sus causas, de la actuación al respecto de la Inspección de Trabajo y de los Tribunales, y de las medidas legislativas aprobadas para evitar nuevas situaciones; a la vez que hace propuestas de *lege ferenda* partiendo de la competencia del Estado en materia de legislación laboral.

Para evitar que se haga un mal uso de la cooperativa y para conseguir que el cooperativista aproveche las ventajas de su condición y cumpla mejor con sus funciones, es fundamental respetar otro principio cooperativo: el principio de educación, formación e información cooperativa. Como dice Amalia Rodríguez: *“Es connatural a estas empresas el fomento de la educación sobre todo en los valores y principios cooperativos, para que las personas que forman las cooperativas sean plenamente conscientes de que su papel trasciende al de un trabajador de una empresa”*. Amalia analiza las posibilidades que la inversión en educación y formación ofrece a las cooperativas para mejorar su competitividad, la cualificación profesional de sus trabajadores o la gestión de la cooperativa. Importante reflexión en este momento, en que algunos se cuestionan el sentido de este principio cooperativo a la vez que su presencia en las leyes se va diluyendo.

Isabel Grimaldos, por su parte, ha destacado como medida novedosa y digna de ser replicada en otras leyes, el artículo 13 de la Ley de Sociedades Laborales de 2015 que impone a los administradores de estas sociedades el deber de adoptar políticas de respon-

sabilidad social, fomentando las prácticas de buen gobierno, el comportamiento ético y la transparencia. La novedad de esta norma reside en que estas prácticas, que suelen recomendarse y que algunas sociedades mercantiles asumen con carácter voluntario, se imponen con carácter imperativo en la sociedad laboral, lo que implica, entre otras, que su incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades.

Algunas de las principales medidas de reciente aprobación y que pueden impulsar la economía social en nuestro país se recogen en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Esta ley ha sido objeto de atención doble en este monográfico. Por una parte, María Burzaco examina qué aspectos de la Ley pueden servir de impulso para la consecución de objetivos de innovación social y de qué manera puede afectar a la economía social. La autora considera que la innovación social no está tan presente en la Ley como lo está en la Directiva 2014/24/UE y como cabría esperar; por otra parte, llama la atención sobre los inconvenientes que se están planteando en la aplicación de la Ley; destaca la utilidad de las guías y recomendaciones que se han elaborado sobre la aplicación de cláusulas sociales por las Administraciones Públicas, y anima a las entidades de la economía social a que reclamen la incorporación del valor social en las contrataciones públicas. Javier Mendoza, Cándido Román y Montserrat Hernández, también han centrado su estudio en la contratación pública, y en particular en la figura de los contratos reservados. Estos autores destacan la oportunidad que supone garantizar la incorporación a los procesos de licitación a entidades que, como las empresas de inserción y los centros especiales de empleo de iniciativa social, trabajan con colectivos de difícil inserción en el mercado laboral. A partir de la Directiva 2014/24/UE, los autores analizan cómo esta se ha traspuesto en la legislación de los diferentes Estados de la UE, haciendo especial referencia al caso español, donde además han valorado la evolución de la jurisprudencia sobre los límites a la reserva de contratos, y las dificultades que plantea su aplicación.

Por último, recogemos la experiencia del Monotributo Social, un mecanismo que analiza en profundidad Agustín Torres y que tan importante ha resultado ser para la promoción de la economía social y solidaria en Argentina. El monotributo es –como lo define el autor– una categoría tributaria que procura incorporar a la economía formal a aquellos actores en situación de vulnerabilidad económica que desempeñan actividades productivas, comerciales o de servicios, al margen de la regularidad impositiva y previsional. El monotributo se considera una herramienta de inclusión social, pero, como dice el autor, no debe entenderse como un instrumento aislado sino que, debe integrarse en un conjunto de medidas destinadas a rescatar de la informalidad a un segmento de la sociedad, que enfrentan severas restricciones para reinsertarse social y laboralmente.

Gemma Fajardo García
Coordinadora