

INFORME PARA LA ELABORACIÓN DE UN CATÁLOGO DE LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

J. L. Monzón Campos
José M^a. Pérez de Uralde

Diciembre 2013



DIRECCIÓN GENERAL DEL
TRABAJO AUTÓNOMO,
DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL
DE LAS EMPRESAS



Centro Internacional
de Investigación e
Información sobre
la Economía Pública,
Social y Cooperativa

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. LA IDENTIFICACIÓN CONCEPTUAL Y JURÍDICA DE LA ECONOMÍA SOCIAL	5
2.1. LA IDENTIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL A PARTIR DE SUS PROTAGONISTAS.....	6
2.2. EL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL EN LA LITERATURA ECONÓMICA.....	8
2.3. LA ECONOMÍA SOCIAL EN LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD NACIONAL	11
2.4. IDENTIFICACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	16
2.5. LOS PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL.....	31
2.6. LA LEY 5/2011 DE ECONOMÍA SOCIAL.....	41
3. CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN CATÁLOGO DE ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL	44
3.1. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL CATÁLOGO POR LOS PODERES POLÍTICOS	45
3.2. LOS DIFERENTES TIPOS DE ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA.....	51
PRINCIPAL BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	77

1.

INTRODUCCIÓN

El objetivo que se pretende con el presente Informe consiste en proponer un conjunto de criterios que permitan facilitar la elaboración del catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social, que está previsto en el artículo 6 de la Ley 5/2011 de 29 de marzo de Economía Social. También se proponen criterios para que los poderes públicos pongan en marcha el proceso de elaboración del Catálogo. La formulación desarrollada de estos criterios es imprescindible, ya que, como la propia ley reconoce, los principios orientadores de las entidades de la economía social son eso, principios orientadores, que deben ser desarrollados de forma más concreta y precisa. Además, la identificación de los diferentes tipos de entidades que integran la economía social, realizada en el artículo 5 de la Ley 5/2011 resulta ambigua y confusa para algunos de dichos tipos de entidades.

Esta propuesta se inspira, como no puede ser de otro modo, en los criterios orientadores del artículo 4 y en la enumeración de tipos de entidades del artículo 5 de la ley 5/2011, complementados con los criterios formulados por la organización representativa de la economía social europea (Social Economy Europe, SEE), recogidos íntegramente en el Preámbulo de la Ley 5/2011. la interpretación de los anteriores criterios, cuando ha sido necesario hacerla, se ha realizado teniendo en cuenta los documentos de la Comisión Europea, Comité Económico y Social Europeo, Sistema Europeo de Cuentas (SEC-2010) y la literatura científica más relevante sobre el tema.

2.

LA IDENTIFICACIÓN CONCEPTUAL Y JURÍDICA DE LA ECONOMÍA SOCIAL

2.1. LA IDENTIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL A PARTIR DE SUS PROTAGONISTAS

La identificación de la Economía Social, tal y como ahora se conoce, tiene su punto de arranque en Francia, en la década de los 70 del siglo XX, cuando las organizaciones representativas de las cooperativas, mutuas y asociaciones crean el *Comité national de liaison des activités coopératives, mutuelles et associatives (CNLAMCA)*. Desde el fin de la segunda guerra mundial y hasta 1977, el término “Economía Social” había desaparecido del lenguaje cotidiano, incluso entre las propias familias pertenecientes a este sector de la actividad económica. En 1977 y 1979 se celebran bajo los auspicios del Comité Economique et Social Européen sendas conferencias europeas de las cooperativas, mutuas y asociaciones. Coincidiendo con su 10^º aniversario, el CNLAMCA publica un documento en junio de 1980, la *Charte de l'économie sociale*, en la que se define a la Economía Social como el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad.

Estos rasgos definitorios han sido ampliamente divulgados por la literatura económica y han articulado un ámbito de la Economía Social en torno a tres familias principales -cooperativas, mutuas y

asociaciones- a las que recientemente se ha incorporado el colectivo de las fundaciones. En Bélgica, el *Conseil Wallon de l'Économie Sociale* concibe al sector de la Economía Social como aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparten entre sí cuatro notas características: «a) finalidad de servicio a sus miembros o a la colectividad, antes que de lucro; b) autonomía de gestión; c) procesos de decisión democráticos; y d) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.»

La más reciente delimitación conceptual de la Economía Social, realizada por sus propios protagonistas, ha sido planteada en la *Carta de Principios de la Economía Social* promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), (actual Economía Social Europea, EES) plataforma europea representativa de las cuatro familias de entidades sobredichas. En dicha plataforma está integrada la Conferencia Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). Estos principios son los siguientes:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital
- Adhesión voluntaria y abierta
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios)
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, la mejora de los servicios a los miembros y del interés general.

2.2. EL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL EN LA LITERATURA ECONÓMICA

El término *Economía Social* aparece en la literatura económica, probablemente por primera vez, en 1830. El economista liberal francés Charles Dunoyer publicó en esta fecha un *Traité d'économie sociale* en donde propugnaba un enfoque moral de la economía. En el periodo 1820-1860 se desarrolló en Francia una heterogénea corriente de pensamiento que puede agruparse bajo la denominación de *economistas sociales*. La mayoría de ellos fueron influidos por los análisis de T.R. Malthus y de S. de Sismondi, tanto respecto a la existencia de “fallos del mercado”, que podían conducir a situaciones de desequilibrio, como en relación a la delimitación del verdadero objeto de la economía, que Sismondi circunscribía al *hombre* y no a la *riqueza*. Sin embargo, la mayoría de los economistas sociales deben inscribirse en el ámbito del pensamiento económico liberal e identificados con los principios del *laissez faire - laissez passer* y con las instituciones que el capitalismo emergente consolida, entre ellas los mercados y las empresas capitalistas.

Así las cosas, la Economía Social del periodo no impulsa ni promueve ninguna iniciativa alternativa o complementaria del capitalismo, sino que desarrolla un enfoque teórico de lo social y de la sociedad, persiguiendo la reconciliación de la moral y de la economía a través de la moralización de las conductas individuales, según el modelo de F. Leplay, para quien el objetivo de los esfuerzos de los economistas no es el bienestar o la riqueza, sino la paz social.

La Economía Social conoce una profunda reorientación en la segunda mitad del siglo XIX, bajo el influjo de dos grandes economistas, John Stuart Mill y Leon Walras.

J.S. Mill dedicó una gran atención al asociacionismo empresarial de los trabajadores, tanto en su vertiente cooperativa como mutualista. En su

obra más significativa, *Principios de economía política*, analizó con detalle las ventajas e inconvenientes de las cooperativas de trabajadores, propugnando el fomento de este tipo de empresa en virtud de sus ventajas económicas y sociales.

Al igual que J.S. Mill, Leon Walras considera que las cooperativas pueden desempeñar una relevante función en la resolución de los conflictos sociales, cumpliendo un gran papel económico que es “no suprimir el capital, sino hacer que el mundo sea menos capitalista y también un papel moral, no menos considerable, que consiste en introducir la democracia en el mecanismo de la producción”.

La obra de Walras *Estudios de Economía Social: Teoría del reparto de la riqueza social*, publicado en Lausana en 1896, supone una importante fractura respecto al enfoque primitivo de la Economía Social, identificado con el modelo de F. Leplay. Con Walras, la Economía Social pasa a ser además de una parte de la Ciencia económica, un campo de entidades económicas entre las que proliferan las cooperativas, las mutualidades y las asociaciones, tal y como hoy las conocemos. Es en las postrimerias del siglo XIX cuando se perfilan las principales características del moderno concepto de Economía Social, inspirado en los valores del asociacionismo democrático, del mutualismo y del cooperativismo.

Después de la segunda guerra mundial, la primera vez que se utiliza en la literatura económica la expresión Economía Social con un significado similar al actual es, probablemente, en el año 1974, cuando la revista científica *Annales de l'économie collective* cambia su nombre por el de *Annales de l'Économie Publique, Sociale et Cooperative*, igual que lo hace la organización a la que pertenece, CIRIEC (Centro Internacional de Investigación y de Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa). También en 1977 el profesor Henri Desroche elaboró un *Rapport de synthèse on quelques hypothèses pour une entreprise d'économie sociale*.

En el último cuarto del siglo XX, la literatura económica española, francesa y belga ha establecido con notable precisión y concordancia conceptual los criterios delimitadores de la Economía Social, posibilitando una definición del concepto y ámbito de la Economía Social que pueda ser utilizada adecuadamente por los sistemas de Contabilidad Nacional.

2.3. LA ECONOMÍA SOCIAL EN LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD NACIONAL

Los sistemas de Contabilidad Nacional desempeñan una importantísima función para ofrecer información periódica y rigurosa sobre la actividad económica, así como para desarrollar procesos de armonización terminológica y conceptual en materia económica que permitan establecer comparaciones internacionales coherentes y homogéneas. Los dos sistemas de Contabilidad Nacional más importantes actualmente en vigor son el *sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas* (SCN-2008) y el *sistema europeo de cuentas nacionales y regionales* (SEC-2010). El SCN-2008 proporciona las directrices sobre Contabilidad Nacional para todos los países del mundo, mientras que el SEC-2010 es de aplicación en los Estados miembros de la Unión Europea y, más allá de pequeñas diferencias, es plenamente coherente con el SCN-2008.

Los miles o millones de entidades (unidades institucionales) que en cada país desarrollan una actividad productiva, tal y como es definida por el SEC-1993 y el SEC-2010, se agrupan en *cinco sectores institucionales* mutuamente excluyentes que configuran cada economía nacional: 1) sociedades no financieras (S11); 2) sociedades financieras (S12); 3) administraciones públicas (S13); 4) hogares (como consumidores y como empresarios) (S14); 5) instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (S15).

Lo anterior significa que las empresas y organizaciones que forman parte del concepto de Economía Social no están reconocidas como un sector institucional diferenciado en los sistemas de contabilidad nacional, de manera que las cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones se difuminan en los cinco sectores institucionales citados anteriormente, haciéndose escasamente visibles.

La Comisión Europea ha realizado un *Manual de orientación para la elaboración de una cuenta satélite de las empresas de la Economía Social (cooperativas y mutuas)*, lo que está permitiendo obtener datos homogéneos, precisos y fiables sobre una parte muy significativa de la Economía Social constituida por cooperativas, mutuas y otras empresas similares.

Como señala el referido *Manual*, la metodología de los actuales sistemas de contabilidad nacional, cimentada a mediados del siglo XX, ha desarrollado instrumentos para captar los grandes agregados económicos nacionales en un contexto de economía mixta con un fuerte sector privado capitalista y un sector público complementario y frecuentemente intervencionista. Lógicamente, en este sistema de cuentas nacionales, articulado en torno a una realidad institucional bipolar, difícilmente podría haber un tercer polo diferente del público o del capitalista, siendo este último identificable con la práctica totalidad del sector privado. Esta ha sido una importante razón explicativa de la *invisibilidad institucional de la Economía Social* en las sociedades de nuestro tiempo que, como reconoce el citado Manual de la Comisión, contrasta con la creciente importancia de las entidades que forman parte de ella. Esta invisibilidad también se explica por la falta de una definición clara y rigurosa del concepto y ámbito de la Economía Social que pueda ser utilizada adecuadamente por los sistemas de Contabilidad Nacional. Esta definición debe prescindir de criterios jurídicos y administrativos, centrarse en el análisis de comportamiento de los actores de la Economía Social e identificar las similitudes y diferencias entre los mismos y entre todos ellos y el resto de agentes económicos. Y todo ello integrando en un único concepto los principios históricos y valores propios de la Economía Social y la metodología de los sistemas de contabilidad nacional en vigor de modo que sea una definición operativa, que suscite un amplio consenso político y científico y que, por lo tanto, permita cuantificar y hacer visible de forma homogénea, y armonizada internacionalmente, los principales datos agregados de las entidades pertenecientes a la Economía Social.

De conformidad con lo anterior, el Informe del Comité Económico y Social Europeo sobre la Economía Social de 2012 ha establecido la siguiente definición de Economía Social:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian.

Esta definición es totalmente congruente con la delimitación conceptual de la Economía Social reflejada en la *Carta de Principios de la Economía Social* de la CEP-CMAF y, utilizando la terminología propia de la Contabilidad Nacional, configura dos grandes subsectores de la Economía Social: a) el subsector de mercado o típicamente empresarial y b) el subsector de productores no de mercado. Clasificación, esta última, que es muy útil para la elaboración de estadísticas fiables y la realización de análisis de la actividad económica, de conformidad con los sistemas de contabilidad nacional actualmente en vigor Todo ello sin perjuicio de que, desde una perspectiva socio-económica, es evidente la permeabilidad entre ambos subsectores y los estrechos vínculos existentes en la Economía Social entre el mercado y el no mercado, que se derivan de una característica común a todas sus organizaciones, a saber, que *son entidades de personas que desarrollan una actividad con el*

objetivo prioritario de satisfacer necesidades de personas, antes que de retribuir a inversores capitalistas.

De acuerdo con la definición anteriormente establecida las *características comunes* a los dos subsectores de la Economía Social son las siguientes:

- 1) Son privadas, es decir, no forman parte del sector público ni están controladas por el mismo;
- 2) Organizadas formalmente, esto es, habitualmente están dotadas de personalidad jurídica propia;
- 3) Con autonomía de decisión, lo que quiere decir que tienen plena capacidad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno, para controlar y organizar todas sus actividades;
- 4) Con libertad de adhesión, o sea, que no son de afiliación obligatoria;
- 5) La eventual distribución de beneficios o excedentes entre los socios usuarios, si se produce, no es en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que estos realizan con la entidad;
- 6) Ejercen una actividad económica en sí misma considerada, para satisfacer necesidades de personas, hogares o familias; por eso se dice que las organizaciones de Economía Social *son entidades de personas, no de capitales*. Trabajan con capital y otros recursos no monetarios, *no para el capital*.
- 7) Son organizaciones democráticas. A excepción de algunas entidades voluntarias productoras de servicios de no mercado en favor de las familias, en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones de primer grado de la Economía Social se aplica el principio de “una persona, un voto”, independientemente del capital o cotizaciones aportadas por los socios. Las entidades de otros grados están también organizadas de forma democrática. Los socios controlan mayoritaria o exclusivamente el poder de decisión de la organización.

Una característica muy importante de las organizaciones de la Economía Social, muy enraizada en su historia, es su carácter democrático, de

manera que, en el proceso de toma de decisiones, se aplica el principio de “una persona, un voto”. De hecho, en el Manual de Cuentas Satélite de las empresas de la Economía Social anteriormente citado, que son productoras de mercado (ubicadas en los sectores institucionales S11 y S12 de la Contabilidad Nacional) el criterio democrático se considera imprescindible para que una empresa sea considerada de la Economía Social, ya que la *utilidad social* de estas empresas no se apoya habitualmente en la actividad económica desarrollada, que tiene un carácter instrumental al servicio de un fin no lucrativo, sino que proviene de su propia finalidad y de los valores democráticos y participativos que incorporan en su funcionamiento.

Sin embargo, en la definición de trabajo de Economía Social aquí establecida, también se acepta la inclusión en la misma de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que *sean productoras de servicios no de mercado en favor de las familias*, aún cuando no posean una estructura democrática, permitiendo incluir, de este modo, en la Economía Social a entidades muy relevantes del *Tercer Sector de acción social* que *producen bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

2.4. IDENTIFICACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

2.4.1. El subsector de mercado de la Economía Social

El subsector de mercado de la Economía Social está constituido, fundamentalmente, por cooperativas y mutuas, grupos empresariales controlados por cooperativas, mutuas y entidades de la Economía Social, otras empresas similares y ciertas instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la Economía Social.

Junto a las características comunes a todas las entidades de la Economía Social, la definición de trabajo que se ha establecido en el epígrafe anterior y en el Manual de la Comisión subrayan tres características esenciales de los productores de mercado de la Economía Social:

a) se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, mediante la aplicación del principio de self-help, es decir, son empresas en las que habitualmente se da la doble condición de socio y usuario de la actividad.

El Manual de la Comisión explica con detalle el alcance y limitaciones de esta característica. El objetivo central de estas empresas es satisfacer y resolver las necesidades de sus socios, que son fundamentalmente personas o familias.

En las cooperativas y mutuas, habitualmente, aunque no siempre, se da la doble condición de socio y usuario de la actividad. El principio de self-help es un principio histórico del cooperativismo y del mutualismo. El objetivo principal de estas empresas es desarrollar una actividad, cooperativizada o mutualista, que permita resolver las necesidades de sus socios típicos, socios cooperativistas o socios mutualistas, que son principalmente personas, hogares o familias.

La actividad cooperativizada o mutualista es la que determina la relación entre el socio usuario y la empresa de la Economía Social. En una cooperativa de trabajo asociado, la actividad cooperativizada es el empleo de los socios; en una cooperativa de viviendas facilitar viviendas para el socio; en una cooperativa agraria la comercialización en el mercado de los productos elaborados por los socios; en una mutua, la actividad mutualista es el seguro de los socios, etc.

Naturalmente, el desarrollo de la actividad cooperativizada o mutualista al servicio de los socios requiere la ejecución de una actividad instrumental en el mercado con terceros no socios (por ejemplo, una empresa de trabajo asociado vende en el mercado los bienes y servicios que elabora –actividad instrumental- para crear o mantener empleo para sus socios –actividad cooperativizada-)

En el caso de las mutuas, existe una indisoluble e inseparable relación entre la cualidad del mutualista (socio) y la del asegurado (destinatario de la actividad de la mutua).

En el caso de las cooperativas, la relación de socio y la de usuario es habitual, pero no se da siempre de forma imprescindible. Pueden existir ciertas clases de “socios auxiliares” no usuarios de la actividad cooperativizada que colaboran con la empresa. Por ejemplo, inversores capitalistas o antiguos socios usuarios que han causado baja por razones lógicas y justificadas (socios jubilados y otros) o incluso puede ser socio colaborador de la empresa alguna entidad de carácter público. Siempre que se verifiquen las características de las empresas de Economía Social establecidas en la definición de trabajo, entre ellas el control democrático por los socios usuarios, las empresas que integren a estas distintas clases de socios colaboradores no usuarios formarán parte de la Economía Social.

También pueden existir otras empresas de Economía Social, como es el caso de las *empresas sociales*, en las que algunos de sus miembros

participen de sus objetivos sin ostentar la condición de socio permanente en sentido estricto existiendo, no obstante, una relación de asociación transitoria. Incluso pueden incorporar ciertas actividades de voluntariado. Sin embargo, lo relevante y habitual es que en estas empresas siempre exista una relación de reciprocidad, un vínculo estable entre la empresa y quienes con una cierta continuidad participan en su actividad compartiendo sus riesgos y ofreciendo como miembros de la misma alguna contraprestación.

Los beneficiarios de la actividad de las empresas de la Economía Social son también protagonistas en dichas empresas, que constituyen iniciativas de solidaridad recíproca promovidas por grupos de ciudadanos para satisfacer sus necesidades a través del mercado.

Lo anterior no impide que las empresas de Economía Social desarrollen acciones de solidaridad con entornos sociales mucho más amplios y que trascienden de su base societaria. En el caso de las cooperativas, sus reglas históricas de funcionamiento las han convertido en pioneras de la aplicación del principio de responsabilidad social de las empresas o responsabilidad corporativa, ya que dichas reglas estimulan y fomentan mecanismos de solidaridad (principio de educación y acción social, principio de “puerta abierta”, creación de un patrimonio irrepartible entre los socios, etc.) Sin embargo, todo ello no desvirtúa la base mutua de los productores de mercado de la Economía Social, que compiten en el mercado, se financian principalmente a través del mismo y desarrollan actividades de riesgo de cuyo resultado depende, en última instancia, la prestación de servicios a los socios.

b) Las empresas típicas de la Economía Social son productores de mercado, lo que significa que son empresas cuya producción se destina principalmente a la venta en el mercado a precios económicamente significativos. El SEC-2010 considera que las cooperativas, mutuas y mutualidades, otras empresas similares, sociedades holding de las

anteriores e instituciones sin fines de lucro al servicio de las anteriores son productores de mercado.

c) Pueden distribuir beneficios o excedentes entre los socios usuarios, pero no en proporción al capital o a las cotizaciones aportadas por los mismos, sino de acuerdo con la actividad que éstos realizan con la entidad.

El hecho de que puedan distribuirse beneficios o excedentes entre los socios no significa que se haga siempre. Existen muchos casos en los que las cooperativas y mutuas, por norma o costumbre, no distribuyen beneficios o excedentes entre sus socios. Aquí sólo se quiere subrayar que el principio de no distribución de beneficios entre los socios no constituye una característica esencial de las empresas de la Economía Social.

Aunque la organización democrática es una característica común a todas las entidades de la Economía Social, pueden existir ciertas entidades voluntarias no lucrativas que producen servicios no de mercado en favor de las familias, que forman parte de la Economía Social y no poseen una estructura democrática, como se comprobará más adelante.

Sin embargo, el criterio democrático se considera imprescindible para que un productor de mercado sea considerado de la Economía Social. Como indica el Manual de la Comisión, las empresas de la Economía Social se caracterizan porque en ellas las decisiones se toman democráticamente entre los socios, sin que la propiedad del capital social determine el control de los procesos de toma de decisiones. Con frecuencia, el principio “una persona, un voto” puede verse matizado en muchas cooperativas y mutuas, permitiéndose una cierta ponderación de los votos para reflejar la participación de cada socio en la actividad. También puede ocurrir que en los grupos empresariales constituidos por diferentes empresas de la Economía Social, se ponderen los votos, no sólo para reflejar diferentes niveles de actividad de las empresas participantes en el grupo, sino para reconocer las diferencias entre

dichas empresas desde la perspectiva del número de socios de base que las conforman. Otros grupos empresariales pueden ser creados y controlados por entidades de la Economía Social para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de sus socios, siendo las entidades matrices quienes controlan los procesos de decisión.

En algunos países, determinadas empresas de la Economía Social adoptan la forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada y han sido creadas por trabajadores con el propósito de crear o mantener su empleo. Estas empresas podrán ser consideradas también organizaciones democráticas con procesos de decisión democráticos siempre y cuando en ellas la mayoría del capital social sea propiedad de los socios trabajadores y esté repartido entre los mismos de forma igualitaria.

Otras empresas de la Economía Social que también adoptan formas jurídicas distintas de la cooperativa, se han creado para favorecer procesos de inserción social por el trabajo y otros fines de utilidad social. En dichas empresas también se desarrollan procesos participativos en la toma de decisiones que, en ningún caso, se basan en la propiedad del capital.

De conformidad con lo anterior, los diferentes grupos de agentes integrados en el subsector de mercado o empresarial de la Economía Social en la Unión Europea son los que a continuación se detallan:

A. Las Cooperativas

Como indica el Manual de la Comisión, en la Unión Europea las cooperativas están sometidas a muy diferentes y variados ordenamientos jurídicos pudiendo ser consideradas, según los países, como sociedades mercantiles, sociedades específicas, asociaciones civiles o entidades de difícil catalogación. Incluso puede existir una total

carencia de regulación legal de las mismas, obligándose éstas a acogerse a las normas que regulan con carácter general las sociedades, normalmente las sociedades mercantiles. En estos casos, son los socios de la cooperativa quienes incorporan en los estatutos sociales las reglas de funcionamiento que permiten identificar como “cooperativa” a una sociedad.

En cuanto a las actividades desarrolladas por las cooperativas, éstas se encuentran presentes tanto en el sector de sociedades no financieras como financieras y, prácticamente, en todas las ramas de actividad.

En general, puede afirmarse que la gran mayoría de cooperativas de la Unión Europea poseen un núcleo identitario común basado en el origen histórico del cooperativismo y en la aceptación, con diferentes niveles de intensidad, de los principios de funcionamiento recogidos en el *Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea*.

Estos principios de funcionamiento respetan todas y cada una de las características de las empresas de Economía Social que se han formulado al comienzo de este capítulo, por lo que *las cooperativas constituyen el primer gran agente empresarial de la Economía Social*. Las cooperativas son organizaciones de autoayuda promovidas por ciudadanos (son de carácter privado y no forman parte del sector público), organizadas formalmente, con autonomía de decisión, y que para satisfacer las necesidades de sus miembros o el desarrollo de sus actividades actúan en el mercado, del que obtienen su principal fuente de financiación. Están organizadas democráticamente y sus beneficios no se distribuyen en proporción al capital social aportado por los socios. El SEC-1995 considera a las cooperativas como unidades institucionales productoras de mercado.

B. Las Mutuas y Mutualidades

Igual que las cooperativas, las mutuas y mutualidades están sometidas a estatutos jurídicos muy diversos en la Unión Europea. En razón de su actividad principal y clases de riesgos asegurados existen dos grandes clases de mutuas. En un grupo se incluyen las mutuas de salud y de previsión social, cuyo campo de actividad está constituido principalmente por la gestión del riesgo sanitario y social de las personas físicas. En un segundo grupo se encuentran las mutuas de seguros, cuya actividad principal se centra, habitualmente, en el seguro de bienes (automóvil, incendio, responsabilidad civil, etc.) aunque también pueden cubrir ámbitos relacionados con los seguros de vida.

El concepto de mutua que utiliza el ya citado Manual de la Comisión Europea es el siguiente: una asociación autónoma compuesta por personas físicas o morales que se han agrupado de forma voluntaria con la perspectiva, esencialmente, de satisfacer necesidades comunes en los sectores del seguro (vida y no vida), de la previsión de la salud y de los bancos, y cuyas actividades están sometidas a la competencia. Se administra en virtud de un principio de solidaridad entre los miembros que participan en el gobierno de la empresa y obedece a los principios de ausencia de acciones, libertad de adhesión, fines no exclusivamente lucrativos, solidaridad, democracia y autonomía de gestión.

Estos principios de funcionamiento, muy similares a los de las cooperativas, también respetan todas las características de las empresas de Economía Social que ya se han señalado, de tal modo que *las mutuas y mutualidades constituyen el segundo gran agente empresarial de la Economía Social*.

Sin embargo, el Manual de la Comisión excluye del ámbito empresarial de la Economía Social a las mutuas gestoras de los sistemas de seguridad social y, en general, a las mutuas de afiliación obligatoria y las controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social.

C. Grupos empresariales de la Economía Social

El Manual de la Comisión también considera como agentes de mercado de la Economía Social a determinados grupos empresariales. Para dicho Manual, cuando una empresa, coalición de empresas o cualquier otra entidad de la Economía Social constituyan y controlen un grupo empresarial para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de los socios de base, se estará en presencia de un grupo de la Economía Social, independientemente de la forma jurídica que éste adopte. En la Unión Europea se encuentran grupos que desarrollan actividades agroalimentarias, industriales, de distribución comercial, de servicios sociales y otros. También existen grupos bancarios y mutualistas de la Economía Social. Todos ellos constituidos con diferentes fórmulas jurídicas.

D. Otras empresas de la Economía Social

El Manual de la Comisión también incluye entre los agentes de mercado de la Economía Social a un amplio abanico de empresas con fórmulas jurídicas distintas a las cooperativas y las mutuas, cuyos principios de funcionamiento se ajustan, básicamente, a la definición que aquí se ha establecido de “empresas (productores de mercado) de Economía Social”.

En algunos países, como es el caso de España, también pueden encontrarse determinadas sociedades no financieras constituidas con el objetivo de crear o mantener empleo estable para sus socios, y en las que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, que controlan los órganos directivos de la empresa, organizada de forma autogestionada. Estas empresas adoptan con frecuencia la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada en las que, sin embargo, el capital social de los trabajadores está repartido de forma igualitaria entre los mismos por lo que, de hecho, se caracterizan por la

existencia de procesos de decisión democráticos y un reparto equitativo de los beneficios. El caso más conocido de este tipo de empresas está constituido por las *sociedades laborales* españolas.

Las sociedades no financieras controladas mayoritariamente por trabajadores con procesos democráticos de decisión y distribución equitativa de sus beneficios también deben incluirse en el subsector de mercado de la Economía Social.

Por último, entre las instituciones financieras, pueden encontrarse en algunos países sociedades de ahorro y crédito y cajas de ahorro que se ajustan, en sus aspectos esenciales, a la definición de “empresas de Economía Social” que aquí se ha formulado.

E. Las empresas sociales

Entre las empresas no financieras el Manual cita diversas entidades, como las empresas de inserción y otras de finalidad social que se desenvuelven en el mercado y adoptan diversos estatutos jurídicos, en muchos casos cooperativas y, en otros, sociedades mercantiles o similares. En general son conocidas con el nombre de *empresas sociales* que desarrollan una actividad continua de producción de bienes y/o servicios, con un alto grado de autonomía, nivel significativo de riesgo económico, existencia de trabajo remunerado y una orientación de mercado, que significa que una parte importante del ingreso de la organización se deriva del mercado (servicios vendidos directamente a los usuarios) o de transacciones contractuales con autoridades públicas. Junto a lo anterior cabe destacar que se trata de empresas privadas promovidas por grupos de ciudadanos, con participación directa de las personas afectadas por la actividad, un poder de decisión que no se basa en la propiedad del capital, un reparto limitado de excedentes y beneficios y un propósito explícito de beneficiar a la comunidad.

En la Comunicación de la Comisión Europea “Iniciativa a favor del emprendimiento social” (Social Business Initiative, (COM (2011) / 25-10-2011) se señala que la Comisión “ha situado la economía social y la innovación social en el centro de sus iniciativas, tanto en lo que concierne a la cohesión territorial como a la búsqueda de soluciones originales para los problemas sociales y, en concreto, en la lucha contra la pobreza y la exclusión”.

La Social Business Initiative (SBI) define a la **empresa social** como “..... ***Un operador de la economía social, cuyo objetivo principal es tener un impacto social, en lugar de obtener un beneficio para sus propietarios o accionistas. Produce bienes y servicios para el mercado de una manera innovadora y emprendedora y utiliza sus beneficios principalmente para lograr los objetivos sociales***”.

Con mayor detalle, la SBI utiliza los siguientes criterios restrictivos para delimitar el ámbito de las empresas sociales:

- El objetivo social de interés común es *la razón de ser* de la acción comercial
- Sus beneficios se reinvierten principalmente en la realización de este objetivo social
- Su modo de organización o régimen de propiedad, basado en *principios democráticos o participativos* u orientados a la justicia social, son reflejo de su misión.

En cuanto al impacto social que pueden lograr las empresas sociales, la SBI señala que dicho impacto *se orienta hacia las personas vulnerables o desfavorecidas* a partir de dos clases de actuación:

- a) La prestación por parte de las empresas sociales de servicios sociales y / o bienes y servicios a las personas vulnerables (acceso a la vivienda, atención de la salud, asistencia a las personas mayores o

con discapacidad, inclusión de grupos vulnerables, cuidado de niños, gestión de la dependencia, etc..)

- b) Las empresas con un método de producción de bienes o servicios con un objetivo social (integración social y profesional a través del acceso al empleo para las personas desfavorecidas en particular, por la insuficiencia de cualificación o problemas sociales o profesionales que conducen a la exclusión y la marginación), pero *cuya actividad* puede estar fuera del ámbito de la provisión de bienes o servicios sociales (por ejemplo Centros Especiales de Empleo de la Economía Social o empresas de inserción en España, determinadas cooperativas sociales en Italia, las WISE en el Reino Unido – “Empresas Sociales de Integración Laboral”)

Junto a lo anterior, cabe resaltar que tanto la literatura económica (investigaciones de CIRIEC, Red EMES, Euricse, etc) como los documentos de las instituciones de la Unión Europea (Comisión, Parlamento, CESE, etc...) han delimitado con suficiente precisión las características identitarias y el ámbito de actuación de las empresas sociales.

- *El Manual de Cuentas Satélite* de las empresas de la Economía Social elaborado por el CIRIEC para la Comisión Europea identifica a las *empresas sociales como empresas productoras de mercado privadas* de la *Economía Social* que poseen las características de dicho sector.
- *El Dictamen de iniciativa del CESE sobre “Distintos tipos de empresa” (2009/C 318/05)* sitúa a las empresas sociales en el ámbito de la economía social.
- El Dictamen exploratorio del CESE sobre “Espíritu empresarial social y las empresas sociales” / 2012/c 24/01) señala de forma expresa que las empresas sociales:
 - o Persiguen principalmente *objetivos sociales en lugar de actuar con ánimo de lucro.*

- Operan esencialmente sin ánimo de lucro, *reinvirtiendo principalmente sus excedentes* en lugar de distribuirlos a sus accionistas privados o a sus dueños
- Adoptan múltiples formas jurídicas
- Son productores de bienes y servicios
- Actúan como *entidades independientes*, con estructuras participativas de codecisión y de gobernanza democrática

Es decir, las empresas sociales son sociedades no financieras que, independientemente de su estatuto jurídico, poseen las características de las empresas de Economía Social que aquí se han señalado. En España, por el momento se concretan en las empresas de inserción y en los Centros Especiales de Empleo de la Economía Social.

F. Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades de la Economía Social

Las únicas instituciones sin fines de lucro que se consideran en este apartado son aquellas que están al servicio de las empresas de Economía Social. Estas entidades se financian por medio de cuotas o suscripciones del grupo de empresas de que se trate y son consideradas como pagos por los servicios prestados, es decir, como ventas. En consecuencia, estas instituciones sin fines de lucro son productoras de mercado y se clasifican en el sector “sociedades no financieras” si están al servicio de cooperativas o empresas similares de la Economía Social de este sector, o en el sector “instituciones financieras” si están al servicio de cooperativas de crédito, mutuas u otras entidades financieras de la Economía Social.

2.4.2. El subsector no de mercado de la Economía Social

Este subsector está constituido, muy mayoritariamente, por asociaciones y fundaciones, aunque también pueden encontrarse entidades con otra forma jurídica. Está formado por todas aquellas entidades de la Economía Social que, según los criterios establecidos por la contabilidad nacional, son productores no de mercado, es decir, aquellos cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios económicamente no significativos.

Como se ha señalado en el anterior epígrafe, se trata de *entidades privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes que las crean, controlan o financian*. Es decir, se trata de entidades no lucrativas en sentido estricto, que aplican el principio de no distribución de beneficios (PNDB) y en las que, como en todas las entidades de la Economía Social, los individuos son los verdaderos beneficiarios de los servicios producidos.

En la contabilidad nacional existe un sector institucional, el S15, diferenciado del resto de sectores y que se denomina “Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares”. Dicho sector es definido por el SEC-2010 como el que está formado por las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y que son otros productores no de mercado privados. Sus recursos principales, distintos de los derivados de ventas ocasionales, proceden de contribuciones voluntarias en efectivo o en especie efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad (SEC-2010, 2.130).

En el sector ISFLSH se incluye una variada gama de entidades, en su mayoría asociaciones, que desarrollan actividades no de mercado para

sus socios (entidades de carácter mutualista) o para grupos de ciudadanos no socios (entidades de interés general). La mayoría de estas entidades tienen un funcionamiento democrático y reúnen las características propias de la Economía Social. Se trata de asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia, de sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, iglesias o asociaciones religiosas y clubs sociales, culturales, recreativos o deportivos.

Como se ha indicado en el anterior epígrafe, pueden existir determinadas entidades voluntarias no lucrativas productoras de servicios de no mercado en favor de las familias que, sin poseer una estructura democrática, están incluidas en la Economía Social bajo la denominación de *Tercer Sector de acción social*, debido a que los servicios que suministran gratuitamente son *bienes sociales o preferentes* de indudable utilidad social.

Las ISFLSH que carecen de personalidad jurídica o que tienen poca importancia están incluidas por el SEC-2010 en el sector Hogares (S14) (SEC-2010, 2.119).

Por último, pueden existir otras instituciones sin fines de lucro (ISFL) de carácter privado que están financiadas por sociedades no financieras o instituciones financieras y que producen servicios culturales, recreativos, sociales, etc. que se suministran gratuitamente a los individuos. Estos operadores económicos son considerados en el presente Informe como parte del subsector de no mercado de la Economía Social, siempre y cuando verifiquen los requisitos establecidos en la definición.

Sin embargo, quedan excluidos de este grupo las ISFL que son productores de mercado dedicados a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera, así como las asociaciones empresariales

financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal aportadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios suministrados por los mismos.

2.5. LOS PRINCIPALES ENFOQUES TEÓRICOS RELACIONADOS CON EL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL

2.5.1. El Tercer Sector como punto de encuentro

Aunque la expresión “tercer sector” se ha utilizado, mayoritariamente en el ámbito anglosajón, para describir el sector no lucrativo privado constituido fundamentalmente por asociaciones y fundaciones, lo cierto es que también en la Europa continental y en otras regiones del mundo “tercer sector” se utiliza como sinónimo de la Economía Social, tal y como ha sido acotada en los anteriores epígrafes.

En Estados Unidos, en efecto, fue Levitt (1973) uno de los primeros en utilizar la expresión *tercer sector*, identificándolo con el sector no lucrativo. En Europa, unos años más tarde también comenzó a utilizarse el mismo término, *tercer sector*, para describir un sector situado entre el sector público y el sector capitalista, mucho más próximo al concepto de Economía Social⁰.

El Tercer Sector se ha configurado como el punto de encuentro de diferentes conceptos, fundamentalmente el de “sector no lucrativo” y el de “Economía Social” que, aunque describen realidades con amplios espacios comunes, no son totalmente coincidentes. Además, los enfoques teóricos que se desarrollan a partir de estos conceptos asignan al Tercer Sector el desempeño de distintas funciones en las economías de nuestro tiempo.

⁰ Fue Jacques Delors quien en la Universidad París-Dauphine comenzó a utilizarla en este sentido desde 1979. posteriormente, muchos estudios de importancia sobre la Economía Social se han desarrollado bajo la denominación de “Tercer Sector” (Defourny et Monzón, 1992) o de “Tercer Sistema” (CIRIEC, 2000).

2.5.2. El enfoque de las Organizaciones No Lucrativas

El principal enfoque teórico que aborda el análisis del Tercer Sector, junto al enfoque de la Economía Social es, ya se ha dicho, de raíz anglosajona y ha promovido desde Estados Unidos, hace ya 30 años, la literatura del *Nonprofit Sector* o del *Nonprofit Organization* (NPO). En esencia, este enfoque sólo contempla a aquellas organizaciones privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir beneficios a las personas que las han creado, controlan o financian.

Las raíces históricas de este concepto están vinculadas a las ideas filantrópicas y caritativas, muy arraigadas en la sociedad inglesa del siglo XIX y en los países de su ámbito de influencia. Así, resultan bien conocidas las asociaciones caritativas o filantrópicas, las *charities* inglesas o las entidades de *filantropía* en los Estados Unidos y que han dado lugar a términos como el de *charitable sector* y *voluntary sector*, que se incluyen en el más amplio concepto de Nonprofit Sector.

El moderno concepto de Nonprofit Sector ha sido definido con mayor precisión y ampliamente difundido en todo el mundo a partir de un ambicioso proyecto de investigación internacional promovido por la Johns Hopkins University de Baltimore (Estados Unidos), iniciado a comienzos de la década de los 90 con el objetivo de descubrir y acotar su tamaño y estructura, así como de analizar sus perspectivas de desarrollo y de evaluar su impacto en la sociedad.

El proyecto cubre, en diferentes fases, el análisis del sector no lucrativo en 36 países de los cinco continentes.

Las entidades analizadas en el proyecto son las que cumplen los cinco criterios destacados en la “definición estructural-operativa” de una organización no lucrativa. Dichas entidades son:

- a) *Organizaciones*, es decir, poseen una presencia y una estructura institucional. Habitualmente están dotadas de personalidad jurídica.
- b) *Privadas*, institucionalmente separadas de los poderes públicos, aunque pueden recibir financiación pública e incluir en sus órganos directivos a funcionarios públicos.
- c) *Autónomas*, con capacidad de control sobre sus actividades y libertad para elegir y cesar a sus órganos de gobierno.
- d) *No reparten beneficios*. Las organizaciones no lucrativas pueden tener beneficios pero deben ser reinvertidos en la misión principal de la entidad y no distribuidos entre los titulares, miembros fundadores u órganos directivos de la organización.
- e) *Con participación voluntaria*, lo que significa dos cosas: en primer lugar que la pertenencia a ellas no es obligatoria ni está legalmente impuesta y, en segundo lugar, que la organización debe contar con la participación de voluntariado en sus actividades u órganos de gestión.

Las Naciones Unidas han publicado un *Manual sobre las instituciones sin ánimo de lucro en el sistema de cuentas nacionales* (NPIs Handbook). Dicho Manual delimita el ámbito de las instituciones no lucrativas a partir de la definición de sector no lucrativo elaborada por el enfoque NPO de Salamon y Anheier que se ha descrito en el epígrafe anterior. A partir de dicha definición, el NPIs Handbook identifica un amplio y heterogéneo conjunto de entidades no lucrativas pertenecientes a los cinco sectores institucionales que conforman el sistema de cuentas nacionales, incluido el sector de “administraciones públicas” (S.13). Existen entidades no lucrativas integradas en los sectores de “Sociedades No Financieras” (S.11), de “Sociedades Financieras” (S.12) y en el sector “Hogares” (S.14). Y, por último, existen las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares –ISFLH (S.15) que constituyen, por sí solas, un sector institucional independiente dentro del sistema de cuentas nacionales. Estas entidades revisten una gran variedad de formas legales, mayoritariamente asociaciones y fundaciones, y se crean para el logro de muy diversos objetivos: para dar servicios a las

personas o empresas que las controlan o financian; para desarrollar actividades caritativas o filantrópicas en favor de personas necesitadas; para ofrecer servicios de mercado sin ánimo de lucro como salud, educación, ocio, etc.; para defender intereses de grupos de presión, o programas políticos de ciudadanos afines, etc.

Sin embargo, el NPIs Handbook excluye de su ámbito de estudio y análisis a organizaciones tan significativas como las cooperativas, las mutuas, las empresas sociales y otras.

Como se verá más adelante, no todas las instituciones sin fines de lucro incluidas en el ámbito de análisis del NPIs Handbook forman parte del concepto de Economía Social.

2.5.3. El enfoque de la Economía Solidaria

En el último cuarto del siglo XX se ha desarrollado en Francia y en algunos países iberoamericanos el concepto de *economía solidaria*, muy vinculado al importante crecimiento que el Tercer Sector ha experimentado en el ámbito de las entidades cuya actividad se orienta a la producción y distribución de algunos de los denominados *bienes sociales o preferentes*. Los bienes preferentes son aquellos acerca de los cuales existe un amplio consenso social y político en que su disfrute es imprescindible para una vida digna y, por lo tanto, deben ser accesibles en su consumo para toda la población, independientemente de cual sea su nivel de renta o capacidad adquisitiva. En consecuencia, se considera que los poderes públicos deben proveer la producción y distribución de dichos bienes, bien garantizando su gratuidad, bien subvencionándolos de forma que pueda accederse a ellos a precios muy inferiores a los de mercado.

Durante el período de apogeo y consolidación de los Estados del bienestar, el disfrute universal de los más significativos de estos bienes

preferentes, como la sanidad y la educación, ha sido garantizado por los poderes públicos de la mayoría de las sociedades avanzadas de Europa, pero en los últimos decenios han emergido *nuevas necesidades sociales* que ni el sector público ni el sector capitalista tradicional están resolviendo y que afectan a numerosos colectivos en riesgo de exclusión social. Se trata de problemas relacionados con las condiciones de vida de las personas mayores, el paro masivo de larga duración, los inmigrantes, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, la reinserción de ex-presos, los colectivos de mujeres maltratadas, los enfermos crónicos, etc.

Ha sido en estos ámbitos donde algunas organizaciones típicas de la Economía Social (las cooperativas y, sobre todo, las asociaciones) han conocido una notable expansión. Este sector reagrupa simultáneamente a un conjunto de nuevas organizaciones y de nuevos campos de intervención y, respecto a los agentes clásicos de la Economía Social, presenta tres notas distintivas: a) las demandas sociales a las que trata de responder; b) los actores que animan estas experiencias y c) la voluntad explícita de cambio social.

En torno a estos tres aspectos se ha desarrollado en Francia, a partir de los años 80 del pasado siglo, el concepto de *economía solidaria*, que se corresponde con una economía en la que el mercado es uno de sus componentes, quizás el más importante, pero no el único. La economía se articula a partir de tres polos: el mercado, el Estado y un polo de reciprocidad. Estos tres polos se corresponden con los principios de mercado, de redistribución y de reciprocidad, correspondiendo esta última a un intercambio no monetario en el ámbito de la sociabilidad primaria, identificada, sobre todo, en el asociacionismo.

En suma, la economía tiene un carácter plural que no puede reducirse a lo estrictamente mercantil y monetario y en la que el enfoque de economía solidaria constituye una tentativa de articulación inédita entre los tres polos del sistema, de tal manera que las experiencias concretas

de economía solidaria constituyen formas híbridas de economías de mercado, de no mercado y no monetarias, no pudiendo acomodarse al estereotipo del mercado de los economistas ortodoxos y en donde los recursos también tienen un origen plural, sean de mercado (venta de bienes y servicios), de no mercado (subvenciones públicas y donaciones) o no monetarios (voluntariado).

Junto a esta concepción de la economía solidaria, de epicentro francés, se ha desarrollado otra visión de la misma con una cierta presencia en algunos países latinoamericanos y que la contempla como una fuerza de transformación social portadora de un proyecto de sociedad alternativa a la mundialización neoliberal. A diferencia de los planteamientos europeos, que consideran a la economía solidaria compatible con el mercado y con el Estado, la perspectiva latinoamericana desarrolla dicho concepto como un proyecto global alternativo al capitalismo.

2.5.4. Otros enfoques

Abundando en los planteamientos expuestos en la sección anterior cabe hablar de otros desarrollos teóricos que proponen directamente la sustitución de las economías de mercado con propiedad privada de los medios de producción por sistemas diferentes de organización del sistema productivo. Entre dichos enfoques cabe citar: a) el de la *economía alternativa*, que tiene sus raíces en los movimientos contestatarios desarrollados en Francia después de la revolución de mayo de 1968; b) el de la *economía popular*, promovido en diversos países de América del Sur desde 1980 con planteamientos muy similares a la versión latinoamericana de la economía solidaria, hasta el punto de que también es denominada *economía popular solidaria*. La economía popular excluye en sus experiencias cualquier tipo de relación “empleador-empleado” y sitúa al trabajo como principal factor de producción.

2.5.5. Similitudes y diferencias entre el concepto de Economía Social y los anteriores enfoques

El enfoque de la economía solidaria no sólo presenta importantes elementos de convergencia con el de la Economía Social, sino que, desde el punto de vista práctico, absolutamente todas las organizaciones que son contempladas como parte integrante de la economía solidaria también forman parte inequívoca de la Economía Social. Lo mismo puede decirse de otros desarrollos teóricos como el de *tercer sector de utilidad social* (Lipietz, 2001), *empresa social* (Borzaga y Defourny, 2001), o *nueva Economía Social* (Spear, Defourny et al, 2001). Todos ellos, del mismo modo que la mayoría de las experiencias asociativas consideradas por la *economía alternativa* o la *economía popular*, constituyen elementos parciales pertenecientes a un mismo conjunto, ciertamente de carácter poliédrico, pero con un núcleo identitario común y una personalidad diferenciada del resto de sectores institucionales que conforman el sistema económico.

Por su importancia, merece la pena detenerse en las principales similitudes y diferencias que pueden establecerse entre el enfoque y concepto de Economía Social y el desarrollado por el enfoque NPO.

En cuanto a las similitudes, tanto en el enfoque de Economía Social como en el de NPO cabe destacar que de cinco criterios que el enfoque NPO establece para delimitar el ámbito del Tercer Sector, cuatro de ellos también son exigidos por el enfoque Economía Social: *organizaciones privadas, organizadas formalmente, con autonomía de decisión y con libertad de adhesión* (participación voluntaria).

Sin embargo, existen tres criterios de delimitación del Tercer Sector en los que el enfoque NPO y el enfoque de Economía Social presentan claras diferencias:

A. El criterio de la no lucratividad

El enfoque NPO excluye del Tercer Sector a todas las organizaciones que distribuyen beneficios, bajo cualquier modalidad, a las personas o entidades que las han creado, controlan o financian, es decir, que las entidades del Tercer Sector deben aplicar estrictamente el principio de no distribución de beneficios (PNDB). Además de no distribuir beneficios, el enfoque NPO exige que las organizaciones del Tercer Sector no tengan finalidad lucrativa (not-for-profit), es decir, que no se hayan creado con el objetivo principal de generar beneficios ni de obtener una rentabilidad financiera (NPIs Handbook, 2.16).

En el enfoque de Economía Social, el criterio de no lucratividad, tal y como ha sido expuesto, no constituye un requisito imperativo para las organizaciones del Tercer Sector. Por supuesto que el enfoque de Economía Social considera como parte integrante del Tercer Sector a muchas organizaciones que aplican estrictamente este criterio de no lucratividad: un amplio sector de asociaciones, fundaciones, empresas sociales y otras entidades no lucrativas al servicio de las personas y las familias que verifican el criterio NPO de no lucratividad y todas las características de las organizaciones de la Economía Social establecidas en este Informe. No obstante, las cooperativas y mutuas, que constituyen un núcleo determinante de la Economía Social, son excluidas del Tercer Sector por el enfoque NPO al distribuir la mayoría de ellas una parte de sus excedentes entre los socios.

B. El criterio democrático

Una segunda diferencia entre el enfoque NPO y el enfoque de Economía Social se concreta en la aplicación del *criterio democrático*. Entre los requisitos establecidos por el enfoque NPO para considerar a una entidad como parte integrante del Tercer Sector no se encuentra un elemento tan característico del concepto de Economía Social como es el

de la organización democrática, por lo que el enfoque NPO incluye en el ámbito del Tercer Sector a muchas y muy importantes organizaciones no lucrativas que no verifican el criterio democrático y que, por consiguiente, el enfoque de Economía Social las excluye de dicho Tercer Sector. En efecto, muchas instituciones no lucrativas, incluidas en el sector de sociedades no financieras y financieras, venden sus servicios a precios de mercado y no verifican el principio de funcionamiento democrático. Entre estas organizaciones no lucrativas contempladas por el enfoque NPO y que son excluidas del Tercer Sector por el enfoque de Economía Social cabe citar a determinados hospitales, universidades, colegios, entidades culturales y artísticas y otras instituciones que no cumplen el criterio democrático y que venden sus servicios en el mercado, verificando todos los requisitos establecidos por el enfoque NPO.

En el enfoque de Economía Social, en general son excluidas del Tercer Sector aquellas entidades no lucrativas que no tengan un funcionamiento democrático si bien, como ya se ha señalado en este Informe, se acepta la inclusión en la Economía Social de aquellas entidades voluntarias no lucrativas que proporcionan servicios de no mercado a personas o familias de forma gratuita o a precios que no son económicamente significativos. Estas instituciones no lucrativas justifican su *utilidad social* en el suministro gratuito de bienes o servicios preferentes a personas o familias.

C. El criterio del servicio a las personas

Por último una tercera diferencia consiste en la diversa amplitud y jerarquía que en el enfoque NPO y en el de Economía Social tienen los destinatarios de los servicios ofrecidos por las entidades integradas en el Tercer Sector. En el enfoque de Economía Social las organizaciones tienen como objetivo principal el servicio a las personas o a otras organizaciones de Economía Social. En las entidades de primer grado la

mayoría de los beneficiarios de la actividad de dichas entidades son personas físicas, hogares o familias, sea en tanto que consumidores o sea en tanto que empresarios o productores individuales. Muchas de estas entidades solo admiten como socios a personas físicas. En algunas ocasiones también autorizan el ingreso de personas jurídicas de cualquier tipo pero, en todo caso, la Economía Social sitúa en el centro de sus preocupaciones a los seres humanos, que constituyen su razón de ser, la finalidad de sus actividades.

Sin embargo, en el enfoque NPO no existe ningún criterio que sitúe el servicio a las personas como objetivo prioritario. Las entidades no lucrativas pueden crearse, tanto para proporcionar servicios a las personas, como a las sociedades que las controlan o financian (NPIs Handbook, 2.21). Incluso pueden existir entidades no lucrativas de primer grado exclusivamente constituidas por sociedades de capital, financieras o no financieras. De este modo, el campo de análisis del enfoque NPO queda delimitado de una forma muy heterogénea.

En conclusión, las similitudes y diferencias señaladas entre el enfoque NPO y el enfoque de Economía Social, junto a la existencia de un espacio común de organizaciones consideradas por ambos enfoques, permiten apreciar importantes divergencias conceptuales y metodológicas que no hacen posible la configuración del Tercer Sector como un simple resultado de agregación de los grupos de entidades contemplados por ambos enfoques.

2.6. LA LEY 5/2011 DE ECONOMÍA SOCIAL

La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social recoge íntegramente en su Preámbulo los Principios delimitadores del ámbito de la Economía Social establecidos por la organización europea representativa de los actores de la Economía Social, Social Economy Europe (SEE) y que se han reflejado en el anterior epígrafe. En su articulado, dichos principios quedan reformulados como *Principios orientadores* del siguiente modo (artículo 4):

“Las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores:

- a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.
- b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.
- c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.
- d) Independencia respecto a los poderes públicos.”

A partir de los principios orientadores establecidos en el artículo 4 de la ley, el artículo 5 enumera diversas figuras que integran el ámbito de la Economía Social. Se trata de una formulación *in extenso*, por cuanto

resulta evidente que los criterios jurídicos son normalmente insuficientes para identificar a las entidades que cumplen los principios orientadores del artículo 4.

Así el artículo 5 señala que forman parte de la economía social las siguientes clases de entidades:

- Las cooperativas
- Las mutualidades
- Las fundaciones con actividad económica
- Las asociaciones con actividad económica
- Las sociedades laborales
- Las empresas de inserción
- Los centros especiales de empleo
- Las cofradías de pescadores
- Las sociedades agrarias de transformación
- Las entidades singulares que se rijan por los principios establecidos en el artículo 4
- Las entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios orientadores del artículo 4 y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de la Ley.

No cabe duda de que muchas de las entidades señaladas no verifican, todas ellas, los criterios identitarios de la economía social establecidos en el artículo 4 de la ley. Es el caso de muchas fundaciones, asociaciones, centros especiales de empleo, sociedades agrarias de transformación y otras, como podrá comprobarse más adelante. Además, el universo de figuras jurídicas que poseen los operadores económicos cambia con frecuencia, lo que hace necesario tanto la elaboración de un Catálogo exhaustivo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social, como su actualización periódica.

En efecto, el artículo 6 de la Ley señala que el Ministerio de Trabajo e Inmigración (Actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social, teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley y de forma coordinada con los catálogos existentes en el ámbito autonómico.

3.

CRITERIOS PARA LA ELABORACIÓN DE UN CATÁLOGO DE ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

3.1. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL CATÁLOGO POR LOS PODERES POLÍTICOS

“Artículo 6. Catálogo de entidades de economía social.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración, previo informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social, y en coordinación con las Comunidades Autónomas, elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social, teniendo en cuenta los principios establecidos en la presente ley y de forma coordinada con los catálogos existentes en el ámbito autonómico.

Los catálogos de entidades de economía social deberán ser públicos. La publicidad se hará efectiva por medios electrónicos.”

I. Consideraciones previas más relevantes

- 1º. Le corresponde al Ministerio de Trabajo (actualmente Ministerio de Empleo y Seguridad Social), la iniciativa para la realización efectiva y la actualización de un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social.
- 2º. El catálogo será de “tipos” de entidades.

- 3º. Como requisito previo se exige informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social y coordinación con las Comunidades Autónomas.
- 4º. El mismo requisito ha de exigirse para las actualizaciones del catálogo.
- 5º. La elaboración y actualización del catálogo deben realizarse teniendo en cuenta los principios establecidos en la Ley.
- 6º. La elaboración y actualización del catálogo requiere coordinación con los catálogos existentes en el ámbito autonómico.
- 7º. Los catálogos (en plural, por tanto todos, los autonómicos también) deberán ser públicos y la publicidad se hará efectiva por medios electrónicos.

Estos son los elementos esenciales que se refieren al catálogo previsto en la Ley (artículo 6) y que han de guiar la elaboración y actualización del mismo. La doctrina admite de manera general que este artículo plantea varios problemas como consecuencia de su parquedad. Se trata de una regulación de mínimos que exige indefectiblemente de un desarrollo normativo. Podría hablarse de un Reglamento del Catálogo, aunque lo más idóneo sería proceder cuanto antes a aprobar un Reglamento general de la Ley 5/2011 (Disposición Final Segunda) ya que toda ella adolece del mismo problema de falta de concreción. En el marco del Reglamento se habría de regular todo lo relativo al catálogo. Con ello se dotaría de mayor coherencia sistemática y técnica a todos los aspectos que se incluyan en el mismo.

La existencia de catálogos está vinculada a otras determinaciones de la Ley 5/2011 y por ello, puede resultar asistemático y perturbador que se apruebe su creación sin que esté resuelta, por ejemplo, la configuración del Consejo para el Fomento de la Economía Social que ha de emitir informe previo. Hay más temas polémicos en este sentido pero no es el momento de analizarlos. Pensamos que la inaplicación de la Ley 5/2011 tras tres años de entrada en vigor tiene mucho que ver precisamente con su falta originaria de definición en la mayoría de los temas que

regula y que la aleja de cualquier posibilidad de automatismo en su aplicación.

En resumen, la aprobación de un Reglamento de la Ley es tarea urgente e imprescindible.

II. Algunas cuestiones básicas sobre el catálogo de entidades de economía social.

Como se ha dicho, la elaboración del catálogo debe asumirse como una tarea inmersa en un proceso más amplio de desarrollo de la Ley. De entrada surgen múltiples cuestiones que harían de dicha regulación, en lo que al catálogo se refiere, algo prolijo si no se aborda desde una posición utilitarista. Ya avanzamos que nuestra postura sobre el catálogo se perfila desde una concepción minimalista o estricta en el sentido de concebirlo como un elenco de los tipos de entidades de economía social que pueden ser considerados como tales y eludiendo cualquier otra determinación minuciosa más propia de los registros públicos y administrativos ya regulados por las normativas específicas que en todo caso hay que respetar (artículo 1 de la Ley). Creemos que lo estipulado en el artículo 5.2 de la Ley puede cumplirse también bajo este criterio de simplicidad.

Cuestiones relevantes:

- A) Ha de reglamentarse el procedimiento concreto de elaboración y aprobación del catálogo a partir de la legislación preceptiva de carácter administrativo (Ley de Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre). Siendo requisito previo el informe del Consejo para el Fomento de la Economía Social habrá que estar a lo que se regule al respecto sobre el funcionamiento de dicho Consejo. Sobre este tema hay que resaltar la necesidad de regular el formato del nuevo Consejo ya que la aprobación del catálogo con la configuración

actual (Disposición Transitoria Primera) supondría un anacronismo incompatible con una vigencia de la Ley de tres años y con la característica añadida de que la composición del citado Consejo incorpora miembros que no están en el actual (el artículo 9.3 incluye como novedad a las organizaciones sindicales más representativas). Por tanto, sin esa adecuación normativa del Consejo puede afirmarse que la primera pieza de la pirámide aún no está construida.

- B) Hay que establecer con precisión qué datos se incorporarán al catálogo con respecto a los tipos de entidades o si simplemente (parece lo más sensato) se realiza un elenco estricto mínimamente descriptivo de los tipos de entidades que son considerados economía social. No olvidemos que el catálogo carece de cualquier valor jurídico y que de ningún modo puede considerarse constitutivo (Preámbulo de la Ley).
- C) Debe regularse también el mecanismo de actualización del catálogo. Por ejemplo, debiera estar clara la periodificación del proceso o si el sistema se basará en criterios de tipo no temporal. También ha de concretarse con rigor el método a seguir en las actualizaciones para coordinarse con los catálogos de ámbito autonómico que del mismo modo son abiertos y actualizables. Si el catálogo viene referido solamente a los “tipos” de entidades será menos frecuente la necesidad de actualización que si se refiriese a “entidades” singularmente consideradas dentro de las distintas tipologías (como pudiera deducirse del artículo 5.2 de la Ley). Sería esencial establecer qué datos básicos han de actualizarse en su caso.
- D) Hay que establecer los mecanismos de coordinación entre el catálogo estatal y los autonómicos. Un Reglamento general de la Ley debería incluir algunas previsiones amplias sobre la colaboración entre las administraciones mencionadas en la Ley, haciéndose más necesaria precisamente en materia de elaboración y actualización de catálogos. Se plantean varios problemas de aplicación de la Ley, o de carácter interpretativo, con respecto a esta relación Estado-CCAA. Por ejemplo, hay que concretar si los catálogos autonómicos

precisan de alguna supervisión estatal previa ya que la exigencia de requisitos vinculados al cumplimiento de los principios de la economía social es competencia del Estado como materia de carácter básico. Para los supuestos de descoordinación deben establecerse las consecuencias en el ámbito estatal y los mecanismos para reconducirlo. Por otro lado, se puede producir conflicto de aplicación en los supuestos autonómicos cuyos estatutos incluyan como competencia exclusiva la materia de Economía Social (artículo 3 de la Ley).

- E) Si las tipologías de la economía social deben tener basamento en los principios que las caracterizan habrá de determinarse con precisión qué principios son esos. Si los que de manera amplia señala la Ley en su artículo 1 o los más específicos del artículo 4. Tales principios deberían ser coincidentes con los que se asuman a nivel de la Unión Europea ya que la Ley no es en ese concreto punto exactamente correlativo, por ejemplo, con los que mantiene Social Economy Europe. Insistimos en el tema de quién será el garante último de que los principios sean realmente cumplidos por todos.
- F) La Ley señala que los catálogos, por tanto el estatal y los autonómicos que existan, serán públicos y que su publicidad se hará efectiva por medios electrónicos. Se precisa regular qué conceptos serán accesibles al público o qué tipo de conexión podrá establecerse entre los distintos registros de cada tipo de entidades en relación con el catálogo. La cuestión clave de la publicidad tiene relación directa con el valor jurídico del propio catálogo y con su finalidad última. Valor jurídico no tiene ninguno y la finalidad específica del catálogo deberá plasmarse con contundencia en la regulación de desarrollo. La Ley es silente en extremo sobre esta cuestión relativa al objeto y finalidad del catálogo. La referencia en la Disposición Adicional Primera a la materia estadística habla de que estará “ajustada en su clasificación” al catálogo, lo que significaría que la información estadística debería atenerse a los tipos que se incluyan en el mismo. Nada más.

- G) Debe regularse en qué medida el catálogo ha de influir, por ejemplo, en la composición del Consejo para el Fomento de la Economía Social (artículo 9); para el acceso a las actuaciones de promoción, difusión y formación (artículo 8); para constituirse en asociaciones representativas (artículo 7) o sobre la inclusión en las estrategias para la mejora de la productividad previstas en la Disposición Adicional Cuarta o el Programa de impulso (aún desconocido) de la Disposición Adicional Séptima.

La indefinición de la Ley sobre este tema condiciona radicalmente su configuración final. Hay que insistir en que lo primordial es dotar al catálogo de una finalidad clara que facilite de algún modo la consecución de seguridad jurídica y que responda a la necesidad de fomentar la visibilidad y consideración social de la Economía Social. Por ello, el catálogo adquirirá eficacia en tales sentidos si se estructura de manera estricta y simple. Se trata de crear una clasificación general, aunque imperativa. En ese sentido, el Reglamento que lo regule deberá determinar con concisión qué significa el término “tipo” en la aplicación del artículo 9 de la Ley. A nuestro parecer todo induce a pensar que el legislador no ha pretendido dotar a esta figura (el catálogo) de mayor contenido que el de configurar una clasificación general de las tipologías, dejando para los registros oficiales y con efectos jurídicos la incorporación de los datos concretos, constitutivos e informativos frente a terceros de las distintas empresas y entidades específicas. A nuestro parecer el catálogo no debiera asumir más función que esa. El catálogo acotaría así el marco general de lo que ha de considerarse economía social en sentido práctico. Una función u objetivo muy necesario.

3.2. LOS DIFERENTES TIPOS DE ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

De conformidad con lo expuesto en el punto anterior en este apartado, se va a realizar una propuesta de tipos y características de los operadores económicos que integran el ámbito de la Economía Social en España. Dicha propuesta se base en los principios orientadores establecidos en el artículo 4 de la Ley, complementados con los principios de Social Economy Europe (SEE), recogidos íntegramente en el Preámbulo de la Ley. Además, se utiliza la metodología y nomenclatura empleada por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-2010), desarrollada en el *Manual de Cuentas Satélite de las empresas de economía social* de la Comisión Europea y que ha sido expuesta en el Capítulo 2.

3.2.1. El subsector de mercado de la Economía Social en España

Como se ha indicado en el punto 2.4.1., el subsector de mercado de la Economía Social en la Unión Europea está constituido, fundamentalmente, por cooperativas, mutuas y mutualidades, grupos empresariales controlados por empresas y entidades de la Economía Social, otras empresas similares y ciertas instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de la Economía Social. En España y dentro del apartado de empresas similares cabe citar a las sociedades laborales, empresas de inserción, cofradía de pescadores, ciertas entidades singulares cuyo funcionamiento se inspira en los principios de la Economía Social y un amplio colectivo de centros especiales de empleo y sociedades agrarias de transformación. Las cajas de ahorros, que son productores de mercado, participan de muchas de las características de las entidades de Economía Social si bien el control efectivo de las mismas (predominantemente público) y la frecuente ausencia de procesos democráticos de decisión, junto a las importantes modificaciones que se están produciendo en las normas legales que las

regulan, aconsejan excluirlas del ámbito de la Economía Social. No obstante, las Obras Sociales de las cajas de ahorros y las fundaciones que habitualmente las canalizan sí que se consideran productores privados de no mercado pertenecientes al sector de instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, incluidas en la Economía Social.

Por razones similares hay que excluir del ámbito de la Economía Social a numerosas entidades productoras de mercado privadas no lucrativas que carecen de funcionamiento democrático y que realizan importantes actividades en la enseñanza, la sanidad, la cultura, etc (principalmente algunas fundaciones y asociaciones sometidas a regímenes legales especiales).

De conformidad con lo señalado en el punto 2.4.1., las diferentes clases de agentes integrados en el subsector de mercado de la Economía Social en España son los que a continuación se detalla.

1. Las cooperativas

En España existe una abundante legislación cooperativa que se deriva de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Estas últimas se han reservado competencia exclusiva en materia de cooperativas y todas ellas, a excepción de Canarias, han elaborado leyes propias de cooperativas (en Canarias existe un proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas y es inminente la aprobación de su propia ley). La Ley 27/1999 de 16 de julio, de cooperativas, de carácter estatal, se aplica a las cooperativas que desarrollan su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal, así como a las cooperativas que realicen principalmente su actividad cooperativizada en Ceuta y Melilla. También se aplica la ley estatal a las cooperativas de crédito que desarrolle su actividad cooperativizada en más de una Comunidad Autónoma.

Aunque 16 de las 17 Comunidades Autónomas tienen ley propia de cooperativas por razón de la materia el Estado también es competente para regular las cooperativas de crédito (Ley 13/1989 de 26 de mayo y Reglamento R.D. 84/1993 de 22 de enero) y las cooperativas de seguros (Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado, R.D. Legislativo 6/2004 de 29 de octubre y Reglamento R.D 2486/1998 de 28 de noviembre). Por las mismas razones, el Estado ha dictado diversas normas aplicables a las cooperativas de transporte, transportistas y viviendas.

En el ámbito de lo que en la Unión Europea se denominan empresas sociales existe un amplio colectivo de *cooperativas de integración y / o iniciativa social*. Según las diversas leyes, estatal o autonómicas, estas cooperativas adoptan variadas denominaciones (de integración social, de servicios sociales, de inserción social o de iniciativa social) y pueden ser de distintas clases (de trabajo asociado, de consumo, etc).

Estas cooperativas, en general, son productores de mercado y persiguen fines de interés general como puede ser la inserción laboral de personas de difícil empleabilidad, la satisfacción de necesidades sociales de colectivos en riesgo de exclusión social, etc..

En España las cooperativas se desenvuelven en todas las ramas de actividad económica, tanto el sector de sociedades no financieras como en el de sociedades financieras. A 31-12-2012 existen 21,715 cooperativas activas que emplean de forma directa a 361.000 trabajadores, con un volumen de negocio superior a los 61.000 millones de euros, Por su contribución a la creación de riqueza y presencia en los mercados, por su impacto en la generación y mantenimiento de empleo y por su capacidad asociativa, las cooperativas constituyen sin lugar a dudas, la columna vertebral de la Economía Social en España y, con independencia de la ley que la regule, estatal o autonómica deben ser incluidas en el Catálogo.

2. Las sociedades laborales

Las sociedades laborales son sociedades mercantiles y como tales, su regulación es competencia exclusiva del Estado, que la ha ejercido a través de la Ley 4/1997 de 24 de marzo y el R.D. 2114/1998 de 2 de octubre. A 31/12/2012, existen en España más de 12.000 sociedades laborales cotizando por el Régimen General de la Seguridad Social con 67.000 trabajadores, además de aquellas sociedades laborales con sólo 2 socios trabajadores que cotizan por el Régimen de Autónomos y cuyo número no se conoce.

El Manual de la Comisión Europea de cuentas satélite de la Economía Social se refiere de forma expresa a las *sociedades laborales españolas como parte integrante de la Economía Social*, señalando que son sociedades no financieras constituidas con el objetivo de crear o mantener empleo estable para sus socios y en las que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, que controlan los órganos directivos de la empresa organizada de forma autogestionada. Se trata de empresas en las que, según el Manual, el capital social de los trabajadores está repartido de forma igualitaria entre los mismos por lo que, de hecho, se caracterizan por la existencia de procesos de decisión democráticos y un reparto equitativo de los beneficios.

En efecto, según la legislación española las notas esenciales que describen el régimen jurídico de estas sociedades son: que la mayoría del capital sea propiedad del conjunto de los socios trabajadores que presten en ella servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido; fijación de un límite al conjunto de los trabajadores no socios controlados por tiempo indefinido; fijación del máximo de capital que puede poseer cada socio (tercera parte del capital social); existencia de dos tipos de acciones o participaciones según sus propietarios sean trabajadores o no; derecho de adquisición preferente en caso de transmisión de las acciones o

participaciones de carácter laboral y constitución de un fondo de reserva especial destinado a compensar pérdidas.

El Manual de la Comisión concluye afirmando que las sociedades no financieras controladas mayoritariamente por trabajadores con procesos democráticos de decisión y distribución equitativa de sus beneficios también deben incluirse en el subsector de mercado de la Economía Social. Por lo tanto, las sociedades laborales deben incluirse en el Catálogo de entidades de la Economía Social.

3. Las empresas de inserción

Las empresas de inserción, vienen reconocidas por el Manual de la Comisión como productores de mercado de la Economía Social.

En España este tipo de empresas están poco desarrolladas, apenas dos centenares de empresas con 3.000 trabajadores y están reguladas en el ámbito estatal por la Ley 44/2007 de 13 de diciembre y con anterioridad por numerosas Comunidades Autónomas. Esta Ley define a la empresa de inserción como sociedad mercantil o cooperativa, debidamente calificada, que realiza cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, teniendo como fin social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como trámite al empleo ordinario.

La calificación de una empresa como empresa de inserción es competencia de la Comunidad Autónoma donde se encuentra su centro de trabajo, pero la Ley establece unos requisitos mínimos que deben cumplir:

- A) Estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras: entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las “Asociaciones sin fines lucrativos” y las Fundaciones,

cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de empresas de inserción, y participen al menos, en un 51% de su capital, si se trata de sociedades mercantiles. En el caso de cooperativas y sociedades laborales, dicha participación será la máxima permitida en las legislaciones respectivas a los socios colaboradores o asociados.

- B) Encontrarse inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de EI de la CA.
- C) Mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el 30% durante los tres primeros años de actividad y de al menos el 50% del total de la plantilla a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos.
- D) No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social
- E) Aplicar, al menos, el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción.
- F) Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio.
- G) Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral.

Estos requisitos de constitución y funcionamiento verifican los principios orientadores de la ley por lo que deben incluirse en el Catálogo.

4. Los centros especiales de empleo

Los centros especiales de empleo son productores de mercado, caracterizados por el triple objetivo que los anima: que las personas con discapacidad desempeñen un trabajo productivo y remunerado; la prestación a las mismas de servicios de ajuste personal y social y la función de servir de puente para la inserción de personas con discapacidad en el mercado de trabajo ordinario. La normativa de aplicación de estas empresas se desarrolla a partir de la Ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), los Reales Decreto 1368/1985, de 17 de julio y 2273/1985, de 4 de diciembre, la Ley 66/1997 de 30 de diciembre, la Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998 y la Ley 43/2006, de 29 de diciembre.

Según las anteriores normas cualquier empresa o entidad puede alcanzar el reconocimiento de centro especial de empleo, incluso cualquier empresario persona física. Así, de los más de 2.000 centros especiales de empleo que hay en España y emplean a más de 75.000 trabajadores, pueden encontrarse toda clase de formas jurídicas, sociedades anónimas, limitadas, laborales, cooperativas, asociaciones, corporaciones religiosas, fundaciones, corporaciones locales y otros organismos e incluso empresarios personas físicas. En todos los casos, en su plantilla deberá haber el mayor número de personas con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo, como mínimo el 70% de la misma.

Lo anterior significa que no todos los centros especiales de empleo son Empresas de la Economía Social sino que existen además otros centros de titularidad pública y otros son empresas capitalistas tradicionales. El CIRIEC-España, con la colaboración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha elaborado una base de datos de los Centros especiales de empleo que ha permitido la identificación nominal de los mismos y su agrupación en una de las tres clases mencionadas: de la

Economía Social, del sector público y de las empresas capitalistas tradicionales. La información facilitada por dicha base de datos permite concluir que en España existen 1.014 Centros Especiales de Empleo de la Economía Social bajo diversas formas jurídicas (Sociedades anónimas y limitadas, cooperativas, sociedades laborales, asociaciones y fundaciones, principalmente). Dicha información también permite identificar a 44 centros especiales de empleo de titularidad pública y 1.046 de estructura empresarial capitalista.

Los criterios utilizados por el CIRIEC-España para identificar a los Centros Especiales de Empleo de la Economía Social han sido los siguientes:

- A) Todos los centros calificados como de Iniciativa Social por el Ministerio de Empleo, recogiendo las calificaciones previas de las Comunidades Autónomas y depurados con la colaboración de la Federación Española de Centros Especiales de Empleo (FEACEM) y mediante consultas directas con las empresas. Más de 600 centros especiales de empleo con diversas formas jurídicas: sociedades anónimas y limitadas, laborales, cooperativas, asociaciones y fundaciones.
- B) Todos los centros dependientes de entidades religiosas con personalidad jurídica específica como tales (NIF que comienza con la letra R). Identificados 4 CEE.
- C) Todos los centros no incluidos en el apartado a) con personalidad jurídica de cooperativa (NIF con letra F).
- D) Todos los centros identificados como sociedades laborales (anónimas o limitadas) no incluidos en el apartado a) (letras A y B respectivamente).
- E) Los CEE incluidos en la base de datos de FEACEM no incluidos en los apartados anteriores.
- F) Los CEE participados por los principales grupos de la Economía Social en el sector (FUNDOSA-Grupo, CEOSA-ONCE, GUREAK,

GALEGA de Economía Social, EHLABE), no incluidos previamente en los supuestos anteriores.

- G) Los CEE no adscritos en función de los criterios anteriores identificados por las Encuestas de CIRIEC.

Al contrario que en el caso de las cooperativas o las sociedades laborales, de las que *a priori* se presume su pertenencia a la Economía Social, los centros especiales de empleo que no tengan la forma jurídica cooperativa, de sociedad laboral, de asociación o de fundación, tendrán que ser identificados por los criterios expuestos a partir de la base de datos de CIRIEC-España para ser incluidos en el Catálogo de entidades de la Economía Social.

5. Mutuas de seguros y mutualidades de previsión social

En España, las mutuas de seguros y las mutualidades de previsión social se rigen por el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (R.D. Legislativo 6/2004 de 29 de octubre) y por el Reglamento que la desarrolla (R.D. 2486/1998 de 20 de noviembre, modificado por R.D. 1318/2008).

Diversas Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Valencia y Madrid) han asumido competencias exclusivas en materia de mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, promulgando leyes reguladoras de las mutualidades de previsión social en sus respectivos ámbitos autonómicos.

Las mutuas y mutualidades que deben incluirse en el Catálogo de entidades de la Economía Social son aquellas que verifican los requisitos establecidos por el Manual de Cuentas Satélite de las empresas de Economía Social de la Comisión Europea (punto 2.4.1. de este Informe). Por lo tanto, quedan excluidas del ámbito de la Economía Social las mutuas gestoras de los sistemas de seguridad social y, en

general, las mutuas de afiliación obligatoria (por ejemplo MUFACE) y las controladas por empresas no pertenecientes a la Economía Social (por ejemplo, las patronales de accidentes de trabajo). En España existen alrededor de 35 mutuas y 390 mutualidades de la Economía Social, fácilmente identificables a partir de los registros de la Dirección General de Seguros y federaciones de mutualidades.

6. Las cofradías de pescadores

Las cofradías de pescadores son corporaciones de derecho público, sin ánimo de lucro, que desarrollan funciones de representación del sector pesquero y de prestación de servicios, socorros y asistencia, incluidas diversas acciones económicas como la construcción de fábricas de hielo, la instalación de aprovisionamientos de combustible, el mantenimiento de las lonjas de venta de pescado y otras.

Las cofradías de pescadores agrupan en su seno a los armadores de buques de pesca y a los trabajadores del sector extractivo que están representados paritariamente en sus órganos de gobierno, que son elegidos democráticamente mediante sufragio igual directo y secreto de los miembros sin interferencias de los poderes públicos. El régimen jurídico de las cofradías de pescadores está regulado por la Ley 3/2001 de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado y por el Real Decreto 670/1978 de 11 de marzo, sobre Cofradías de Pescadores.

Las cofradías de pescadores, por su comportamiento económico, son entidades productoras de mercado privadas de la Economía Social, por lo que deben ser incluidas en el Catálogo de entidades de Economía Social.

7. Las sociedades agrarias de transformación

Las sociedades agrarias de transformación (SAT) son sociedades civiles que se rigen por el R.D. 1776/1981 de 3 de agosto y por la Orden de 14 de septiembre de 1982. Su finalidad es el desarrollo de actividades agrarias y ganaderas y sus socios tienen obligación de participar en la actividad económica de la sociedad por lo que solo las personas titulares de explotaciones agrarias, los trabajadores agrícolas y las personas jurídicas que persiguen fines agrarios pueden pertenecer a la sociedad.

La sociedad agraria de transformación tiene bastantes similitudes con la cooperativa agraria por ser una empresa comunitaria frecuentemente utilizada por pequeños agricultores y ganaderos, con procesos democráticos de decisión y autonomía de gestión. Sin embargo, los estatutos sociales pueden prever el voto proporcional al capital social en aquellos acuerdos que impliquen nuevas obligaciones económicas para los socios. También, la distribución de beneficios se realiza en proporción al capital social aportado por cada socio que no podrá ser superior a la tercera parte del mismo ni tampoco podrá alcanzar el 50% en poder del conjunto de socios personas jurídicas.

En conclusión, las sociedades agrarias de transformación son productores de mercado muy próximos a las sociedades no financieras de la Economía Social si bien no todas ellas pertenecen a la misma, ya que en algunos casos son controladas por empresarios capitalistas con diverso estatuto jurídico, por lo que su inclusión en el Catálogo requerirá un examen previo de su composición societaria.

8. Empresas mercantiles controladas por la Economía Social

Como se ha señalado en el punto 2.4.1 de este Informe, el Manual de la Comisión Europea de cuentas satélite de la Economía Social también considera como agentes de mercado de la Economía Social a

determinados grupos empresariales con diversa forma jurídica que están controlados por otros agentes de la Economía Social y que se han creado para el mejor desarrollo de sus objetivos al servicio de los socios de base o de las sociedades en su conjunto. En estos casos, la inclusión en el Catálogo deberá realizarse a instancia de las entidades de Economía Social que controlan dichas sociedades.

9. Otros productores de mercado privados

Existen otros productores de mercado privados de diverso estatuto jurídico que por su finalidad y normas de funcionamiento se ajustan a los principios orientadores de la ley 5/2011 de Economía Social. Muchos de ellos son centros especiales de empleo y empresas de inserción ya considerados con anterioridad. Otros son empresas con una actividad orientada al servicio de las personas y al interés general. La inclusión de las mismas en el Catálogo se realizará a instancia de las mismas o de las federaciones representativas de la Economía Social.

10. Instituciones sin fines de lucro al servicio de las entidades de la Economía Social

El punto 2.4.1 de este Informe también analiza las instituciones sin fines de lucro al servicio de las empresas de Economía Social que, de acuerdo con el SEC-2010 son consideradas productoras de mercado. Todas ellas deben ser incluidas en el Catálogo de entidades de la Economía Social.

3.2.2. El subsector no de mercado de la Economía Social en España

Como se ha señalado en el capítulo 2 (2.4.2) el subsector no de mercado de la Economía Social está formado por todas aquellas entidades de la Economía Social que, según los criterios establecidos por la contabilidad

nacional son productores no de mercado, es decir, aquellos cuya producción se suministra mayoritariamente a las familias de forma gratuita o a precios económicamente no significativos.

En España este subsector está constituido, muy mayoritariamente, por asociaciones y fundaciones, aunque también pueden encontrarse entidades con otra forma jurídica.

El artículo 5 de la Ley 5/2011 de Economía Social establece que, entre otras entidades, “forman parte de la economía social....las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica”. Se trata de una formulación extraordinariamente ambigua y confusa que requiere ser depurada de conformidad con los principios orientadores de la Economía Social establecidos en el artículo 4 de la Ley y con los criterios establecidos por el SEC-2010.

En primer lugar, existen muchas asociaciones y fundaciones encuadradas por el SEC-2010 en el ámbito de los productores de mercado que forman parte del sector institucional de sociedades no financieras (S11) o no financieras (S12). Como se ha señalado en el punto 2.4.2 de este Informe, existen instituciones sin fines de lucro que son productores de mercado dedicados a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera. Estas instituciones, muchas de ellas asociaciones y fundaciones, son definidas por el SEC-2010 como productores de mercado dedicados principalmente a la producción de bienes y servicios o a la intermediación financiera, o están al servicio de sociedades no financieras o de sociedades financieras (SEC-2010, 2.46, 2.65). Por supuesto que algunas de estas instituciones sin fines de lucro pueden pertenecer a la Economía Social, en el caso de que estén controladas por entidades de la Economía Social pero la gran mayoría de ellas no verifican los criterios orientadores establecidos en el artículo 4 de la Ley 5/2011 ya que son asimilables a sociedades no financieras y financieras no integradas en la Economía Social.

En segundo lugar, también existen asociaciones y fundaciones que son productores no de mercado y que están controladas por las administraciones públicas e integradas en el sector institucional S13 de administraciones públicas. Según el artículo 4 de la Ley 5/2011 estas asociaciones y fundaciones, al no ser independientes respecto de los poderes públicos, tampoco forman parte de la Economía Social.

En tercer lugar, existen muchas instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares que, aun dotadas de personalidad jurídica (en su mayor parte asociaciones y fundaciones), “tienen poca importancia” y forman parte del sector S.14 (Hogares), (SEC-2010, 2.119). En este punto puede entenderse que se trata de asociaciones y fundaciones que no tienen actividad económica y, en congruencia con el artículo 5 de la Ley 5/2011, deben ser excluidas del ámbito de la Economía Social.

Quedan, pues, todas las asociaciones y fundaciones que *sí tienen actividad económica* y que no forman parte de los sectores institucionales S.11 (sociedades no financieras), S.12 (sociedades financieras), S.13 (Administraciones Públicas) y S.14 (Hogares). Estas asociaciones y fundaciones están integradas en el sector S.15 (Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares). Todas ellas, por definición, tienen actividad económica en un sector, el de ISFLH, que contribuye al valor añadido bruto de la economía española en más de 5.000 millones de euros.

Ya se ha señalado (epígrafe 2.4.2.) que en el sector de “Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares” (ISFLSH) se incluye una variada gama de entidades, en su mayoría asociaciones, que desarrollan actividades no de mercado para sus socios (entidades de carácter mutualista) o para grupos de ciudadanos no socios (entidades de interés general). Se trata de asociaciones de beneficencia, de ayuda y de asistencia, de sindicatos, asociaciones profesionales o científicas, de

consumidores, partidos políticos, clubs sociales, culturales, recreativos o deportivos.

Aunque la gran mayoría de estas entidades tienen un funcionamiento democrático, desarrollan actividad económica y reúnen las características propias de la Economía Social establecida en la Ley 5/2011, la oportunidad de incluir a todas ellas en el ámbito de la misma está sometida a debate. Como más adelante se señala, solo las entidades de este sector institucional que desarrollan actividades de *acción social* son consideradas de forma ampliamente mayoritaria parte integrante de la Economía Social en sentido estricto.

Un segundo grupo de entidades no lucrativas está constituido por las fundaciones privadas al servicio de los hogares. Las fundaciones no tienen socios por lo que el criterio democrático en los procesos de toma de decisiones queda restringido, en su caso, al ámbito de sus órganos de gobierno.

Bastantes de estas instituciones sin fines de lucro de carácter privado están financiadas por sociedades no financieras o instituciones financieras y producen servicios culturales, recreativos, sociales y otros que se suministran gratuitamente a los individuos.

El *Informe del Comité Económico y Social Europeo sobre La Economía Social en la Unión Europea* (Chaves-Monzón, 2008) incluye a estas entidades en el subsector no de mercado de la Economía Social, si bien excluye expresamente a las instituciones sin fines de lucro dedicadas a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera, así como a las asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal aportadas por sociedades no financieras o instituciones financieras a cambio de los servicios suministrados por los mismos. Estas últimas entidades se consideran al servicio de sociedades no financieras o de instituciones financieras y,

por lo tanto, quedan incluidas en los respectivos sectores institucionales de mercado.

Aunque todas las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares realizan actividades económicas de mayor o menor importancia, no cabe duda que el subsector no de mercado de la Economía Social está formado por una amplísima pluralidad de agentes de muy desigual interés para la consideración de la Economía Social como sector institucional del sistema económico. Este desigual interés entre unos agentes y otros proviene de la consideración de la Economía Social como un *polo de utilidad social* entre el sector capitalista tradicional y el sector público derivado de la *utilidad social*, de los beneficios sociales y macroeconómicos que se desprenden de la actuación de los diferentes actores de la Economía Social. Aunque el concepto de utilidad social queda lejos de estar acotado, existe un cierto consenso en que tiene mucho que ver, tanto con las iniciativas empresariales democráticas promovidas para resolver problemas sociales mediante la solidaridad recíproca (subsector de productores de mercado de la Economía Social), como con el desarrollo de actividades de interés general a favor de la sociedad o de las personas necesitadas, excluidas o en riesgo de exclusión social, realizadas por productores no de mercado de la Economía Social.

En conclusión, cabe afirmar que en el ámbito de los productores no de mercado de la Economía Social existe un núcleo *duro y sustantivo* de la misma, las entidades no lucrativas de acción social, que por su utilidad social y cumplimiento de los principios orientadores establecidos en el artículo 4 de la Ley 5/2011, deben ser incluidos en el Catálogo de entidades de la Economía Social.

3.2.2.1. Las entidades no lucrativas de acción social: asociaciones y fundaciones de acción social

Dentro del amplio colectivo de entidades no lucrativas productoras de no mercado es preciso identificar al núcleo duro y más incuestionable de la Economía Social, las entidades no lucrativas de acción social cuya definición de trabajo, a los efectos de este Informe, es la siguiente: *conjunto de entidades de naturaleza privada, adhesión y participación voluntaria y autonomía operativa cuya finalidad no lucrativa consiste en la consecución de objetivos de bienestar social mediante el suministro o provisión de bienes y servicios sociales o preferentes, gratuitamente o a precios económicamente no significativos, a personas o grupos de personas socialmente excluidas o en riesgo de exclusión**. Los bienes sociales o preferentes son aquellos cuyo disfrute es imprescindible para mantener unas condiciones de vida dignas y decorosas. Estos bienes individuales proporcionados a los hogares por administraciones públicas y las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares forman parte de lo que los sistemas de contabilidad nacional denominan *transferencias sociales en especie*, cuya envergadura constituye un indicador inequívoco de progreso y bienestar social. Además, las entidades de acción social también pueden realizar transferencias sociales *en efectivo*.

También en el ámbito de la acción social habría que incluir actividades algunas de cuyas características son propias de los servicios colectivos suministrados por las Administraciones Públicas para el consumo colectivo de los ciudadanos como, por ejemplo, la difusión de valores ciudadanos o la defensa del medio ambiente. Aunque la utilidad social de estas entidades es indudable, sus beneficiarios no son, de forma específica, personas excluidas o en riesgo de exclusión y, además, la

* Las entidades no lucrativas de acción social aquí definidas configuran el denominado Tercer Sector Social o Tercer Sector de Acción Social que, obviamente, es parte integrante de la Economía Social. Sin embargo, el Tercer Sector de Acción Social no debe confundirse con el enfoque anglosajón del Tercer Sector que, junto al Tercer Sector de Acción Social, incluye a otras muchas entidades no pertenecientes a la Economía Social y, a su vez, excluye a muchas empresas (por ejemplo las cooperativas, mutualidades etc.) integrantes de la misma.

insuficiente delimitación del ámbito de las actividades de interés general o ciudadano no permite establecer su perímetro con claridad por lo que las ISFLSH que desarrollan actividades de consumo colectivo** no deben incluirse por el momento en el Catálogo.

Las entidades no lucrativas de acción social consideradas en este Informe y que deben incluirse en el Catálogo tendrán que responder a las características establecidas anteriormente en la definición de trabajo y son las siguientes:

a) Asociaciones de acción social con actividad económica

Son todas las asociaciones incluidas en el S15 del SEC-2010 que desarrollan alguna de las actividades del Cuadro nº1 que se ha elaborado considerando el criterio de actividades orientadas al suministro de bienes sociales o preferentes a personas o grupos de personas excluidas o en riesgo de exclusión social. Algunas asociaciones facilitan la inserción laboral de personas de difícil empleabilidad lo que constituye una actividad considerada en la definición de trabajo. No obstante, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo quedan fuera de este colectivo por tratarse de productores de mercado de la Economía Social. También deben incluirse aquí las asociaciones de acción social de carácter religioso, las plataformas y las redes de acción social así como las entidades de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional porque, aunque fuera de España, su actividad está plenamente contemplada en la definición de trabajo. Todas estas entidades, siempre que desarrollen actividades económicas, se consideran parte integrante de la Economía Social. Entre las actividades excluidas destacan aquellas que constituyen servicios para *consumo colectivo* (medio ambiente y otros) o que no revelan una vinculación especial a personas excluidas o en riesgo de exclusión.

** Por convenio las actividades de consumo colectivo son consideradas de consumo individual por la contabilidad nacional siempre que sean proporcionadas por instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

Las asociaciones de acción social en España están reguladas en su práctica totalidad por la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del Derecho de Asociación, por el Reglamento que la desarrolle (R.D 1497/2003 de 28 de noviembre y por diversas leyes autonómicas.

En España existen más de 320.000 asociaciones inscritas y no disueltas de las que solo el 48% tienen alguna actividad (151.000) y, de ellas, 27.000 entidades son de acción social (*Las Grandes Cifras de la Economía Social en España* – J.L. Monzón). Estas asociaciones de acción social deben ser incluidas en el Catálogo prescrito por la Ley 5/2011 ya que verifican los criterios orientadores establecidos en su artículo 4. La tarea reviste dificultades, mientras no se elabore una base de datos de estas asociaciones, para lo que habrá que contar con las organizaciones representativas del sector y la activa colaboración de los Observatorios vinculados a la Economía Social y el Tercer Sector Social.

b) Fundaciones de acción social con actividad económica

Al igual que en el apartado anterior, son todas las fundaciones incluidas en el S.15 del SEC-2010 que desarrollan alguna de las actividades del Cuadro nº1.

Las fundaciones en España están reguladas en la Ley 50/2002 de 26 de diciembre, en el R.D. 1337/2005 de 11 de noviembre que establece su Reglamento y en el R.D. 1611/2007 de 7 de diciembre que contiene el Reglamento del Registro de Fundaciones. Además, también hay que tener en cuenta las leyes sobre fundaciones dictadas por diversas Comunidades Autónomas.

En España existen más de 12.000 fundaciones inscritas y no disueltas de las que algo más de 8.000 tienen actividad y, de ellas, se estiman en algo más de 1.600 las fundaciones privadas no de mercado de acción social.

Estas últimas fundaciones deben ser incluidas en el Catálogo prescrito por la Ley 5/2011, ya que verifican los criterios orientadores establecidos en su artículo 4. Aquí, la tarea es más sencilla que en el caso de las asociaciones de acción social, por ser una cantidad de entidades sensiblemente menor y por estar más identificadas por sus organizaciones representativas y por los protectorados correspondientes.

Como ya se ha señalado, las actividades de acción social incluidas en este Informe son aquéllas orientadas al suministro de prestaciones sociales, en efectivo o en especie, a personas excluidas o en riesgo de exclusión social. A partir del Código de Actividades asociativas del RD 1497/2003 del Ministerio del Interior se ha elaborado la lista de actividades del Cuadro nº1, a la que habrá que reconducir las muy dispersas Nomenclaturas de las 17 Comunidades Autónomas. Se ha añadido una actividad consistente en la *Concesión de subvenciones a entidades no lucrativas de acción social*, que es considerada internacionalmente en el *NPIs Handbook*. En el Cuadro nº2 se establece la equivalencia entre la Nomenclatura nacional española y la Nomenclatura internacional utilizada por el *NPIs Handbook* a través de la *ICNPO* (Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas).

Cabe citar, por último, a determinadas entidades singulares no lucrativas de acción social como Cruz Roja y Cáritas que serán consideradas más adelante, conjuntamente, con otras entidades singulares que son productoras de mercado de la Economía Social.

Cuadro nº1.
Actividades y entidades no lucrativas de acción social

Actividades	Entidades y sector institucional del SEC-2010
<ol style="list-style-type: none"> 1. Rehabilitación de adicciones patológicas; toxicomanías, sida, alcoholismo 2. Minorías étnicas 3. Movimientos migratorios 4. Asistenciales en general, pobreza y marginación 5. Infancia 6. Juventud 7. Protección civil 8. Ayuda a penados y reinserción de ex-presos 9. Ayuda a barrios degradados 10. Atención e inserción de personas con discapacidad (física, psíquica y sensorial) 11. Ayuda a mujeres 12. Atención a personas mayores 13. Inserción laboral de personas de difícil empleabilidad 14. Cooperación al desarrollo y solidaridad internacional 15. Concesión de subvenciones a entidades no lucrativas de acción social 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asociaciones de acción social (S.15 y S.14) 2. Fundaciones de acción social (S.15 y S.14) 3. Obras Sociales de las Cajas de Ahorros y fundaciones vinculadas a las mismas (S.15) 4. Otras fundaciones de acción social (S.15) de sociedades no financieras (S.11) e instituciones financieras (S.12)

Fuente: Código de Actividades Asociativas del R.D. 1497/2003 del Ministerio del Interior.

Cuadro n°2

Correspondencias entre las actividades de acción social del código de actividades asociativas del ministerio del interior y la clasificación internacional de organizaciones no lucrativas del NPIS handbook (ICNPO)

CLASIFICACIÓN ICNPO	CLASIFICACIÓN NACIONAL
GRUPO 4. SERVICIOS SOCIALES	
4.100 Servicios Sociales	
- Protección del menor, servicios a niños y servicios de guardería infantil	5. Infancia
- Servicios a adolescentes y protección de la juventud	6. Juventud
- Servicios para personas con discapacidad.....	10. Atención e inserción de personas con discapacidad
- Servicios para ancianos	12. Atención de personas mayores
- Servicios de autoayuda y otros servicios sociales personales.....	1. Rehabilitación de adicciones patológicas: toxicomanía, sida, alcoholismo
- Servicios a familias (incluida violencia doméstica).....	11. Ayuda a mujeres
4.200 Emergencia y auxilio	
- prevención y control de desastres emergencia	7. Protección Civil
- Refugio temporal.....	4. Asistenciales en general, pobreza y marginación
- Asistencia al refugiado.....	3. Movimientos migratorios
4.300 Ayuda y mantenimiento de ingresos	
- Ayuda y mantenimiento de ingresos	4. Asistenciales en general, pobreza y marginación
- Asistencia material	

CLASIFICACIÓN ICNPO	CLASIFICACIÓN NACIONAL
GRUPO 6. HOGAR Y DESARROLLO	
6.100 Desarrollo económico, social y de la comunidad	
- Organizaciones comunitarias y de vecinos	9. Ayuda a barrios degradados
6.300 Empleo y formación	
- Rehabilitación profesional y grupos de trabajo protegidos	13. Inserción laboral de personas de difícil empleabilidad
GRUPO 7. DERECHO, DEFENSA Y POLÍTICA	
- Organizaciones de defensa	8. Ayuda a penados y reinserción social de expresos
- Asociaciones étnicas	2. Minorías étnicas
GRUPO 8. INTERMEDIACIÓN FILANTRÓPICA Y PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO	
.....	15. Concesión de subvenciones a entidades no lucrativas de acción social
8.100 Grant-making foundations	
- Fundaciones concededoras de subvenciones	
8.200 Otra intermediación financiera y promoción del voluntariado	
- Apoyo y promoción del voluntariado	
- Organizaciones recolectoras de fondos	
GRUPO 9. INTERNACIONAL	
9.100 Actividades internacionales	14. Cooperación al desarrollo y solidaridad internacional
- Asociaciones de asistencia al desarrollo	
- Organizaciones para desastres internacionales y de ayuda	

3.2.2.2. Otras entidades no lucrativas productoras de no mercado de la Economía Social

Además de las entidades no lucrativas de acción social, existe un amplísimo colectivo de agentes, mayoritariamente asociaciones, que también reúnen las características propias de la Economía Social. Se trata de asociaciones ciudadanas de carácter cultural, deportivo, político, profesional, científico, sindical, etc. que podrían clasificarse en tres grandes grupos: asociaciones de *encuentro*, de *influencia* o de *representación*. Dentro de estas entidades también cabría incluir a las asociaciones que ofrecen servicios de consumo colectivo (medio ambiente y otros) y que, teniendo indudable utilidad social, han quedado excluidas de las entidades no lucrativas de acción social.

Cabe afirmar que el tejido asociativo que representa este amplio y variado grupo de entidades tiene una indudable utilidad social para el logro de objetivos tan importantes como la cohesión social, el pluralismo y la consolidación de una sociedad vertebrada y libre. Incluso, en muchos casos, las iniciativas empresariales de la Economía Social provienen de la acción y la iniciativa de estas entidades de encuentro, influencia o representación. Sin embargo, ya se ha señalado que la oportunidad de incluir en el ámbito de la Economía Social a estas últimas entidades está sometida a debate por lo que, por el momento, no deben incluirse en el Catálogo.

3.2.3. Las entidades singulares de la Economía Social

Además de las Cofradías de Pescadores, que son corporaciones de derecho público sin ánimo de lucro incluidas en el subsector de mercado de la Economía Social existen otras entidades que por su envergadura y específica configuración jurídica conviene considerar en un grupo especial de entidades singulares de la Economía Social. En este Informe se incluyen tres de estas entidades singulares: a) **la ONCE** (Organización

Nacional de Ciegos de España), que es una Corporación de Derecho Público, cuyos principios de funcionamiento están inspirados en los de la Economía Social y que, cabría incluir en su subsector de mercado. La ONCE se rige por el Real Decreto 358/1991, modificando por los R.D. 1200/1999, 1359/2005 y 1434/2008, así como por sus Estatutos (Orden TAS/2533/2006); b) **la Cruz Roja**, Española, con una fuerte influencia en ella de las Administraciones Públicas aunque con estructuras democráticas en sus órganos de gobierno. Los ingresos por ventas y prestación de servicios a los clientes suponen menos del 50% de los ingresos totales de ejercicio, por lo que cabe incluirla en el subsector no de mercado de la Economía Social. La Cruz Roja Española se rige por los Reales Decretos 415/1996 y 2219/1996, que definen a la misma como “institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público”; c) **Cáritas Española**, que es una organización dependiente de la Conferencia Episcopal Española, inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. Las actividades de Cáritas están orientadas a la atención a personas vulnerables, personas excluidas, programas de inserción laboral, vivienda y salud así como a la cooperación internacional. La financiación de Cáritas proviene de donaciones y subvenciones (61,7% de recursos privados y 38,3% de financiación pública). Por ello Cáritas queda encuadrada como productor no de mercado de la Economía Social.

Estas tres entidades singulares deben ser incluidas en el Catálogo prescrito en la Ley 5/2011, ya que verifican los criterios orientadores establecidos en su artículo 4.

Cuadro nº3
Tipos de entidades de la Economía Social a incluir en el Catálogo previsto en la Ley 5/2011 de Economía Social, clasificados por sectores institucionales del SEC-2010

Sector institucional		Organizaciones macroeconómicas de la Economía Social española
PRODUCTORES DE MERCADO	Sociedades no financieras (S.11)	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas (Cooperativas de trabajo asociado, de consumidores, agrarias, enseñanza, mar, transportes, viviendas, sociales, sanitarias, etc.) • Sociedades Laborales • Empresas de inserción y centros especiales de empleo de la Economía Social • Sociedades Agrarias de Transformación de la Economía Social • Cofradías de pescadores • Empresas mercantiles no financieras controladas por la Economía Social • Otros productores de mercado privados (algunas asociaciones, fundaciones y sociedades mercantiles) de la Economía Social • Entidad singular ONCE • Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades no financieras de la Economía Social
	Sociedades financieras (S.12)	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperativas de Crédito (Cajas Rurales y Cajas Laborales y Populares) • Secciones de Crédito de las Cooperativas • Mutuas de Seguros • Mutualidades de Previsión Social • Cooperativas de Seguros • Instituciones sin fines de lucro al servicio de entidades financieras de la Economía Social
PRODUCTORES DE NO MERCADO	Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH) (producción de servicios no destinados a la venta) (S.15)	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de acción social con actividad económica • Fundaciones de acción social con actividad económica • Entidad singular CARITAS • Entidad singular CRUZ ROJA

**PRINCIPAL BIBLIOGRAFÍA
CONSULTADA**

Borzaga, C., Defourny, J. (Eds.) (2001): *The emergence of Social Enterprise*, Routledge, London.

Comunicación de la Comisión Europea “Iniciativa a favor del emprendimiento social” (Social Business Initiative COM/2011/25-10-2011).

CIRIEC (2000): *The enterprises and organizations of the Third System: a strategic challenge for employment*, European Commission-DG V.

Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre “Espíritu empresarial social y las empresas sociales” (2012/C, 24/01).

Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo sobre “Distintos tipos de empresa” (2009/C, 318/05).

Defourny, J. y Monzón, J.L. (Eds.) (1992): *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique) / The Third Sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*, De Boeck Université, Bruxelles.

Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la economía social, Minsiterio de Trabajo e Inmigración, 2010.

Ley 4/1997 de 24 de marzo de sociedades laborales.

La Economía Social en la Unión Europea, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 2012.

Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts. Nations Unies, New York, 2003.

Levit, T. (1973): *The Third Sector – New tactics for a responsive society*, Division of American Management Associations, New York.

Ley 5/2011 de 29 de marzo, de Economía Social.

Lipietz, A. (2001): *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire: pourquoi et comment?*, Ed. La Découverte, Paris.

Ley 27/1999 de 16 de julio de Sociedades Cooperativas.

Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la Economía Social: cooperativas y mutuas, Comisión Europea, Bruselas, 2008.

Monzón, J.L. (1989): *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Monzón, J.L. (Dir.) (2010): *Las grandes cifras de la Economía Social en España*, CIRIEC.

Sistema de Cuentas de Naciones Unidas SCN-2008.

Sistema Europeo de Cuentas, SEC-2010.

Spear, R., Defourny, J., Faureau, L. y Laville, J.L. (Eds.) (2001): *Tackling social exclusion in Europe. The contribution of Social Economy*, Ashgate, Aldershot.