

Dictamen 9 2023

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
3 DE MAYO DE 2023

Sobre el Anteproyecto de Ley Integral de impulso de la economía social



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 845-2023

Colección Dictámenes

Número 9/2023

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2023

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-17123-2023

Imprime

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Sobre el Anteproyecto de Ley Integral de impulso de la economía social

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 3 de mayo de 2023, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 14 de abril de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Trabajo y Economía Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Integral de impulso de la economía social. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para la elaboración de una propuesta de dictamen. Se solicitó la emisión del dictamen en el plazo de urgencia.

El texto que se ha de dictaminar viene acompañado de una Memoria del análisis de impacto normativo que recoge la oportunidad de la propuesta; su contenido; un análisis jurídico; la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, la descripción de la tramitación; el análisis de impactos; y la evaluación *ex post* de la norma.

La reforma integral que plantea el Anteproyecto no está contemplada en el Plan Anual Normativo para el año 2022, que, no obstante, incluía modificaciones parciales de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, y de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del Régimen

de empresas de inserción. Estas modificaciones eran insuficientes para abordar una actualización integral y coherente del marco normativo de la economía social, a lo que se sumaba el hecho de que una tramitación separada podría demorar la entrada en vigor de cada una de las normas y mermar la efectividad de la reforma.

El principal objetivo del Anteproyecto de Ley es actualizar el marco normativo del sector de la economía social para adecuarlo a las transformaciones que ha experimentado la economía y la sociedad españolas en los últimos años. Se trata de establecer un marco integral para facilitar la labor de las entidades del sector y aminorar la inseguridad jurídica que pudiera existir, todo ello, en pro de una mayor cohesión social y un progreso más sostenible.

Para ello, plantea la modificación de la principal normativa del sector, es decir, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del Régimen de las empresas de inserción, y la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social.

El principal referente del Anteproyecto en el ámbito europeo es el impulso dado a la economía social con la aprobación del Plan de Acción Europeo para la Economía Social titulado “Construir una economía que funcione para las personas”, y cuyo objetivo es promover marcos legislativos adaptados a este modelo empresarial,

programas de financiación y fomento de la innovación social y el emprendimiento, especialmente para atraer el talento joven, y generar un impacto positivo en la cohesión social y territorial. Todo ello orientado a liberar el potencial de las empresas europeas de la economía social, no solo en términos de creación de puestos de trabajo, sino también buscando incrementar el impacto social del sector en toda la Unión Europea.

Con este Plan, la Unión Europea se convirtió en la primera organización internacional con una política para la Economía Social, si bien otras organizaciones internacionales como la OIT y la OCDE¹ han reconocido su papel central en el desarrollo económico y social y la necesidad de impulsar ecosistemas propicios para la economía social, con marcos jurídicos propios y su incorporación en las estrategias y políticas económicas, sociales y medioambientales con el fin de aprovechar el potencial que pueden ofrecer estas empresas para impulsar el desarrollo económico y la cohesión para lograr sociedades más inclusivas y resilientes. Asimismo, cabe destacar, en el marco internacional, la aprobación el 18 de abril de 2023 en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la primera Resolución centrada en la economía social, presentada a propuesta de España con el apoyo de otros gobiernos, y que fue aprobada por unanimidad. La

1 En junio de 2022, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó una resolución sobre el trabajo decente y la economía social y solidaria en junio de 2022, y la OCDE adoptó una Recomendación sobre la economía social y solidaria y la innovación social.

Resolución “Promover la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible” alienta a los Estados miembros a que promuevan y apliquen estrategias, políticas y programas nacionales, locales y regionales para apoyar y potenciar la economía social y solidaria como posible modelo de desarrollo económico y social sostenible.

En España, el Anteproyecto se enmarca en los sucesivos instrumentos de planificación disponibles en el sector, fundamentalmente en las Estrategias Españolas de Economía Social, tanto estatal, siendo la más reciente la aprobada en abril de 2023 para el periodo 2023-2027, como de las comunidades autónomas, que han impulsado su potencial y desarrollo en los últimos años.

En este contexto, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia supone una oportunidad para el impulso de la economía social. En el componente 23, orientado a las nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo, se incluye una inversión dedicada específicamente a este fin. Es más, la importancia del sector dio lugar a la aprobación en mayo de 2022 del PERTE de la economía social y de los cuidados, que busca estimular una economía inclusiva, centrada en las personas con el impulso y desarrollo de la economía social y el fortalecimiento de los servicios avanzados en el ámbito de los cuidados.

Entre sus metas está fortalecer las políticas de igualdad y facilitar la conversión de compañías en crisis o con falta de relevo generacional en empresas de

economía social, principalmente cooperativas de trabajo, además de mejorar la competitividad de las pymes del sector. La principal actuación de este es el desarrollo del Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico, inclusivo y sostenible, cuya convocatoria se puso en marcha en diciembre de 2022, con el objetivo de impulsar procesos innovadores de apoyo a: la generación y mantenimiento del empleo de empresas viables en dificultades o sin relevo generacional mediante su conversión en empresas de economía social, la creación y consolidación de entidades innovadoras de la economía social, su modernización mediante creación de plataformas digitales, la creación de redes y el impulso de las transiciones sostenibles e inclusivas de empresas y de colectivos en situación de vulnerabilidad.

Este Consejo mantiene un interés constante en todo lo concerniente a la economía social y, a lo largo de los últimos años, se ha pronunciado en varias ocasiones en relación con esta y las distintas entidades que la conforman a través de sus dictámenes. En este sentido, destacan precisamente los dictámenes emitidos sobre las tres normas objeto de modificación en el presente anteproyecto; por orden cronológico: el Dictamen 2/1998, sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperativas; el Dictamen 5/2000, sobre el Anteproyecto de Ley de Economía social; y el Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la Regulación del régimen de las empresas de inserción.

Asimismo, el CES ha tenido la oportunidad de emitir su opinión en muchos otros aspectos relacionados con la Economía social, tanto en otros dictámenes como en el Dictamen 4/2000, sobre el Proyecto de Real Decreto sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social; el Dictamen 4/2012, sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento de la integración de cooperativas y de otras

entidades asociativas de carácter agroalimentario; o el Dictamen 7/2015, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social, como, cuando así procede, en sus informes de iniciativa propia y en su Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley consta de tres artículos de modificación de las normas sujetas a reforma, además de una disposición adicional única, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y cinco disposiciones finales.

Artículo primero. Modificación de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas

Las principales novedades afectan al título I referido a la sociedad cooperativa. En el capítulo I de disposiciones generales se introducen modificaciones respecto al concepto y denominación de las sociedades cooperativas, así como en relación al domicilio social.

En el capítulo III, sobre las personas socias, se incorporan medidas de igualdad y modificaciones respecto a los derechos de estas.

En el capítulo IV, sobre los órganos de la sociedad cooperativa, se introducen no-

vedades respecto a la Asamblea General y al Consejo Rector. Además, se regula un nuevo órgano social, la Comisión de Igualdad, cuya principal función será la elaboración y aplicación del Plan de Igualdad Cooperativo.

En el capítulo V, del régimen económico, se introducen nuevas previsiones para las aportaciones obligatorias, el reembolso de las aportaciones, el fondo de reserva obligatorio y el fondo de educación y promoción.

En el capítulo IX, de las cooperativas de segundo grado, el grupo cooperativo y otras formas de colaboración económica, se modifican las formas de colaboración económica entre entidades cooperativas.

En el capítulo X, de las clases de cooperativas, se modifican el objeto y las normas generales de las cooperativas de trabajo asociado. Además, se regulan los planes de igualdad de las cooperativas de trabajo asociado para las personas socias trabajadoras.

En el título II, de la acción de la Administración General del Estado, se actualizan las medidas de fomento del cooperativismo en ámbitos y sectores identificados como de especial trascendencia; en concreto, energía y vivienda. Además, se modifican las causas de descalificación de las sociedades cooperativas.

El Anteproyecto modifica, además, la disposición adicional primera sobre la calificación de las sociedades cooperativas como entidades sin ánimo de lucro, a fin de atender a las nuevas necesidades del sector. Se suprime la disposición adicional segunda sobre la creación del Consejo para el Fomento de la Economía Social. De igual forma, se suprime el apartado quinto de la disposición adicional quinta y la disposición final sexta sobre la aplicación a las cooperativas de las disposiciones de Seguridad Social para la contratación a tiempo parcial.

Artículo segundo. Modificación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del Régimen de las empresas de inserción

El Anteproyecto señala como objeto de la ley la promoción de la inserción laboral de las personas expuestas a factores de riesgo de vulnerabilidad y/o exclusión social a través de la regulación de las empresas de inserción con un régimen jurídico propio y la implantación de un conjunto de medidas para su fomento y promoción, en consideración a los fines y principios que les son propios, así como la regulación de las particularidades de la relación laboral de las personas trabajadoras en inserción.

Incluye, además, un catálogo de definiciones sobre los nuevos conceptos en los que se enmarca la norma y una ampliación de su ámbito subjetivo.

Se introducen ajustes respecto de la actuación e intervención de los servicios públicos, en el propio concepto de empresa de inserción y en los requisitos para la obtención de la calificación como tal. Se avanza asimismo en la descripción de las entidades promotoras de las empresas de inserción en el proceso de calificación.

Se simplifican los registros administrativos de las empresas de inserción y se clarifican las actuaciones de las Administraciones en estos itinerarios. Se establece un marco de contenidos mínimos, común para todo el Estado, de los itinerarios de inserción, causa y objeto de la contratación de las personas sujetas a factores de vulnerabilidad o exclusión social y de los que depende la mejora de su empleabilidad.

Se establecen también las características que deberán cumplir las empresas promotoras de las empresas de inserción, con el fin de salvaguardar que la creación de empresas de inserción responda de manera adecuada y coherente con su objeto social.

Con el fin de adaptar la norma al Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, el Anteproyecto introduce modificaciones en el régimen jurídico y modalidades de contrato de trabajo, así

como en las condiciones de trabajo y en el régimen de la suspensión o extinción del contrato.

Artículo tercero. Modificación de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social, que modifica la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social

En primer lugar, se modifica el artículo 5 sobre entidades de economía social, clarificando el ámbito de aplicación objetivo de las entidades que integran el ecosistema de la economía social; incluyendo los centros especiales de empleo de iniciativa social, introduciendo el concepto de empresa social y enfatizando en la declaración de entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General.

El Anteproyecto avanza también en la regulación de los actos de atribución de los Servicios de Interés Económico General, además de reformular el Catálogo de Entidades de la Economía Social, que pasa a consignarse como una herramienta estatal de carácter estadístico y declarativo que permita mejorar la información disponible sobre el sector y facilitar el diseño de las políticas públicas.

Asimismo, se regula el fomento y difusión de la economía social, identificando distintas áreas de intervención en las que debe incrementarse el desarrollo de la economía social y reforzándose la introducción de cláusulas de carácter social en los procedimientos de contratación pública.

Finalmente, se modifican las disposiciones adicionales segunda, cuarta y sép-

tima con el objetivo de reforzar la Estrategia Española de Economía Social, como principal instrumento de promoción y desarrollo de la economía social, e insertar con carácter transversal, integrado y con perspectiva de género, siempre que sea pertinente, el fomento de las iniciativas de la economía social en los instrumentos de planificación estratégica de las distintas políticas públicas sectoriales y, en particular, en las de crecimiento del empleo, de promoción del emprendimiento y de desarrollo económico, social y ambiental sostenible e inclusivo.

Disposiciones

Disposición adicional única. Protección de cuidadores de personas en situación de dependencia con un grado III, gran dependencia, reconocido de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Disposiciones transitorias: disposición transitoria 1.^a, Depósito provisional de los Planes de Igualdad; disposición transitoria 2.^a, Adaptación de las empresas de inserción a las previsiones de la ley; disposición transitoria 3.^a, Régimen transitorio de las calificaciones de empresas de inserción; y disposición transitoria 4.^a, Régimen transitorio de los contratos de trabajo en las empresas de inserción.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Disposiciones finales: disposición final 1.^a, Modificación del texto refundido de la

Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre; disposición final 2.^a, Modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE

y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; disposición final 3.^a, Modificación del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas; disposición final 4.^a, Título competencial; y disposición final 5.^a, Entrada en vigor.

3. Observaciones

El CES valora positivamente el Anteproyecto sometido a dictamen en tanto que comparte la necesidad de impulsar las entidades de la economía social y asegurar su actualización y adecuación al contexto económico y social, dado su peso en el tejido productivo español, donde genera alrededor del 10 por 100 del PIB y cerca de 2,2 millones de empleos directos e indirectos, de acuerdo con la Memoria del análisis de impacto normativo. La economía social, que cuenta con más de 43.000 entidades presentes en todos los sectores económicos, contribuye además a impulsar una actividad productiva inclusiva, igualitaria y sostenible social y medioambientalmente.

En opinión del CES, resulta pertinente clarificar las tipologías y el catálogo de entidades que integran el sector de la economía social, así como incorporar las nuevas fórmulas asociativas presentes actualmente en el ámbito de la economía social.

No obstante, de manera previa, el CES quiere apuntar que, una vez más, su labor

consultiva se ha visto seriamente afectada por la perentoriedad del plazo establecido para la emisión del presente dictamen, afectando a la responsabilidad institucional de elaborar un dictamen acorde con la importancia económica y social de la reforma que acomete el Anteproyecto, llevando a este Consejo a poder realizar únicamente algunas observaciones de carácter general.

Además, el CES lamenta que se haya solicitado su dictamen sobre un texto todavía en trámite de audiencia e información pública, incluso antes de que se abriera el plazo para la recepción de observaciones y aportaciones del público en general. La simultaneidad de ambos procedimientos conduce a pensar que el texto que se dictamina no será el que se remita posteriormente, no ya a segunda lectura en el Consejo de Ministros para la configuración definitiva del Proyecto de Ley, sino incluso a la consideración de otros órganos consultivos del Estado y a los distintos organismos de la Administración que

figuran en la Memoria del análisis de impacto normativo.

Sobre la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas

El CES valora positivamente la inclusión de medidas de igualdad en la Ley de Cooperativas, en cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, en tanto que considera necesario garantizar una composición equilibrada de las cooperativas en sus órganos sociales y sus estructuras asociativas. Asimismo, comparte la necesidad de adecuar la norma a las previsiones contenidas en el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, y el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.

Sin embargo, al CES le llama la atención que la Memoria de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto justifique en primer término la elaboración e inscripción de planes de igualdad en cooperativas de trabajo asociado para las personas socias trabajadoras como vía para permitir su participación en licitaciones y concursos públicos, cuando su principal cometido debe ser garantizar la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres en el ámbito laboral.

Por otra parte, mientras que la Ley Orgánica 3/2007 establece la obligatoriedad

de elaborar planes de igualdad en empresas de 50 o más trabajadores, el Anteproyecto no obliga a las cooperativas de 50 o más personas socias trabajadoras, las cuales podrán proceder a la elaboración e implantación de un plan de igualdad cooperativo de aplicación exclusiva a sus personas socias trabajadoras. En este sentido, el CES considera que el plan debería ser también obligatorio para las cooperativas con 50 o más personas socias trabajadoras.

En todo caso, el CES considera que, cuando exista la obligatoriedad de que la cooperativa de trabajo asociado elabore un plan de igualdad por tener 50 o más personas trabajadoras por cuenta ajena y, voluntariamente, decida implantar, además, un plan de igualdad para las personas socias trabajadoras, la norma debería garantizar la coherencia de ambos planes.

Finalmente, el Anteproyecto señala que el plan de igualdad de las cooperativas de trabajo asociado deberá ser aprobado por la asamblea y ser objeto de inscripción obligatoria en registro público. A este respecto, el CES considera necesario garantizar que dicha inscripción se asimile y tenga los mismos efectos que cualquier plan de igualdad desarrollado en el marco de la Ley Orgánica 3/2007.

En otro orden de cosas, el CES llama la atención sobre lo que considera un error de redacción del artículo 84.5 de la Ley 27/1999, puesto que al eliminar algunas de las causas de suspensión se han reordenado el resto y no se ha actualizado para ese apartado 5, lo que daría a entender que se podría sustituir a las personas

socias trabajadoras en situación de suspensión por causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o derivadas de fuerza mayor, cuando esto no es legalmente posible.

Por otra parte, en opinión del CES, dada su magnitud y alcance, la reforma que introduce el Anteproyecto en la Ley de Cooperativas debería ir acompañada de las necesarias modificaciones de su régimen fiscal, regulado por la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen fiscal de las cooperativas, en aras de garantizar la correcta aplicación de este y evitar determinadas situaciones que ya vienen produciéndose en algunos casos por la falta de concordancia normativa.

El Anteproyecto regula, por otra parte, la calificación como entidad sin ánimo de lucro a aquellas sociedades cooperativas que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social. El CES considera que la previsión que hace el texto del Anteproyecto en este ámbito es muy genérica, por lo que, a su juicio, la calificación de entidad sin ánimo de lucro debería circunscribirse específicamente a efectos de los concursos públicos, de la contratación con entes públicos o de beneficios fiscales.

Respecto del fomento y desarrollo del modelo cooperativo, el CES echa en falta la inclusión de medidas de fomento del cooperativismo y de promoción de coope-

rativas de fomento empresarial, así como cooperativas escolares o educativas. En opinión del CES, el fomento del emprendimiento y de la cultura empresarial debe inculcarse desde edades tempranas a través de cooperativas escolares, con el fin de contribuir al desarrollo económico y social del territorio.

La digitalización, el avance tecnológico y la expansión hacia entornos de trabajo más globalizados han generado una prioridad en el ámbito empresarial de los últimos tiempos, que sin duda afecta a las cooperativas. Esta situación se ha hecho especialmente patente en el contexto de la pandemia provocada por el COVID-19, que ha puesto de manifiesto la relevancia de la digitalización en todos los ámbitos, generando nuevas necesidades que requieren la adaptación y el desarrollo de nuevos modelos organizativos de trabajo y de funcionamiento interno y la gestión de las propias cooperativas de procedimientos digitalizados. Además, la digitalización de los procesos de constitución de las cooperativas puede contribuir a mejorar la eficiencia de la organización de los Registros y el intercambio de información entre estos, así como a reducir los plazos y trámites de constitución, que en la actualidad resultan excesivamente largos y costosos en un entorno competitivo.

Partiendo de la consideración de que, a juicio de este Consejo, esta sería la base sobre la que se han sustentado las modificaciones que introduce el Anteproyecto a la Ley 27/1999, el CES considera que algunos de los condicionantes o requisitos

introducidos para las cooperativas podrían ir en detrimento del objetivo que se quiere alcanzar en el ámbito de la digitalización. En particular, el artículo 3 bis, relativo a la página web corporativa, prevé la obligatoriedad de este instrumento como medio de comunicación interna entre los socios y socias en las cooperativas de más de 500 personas socias. Sin embargo, el CES considera que, en el caso de grandes sociedades cooperativas, dicha obligación podría suponer un obstáculo en la gestión y el funcionamiento de estas, por lo que, a su juicio, la existencia de una página web corporativa debería ser un medio de comunicación interna alternativo y complementario, pero no obligatorio.

La utilización fraudulenta de la sociedad cooperativa por entidades que se constituyen como cooperativas pero no llevan a cabo una actividad cooperativizada real, de acuerdo con los fines y principios cooperativos, sigue constituyendo una realidad indeseable que es preciso evitar, y en este sentido, el Anteproyecto objeto de dictamen introduce una serie de modificaciones al artículo 116 de la Ley 27/1999, sobre Descalificación de las cooperativas. La normativa actual prevé entre las causas de descalificación de una sociedad cooperativa su disolución por la paralización de los órganos sociales o de la actividad cooperativizada durante dos años, sin causa justificada, de tal modo que imposibilite su funcionamiento. El Anteproyecto introduce a tales efectos que “se presumirá que una cooperativa está inactiva cuando no presente sus cuentas en el

Registro de Cooperativas, ni las declaraciones fiscales obligatorias y, además, sus cargos sociales se encuentren caducados”. Por otra parte, el Anteproyecto prevé, en un nuevo apartado l.c) como causa de descalificación de una sociedad cooperativa “cuando la prestación del trabajo de las personas socias trabajadoras o socias de trabajo no se desarrolle de acuerdo con su estatuto jurídico, con participación efectiva en la gestión democrática y en el ámbito de organización y dirección de la cooperativa, así como cuando se encubra bajo la forma cooperativa finalidades propias de otras clases de sociedades o cuando se advierta la dependencia de otras entidades o personas”, previéndose la concurrencia de una serie de circunstancias.

Al compartir la necesidad de prevenir y combatir situaciones de fraude consistentes en la subcontratación de cooperativas de trabajo asociado para reemplazar y sustituir a personas trabajadoras por cuenta ajena por personas trabajadoras autónomas de tales cooperativas, al CES le surgen dudas sobre si las medidas previstas a tal efecto por el Anteproyecto son adecuadas o suficientes.

Cualquier reforma del régimen jurídico de una fórmula societaria o entidad debe conllevar necesariamente cambios y modificaciones acordes y necesarios para su actualización, incluyendo medidas de ajuste para optimizar la eficacia de su funcionamiento y gestión interna. Sin embargo, el CES considera que algunas de las modificaciones que introduce el Anteproyecto, lejos de agilizar y mejorar la gestión

de las cooperativas, podrían introducir rigideces y trabas respecto del régimen actual contenido en la Ley 27/1999, de Cooperativas. En este sentido, sería necesario llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en particular, y sin ánimo de exhaustividad, en los artículos 1, 16, 79, 80 y 87, de cara a garantizar la necesaria seguridad jurídica de la norma.

Sobre la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción

Las modificaciones que recoge el Anteproyecto en relación con la regulación de las empresas de inserción son fundamentales para adaptar la regulación de estas empresas a la normativa laboral y a las nuevas necesidades sociales, como es el caso de la reforma laboral o los nuevos mecanismos de inclusión social como el ingreso mínimo vital. Anticipa una nueva regulación que avanza en la necesidad de impulsar la fórmula de las empresas de inserción que atienden a personas expuestas a factores de riesgo de vulnerabilidad y/o exclusión social que son, a su vez, la causa de sus dificultades para acceder a un empleo. En este sentido, de cara a mejorar la eficacia de la nueva regulación, sería deseable contar con más información sobre este tipo de empresas, puesto que así se podrá llevar a cabo el seguimiento y la evaluación *ex post* de la norma, tal y como se prevé en la Memoria del análisis de impacto normativo.

Con carácter general, el CES considera necesario revisar las referencias al ar-

ticulado del propio Anteproyecto, ya que en algunos casos se hace referencia a artículos cuya numeración se corresponde con la Ley 44/2007 y no con la nueva redacción. Por ejemplo, el artículo 4.2 en su apartado c) hace referencia al artículo 9.3, que no existe en la norma proyectada.

El CES comparte la inclusión de un catálogo de definiciones sobre los nuevos conceptos en los que se enmarca la regulación, pero quiere llamar la atención sobre la necesidad de que este catálogo esté en consonancia con las establecidas en la normativa correspondiente de servicios sociales, dada la trascendencia de esta. No obstante, parece necesario precisar la definición de la situación de “mejora de empleo”, acotando esta a la existencia de factores relacionados con una situación de vulnerabilidad y/o exclusión social.

Asimismo, el CES considera que se debe matizar y precisar la redacción de algunos artículos. Es el caso del referido al nuevo contrato para la transición al empleo ordinario recogido en el Anteproyecto, siendo necesario dejar suficientemente claro que este es el marco contractual que debe primar en las relaciones laborales entre las empresas de inserción y las personas trabajadoras expuestas a factores de vulnerabilidad. Asimismo, se debería precisar su carácter de contrato temporal de tránsito al empleo ordinario, cuya duración máxima, en todo caso, parece excesiva. Por otro lado, sería conveniente concretar cuál es el contenido y el alcance del deber de informar a las personas trabajadoras que suscriban esta modalidad contractual de

los elementos esenciales de esta, así como la obligación de entregar a la RLPT la copia básica de dichos contratos.

En relación a la suspensión y extinción del contrato de trabajo y la referencia al artículo 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores recogida en el Anteproyecto, el CES considera necesario explicitar si se consideran todas y cada una de las previsiones contenidas en dicho precepto y si debe aplicarse dicho artículo en todos y cada uno de los supuestos de extinción del contrato por expiración del tiempo máximo, o solo en aquellos supuestos en los que, finalizado el contrato, se siguen prestando servicios para la empresa en cuestión.

Por otra parte, en relación con las personas trabajadoras en inserción, el CES entiende que es necesario precisar el redactado de la norma de forma que queden claramente delimitados los colectivos objeto de esta. A este respecto, la redacción actual puede dar lugar a confusión sobre la consideración como personas trabajadoras en inserción a aquellas que pertenezcan a colectivos con mayores dificultades de inserción laboral “*per se*” (p. ej., migrantes, minorías étnicas, personas desempleadas de larga duración o de más de 45 años con 12 meses en situación de desempleo, entre otras) sin que necesariamente existan factores de vulnerabilidad social. De hecho, la norma recuerda que dichos factores deberán ser siempre acreditados. Asimismo, el CES estima que no es oportuna la consideración como personas en situación de inserción laboral a las que tengan una solicitud de mejora

de empleo, ya que dicha situación implica que ya están insertadas en el mercado de trabajo.

En cuanto a las competencias o actuaciones de las Administraciones públicas, el CES entiende que es necesario incorporar algunas precisiones. En relación con las competencias respecto a los itinerarios de inserción, sería conveniente incorporar en el texto de las competencias de los Servicios Públicos de Empleo la garantía de la eficacia de los itinerarios de inserción, a fin de mantener una función que se viene desarrollando en la práctica. Asimismo, con el objetivo de no inducir a error, se quiere llamar la atención sobre la redacción del artículo 4, punto 2, que debería conservar el texto actualmente vigente sobre las competencias que corresponden a los Servicios Sociales Públicos y a los Servicios Públicos de Empleo, y que reconoce a ambos como competentes para establecer los criterios aplicables a los itinerarios de inserción. Para garantizar el éxito de los procesos de inserción, los itinerarios deben ser realizados teniendo en cuenta las recomendaciones de los Servicios Sociales Públicos y de los Servicios Públicos de Empleo, de acuerdo con las propias empresas de inserción.

Respecto a las ayudas económicas para las empresas de inserción, el CES entiende que las ayudas vinculadas a contratación laboral deberían limitarse a las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social en los contratos de trabajo para la transición al empleo ordinario de las personas en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social.

En cuanto al régimen sancionador, el CES considera necesario incorporar en el texto la tipificación de las posibles infracciones en que puedan incurrir las empresas de inserción y su calificación como leves, graves o muy graves.

Asimismo, sería necesario una mayor concreción de algunas previsiones contenidas en el Anteproyecto como, por ejemplo, las medidas de apoyo para las personas trabajadoras provenientes de empresas de inserción y para las empresas que los contraten o las referencias al “silencio administrativo” y sus consecuencias ante informes de los servicios públicos.

Sobre la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social

Los cambios producidos en el marco económico y social de la actividad empresarial durante los doce años de vigencia de la Ley 5/2011, pero, sobre todo, desde la irrupción de la pandemia, han exigido desarrollos de nuevas políticas públicas relacionadas con la economía social, así como de modificaciones en su marco normativo. Todo ello incide –directa o indirectamente– en la eficacia de su actividad; sirvan de ejemplo el recién aprobado Plan de Acción de la Economía Social, la inclusión de la economía social dentro de los programas financiados por el Fondo Social Europeo o la consolidación de las Estrategias de Economía Social.

A grandes rasgos, el Anteproyecto responde adecuadamente a la necesidad de adaptar el marco normativo de la economía social a la nueva realidad. No obstan-

te, en opinión del CES debería mejorarse la conceptualización de las entidades de la economía social. En concreto, la de los centros especiales de empleo de iniciativa social, que debería incluir una referencia expresa a la norma donde se define su configuración jurídica –Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social–. También, en esa misma línea, y en aras de una mayor seguridad jurídica, debería mejorarse la referencia a la empresa social, incorporada por el Anteproyecto de Ley al listado de entidades de la economía social.

Asimismo, con relación a los centros especiales de empleo de iniciativa social, el CES considera necesario recordar la existencia también de centros especiales de empleo no calificados de iniciativa social que quedan fuera de la norma proyectada, y si lo estaban en la norma vigente, cuando también participan en el apoyo a la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Finalmente, una mejor conceptualización de las entidades de la economía social es fundamental, entre otras cuestiones, porque son beneficiarias de una serie de ventajas directas en la atribución de servicios públicos de interés general. Respecto a esta atribución, el CES considera que la nueva regulación necesita un debate más pausado que analice el objeto del servicio público y los efectos sobre las personas receptoras de dicho servicio, así como sobre las formas y garantías de prestación de este o sobre su funcionamiento general.

4. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Integral de impulso de la economía social, sin perjuicio de las observaciones generales formuladas en el presente dictamen. No obstante, este Consejo quiere insistir una vez más en que, para poder

ejercer cabalmente su función consultiva, el Gobierno, en el proceso de elaboración normativa, debe enviar a esta institución un texto suficientemente cerrado y concederle un plazo razonable para emitir su opinión preceptiva.

Madrid, 3 de mayo de 2023

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA