



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47, extraordinario, noviembre 2003, pp. 125-133

La Economía Social en el diálogo social. Constitución Española y perspectivas

Jesús Catania

Presidente de MCC -Mondragón Corporación Cooperativa

Adrián Celaya

Secretario General de MCC

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2003 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

La Economía Social en el diálogo social. Constitución Española y perspectivas

Jesús Catania

Presidente de MCC -Mondragón Corporación Cooperativa

Adrián Celaya

Secretario General de MCC

1.- La Economía Social en la Constitución Española de 1978

No es fácil hacer una reflexión sobre el tratamiento de la Economía Social en la Constitución Española de 1978 y evitar reiteraciones con lo que al respecto han analizado en más de una ocasión los distintos actores y analistas de los ámbitos económico y jurídico.

De cualquier forma, como se verá, en este artículo nos interesa especialmente subrayar determinados aspectos de la Constitución sobre los que quizás no hemos reflexionado suficientemente y, en particular, aquellos relacionados con el diálogo social.

Como punto de partida, puede claramente decirse que la actitud de los redactores de la Constitución en relación con la regulación del tratamiento que en la misma debía tener la Economía Social -y, en particular, las Sociedades Cooperativas- puede muy bien calificarse como netamente positiva.

En efecto, el punto de partida evidente al respecto es la expresión recogida en el apartado 2 del artículo 129 de la Constitución referente a que *“los poderes públicos fomentarán, mediante una legislación adecuada, las Sociedades Cooperativas”*.

A partir de la Constitución, han sido fundamentalmente dos líneas de actuación legislativa las que se han relacionado con esta Disposición:

- a) en primer lugar, el Régimen Fiscal de Cooperativas, en el que se diferencian disposiciones de ajuste técnico y disposiciones de fomento, que en la propia legislación se relacionan directamente con este apartado de la Constitución.
- b) la legislación sustantiva cooperativa, en la medida en que el concepto “legislación adecuada”, implica la necesidad de una legislación sustantiva adecuada a las características esenciales de esta modalidad jurídica.

A su vez, el contenido que hemos señalado del artículo 129. Dos, se sustenta fundamentalmente en el propio texto constitucional a través de dos ámbitos de regulación fundamentales:

- el ámbito relacionado con la implicación de los trabajadores en la empresa, al que específicamente se hace referencia en el propio apartado Dos del artículo 129, estableciéndose que *“los*

poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa, también establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”

- el ámbito de la implicación de los consumidores y usuarios, desarrollado fundamentalmente en el artículo 51 de la Constitución. En este artículo, se alude a la defensa de los consumidores y usuarios, a la protección de su seguridad, salud y legítimos intereses económicos, a su información y educación y al fomento de sus organizaciones.

Estas dos líneas de fomento constitucional están directamente relacionadas, como sabemos, con las dos corrientes básicas que configuran el Cooperativismo histórico: el Cooperativismo de Trabajo y el Cooperativismo de Consumo.

De la específica regulación de estos dos ámbitos de fomento constitucional, se pueden extraer conclusiones importantes sobre su significación cara a la relevancia que los dos conceptos de Cooperativismo y Economía Social pueden tener en la interpretación de la Constitución.

En efecto, desde la perspectiva de la implicación de los trabajadores, es cierto que el Cooperativismo de Trabajo ha liderado históricamente este valor constitucional. Pero no es menos cierto que, con Principios y Valores cercanos a los del Cooperativismo de Trabajo, otros ámbitos de la Economía Social inciden directamente en el desarrollo de este Principio, como pueden ser las Sociedades Laborales, las organizaciones de minusválidos y las asociaciones empresariales de trabajadores en sentido amplio.

Pero hay más. Fuera del Cooperativismo de Trabajo, es cada vez más habitual que otros ámbitos del Cooperativismo también incorporen, a través de la figura del socio de trabajo, participaciones cualificadas de los trabajadores de la empresa. Pero además, este tipo de participaciones se extienden también a otro tipo de empresas no cooperativas, entre las que cabe destacar las Cajas de Ahorros, en las que la participación cualificada de los trabajadores es un pilar básico de su configuración institucional.

Algo similar nos sucede desde la perspectiva del análisis del texto del artículo 51, y su relación con el Cooperativismo de Consumo, entendiéndolo en términos genéricos. La integración societaria de los consumidores y usuarios, siendo también un valor tradicional de las Sociedades Cooperativas, no es exclusiva de ellas, en la medida en que otro tipo de entidades de la Economía Social se basan también en una composición mayoritaria o cualificada de la representación de los consumidores. En primer lugar, sobre todo, cabe destacar las Mutualidades o Entidades de Previsión Social, asentadas en un ámbito de actividad determinado, pero cuya esencia radica precisamente en otorgar el poder social a los usuarios de dicha actividad. También habría que citar aquí, una vez más, a las Cajas de Ahorros, como consecuencia también del otorgamiento de participación cualifi-

cada a los usuarios que, en base a su régimen legal y estatutario, vienen tradicionalmente asumiendo. Finalmente, existe también un importante número de asociaciones con actividad empresarial que, como consecuencia de su propia configuración societaria, se basan precisamente en el otorgamiento del poder social a los consumidores o usuarios de los productos o servicios ofrecidos por la Asociación.

Hay que destacar además que, salvo en el caso de las Sociedades Laborales, casi todas las modalidades organizativas que hemos comentado: Cajas de Ahorro, Mutualidades, Asociaciones con actividad empresarial, basan el otorgamiento de cuotas de poder social a trabajadores, consumidores o usuarios en una distribución del poder social equitativa y, habitualmente, sustentada en el mismo criterio de “un socio – un voto” que ha constituido siempre la esencia de las Sociedades Cooperativas.

Tanto el desarrollo constitucional como la aplicación por los poderes públicos de las disposiciones normativas de la Constitución, deben tener muy en cuenta estos criterios básicos.

La cuestión esencial en la que nos queremos centrar a partir de ahora es el papel que, como consecuencia, de las disposiciones constitucionales, debe tener la Economía Social en el ámbito del diálogo social.

El artículo 7 de la Constitución alude a que *“los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”*.

En alguna ocasión se ha querido interpretar el concepto de “asociaciones empresariales” recogido en este artículo como limitado a las asociaciones denominadas “patronales”, esto es, a las que tienen como objeto fundamental la participación en la negociación colectiva como contraparte de los sindicatos.

Esta interpretación deja fuera del ámbito de la negociación colectiva a las organizaciones asentadas en el acceso de los trabajadores a la propiedad de la empresa y, fundamentalmente, a las Cooperativas de Trabajo, Sociedades Laborales, asociaciones de trabajadores de objeto empresarial e, indirectamente, al conjunto de la Economía Social. Dado el peso significativo y progresivo que la Economía Social tiene en la realidad económica actual, tal interpretación restrictiva no solo carece de soporte literal y formal en la Constitución, sino también de cualquier lógica sistemática o sociológica.

Las Asociaciones de Cooperativas en concreto y las Asociaciones de Organizaciones de Economía Social en general deben, sin ninguna duda, admitirse como “asociaciones empresariales” a todos los efectos de interlocución en el diálogo social. Lo contrario acabaría atacando frontalmente lo dispuesto en el artículo 129 sobre la promoción de las sociedades cooperativas, e incluso literalmente lo dispuesto en el artículo 51 sobre las organizaciones de consumidores.

En la misma línea, el artículo 52 de la Constitución alude a que “*La Ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que le sean propios*”, artículo que entendemos que da igualmente cobertura a la regulación jurídica y a la aceptación como interlocutor social de las organizaciones de cooperativas y de entidades de Economía Social.

De aquí se deducen dos líneas de trabajo básicas a efectos del desarrollo normativo de las disposiciones constitucionales en relación con las Cooperativas y la Economía Social:

- a) la necesidad de un expreso reconocimiento de la Economía Social como interlocutor en el diálogo social, en condiciones formalmente equivalentes a las de los sindicatos de trabajadores y a las de otras asociaciones empresariales, sin que la redacción del artículo 7 de la Constitución pueda entenderse como una limitación normativa para esta admisión.
- b) la necesidad de clarificar la aplicación de los conceptos de fomento de la implicación de los trabajadores y consumidores a las propias Cooperativas y a otros ámbitos de la Economía Social con funciones y finalidades comparables.

2.- La Economía Social y el diálogo social.

Situación actual

Como un fenómeno propio de todos los países europeos, se detecta una progresiva articulación de la Economía Social a efectos de su participación progresiva en el diálogo social, de tal forma que tiende a constituirse como una “tercera pata” de dicha interlocución social, junto a sindicatos y asociaciones patronales.

Se trata de una tendencia general en Europa, si bien con distintos ritmos e incluso con variaciones en el enfoque, ya que el propio concepto de consolidación de la Economía Social, según los países, se está impulsando en una doble dirección:

- a) Como conjunto de entidades empresariales o asociativas distintas de las Sociedades de Capitales, en términos generales.
- b) Como conjunto de entidades distintas de las entidades capitalistas pero en un ámbito siempre restringido a la actividad empresarial.

Se producen también variaciones según los países en función de si se incorporan o no en la Economía Social las organizaciones de empresarios autónomos.

A pesar de estas dudas conceptuales de fondo, el concepto de articulación y participación progresiva de la Economía Social en el diálogo social, va poco a poco asentándose de manera progresiva en todos los países de nuestro entorno.

No obstante, si algo hay que resaltar al respecto, es la excesiva lentitud con la que este proceso de aceptación de la Economía Social como tercer pie del diálogo social, va siendo aceptado y formalizado a nivel público.

En ocasiones, las razones de esta lentitud, hay que reconocerlo, se encuentran en las propias organizaciones de Economía Social, excesivamente preocupadas por su propia configuración interna y que no llegan de esta forma a centrar todos sus esfuerzos en su objetivo fundamental.

Pero, sobre todo, hay que destacar la insuficiente apertura de sindicatos y organizaciones empresariales para hacer un hueco en el diálogo social a este nuevo sector.

Evidentemente, en la medida en que la Economía Social renuncia a configurarse como asociación patronal a efectos de la negociación colectiva, no tiene sentido que como tal Economía Social participe en los foros especializados en dicha negociación colectiva, pero difícilmente puede tener justificación alguna que no se le admita en aquellos foros donde se analizan cuestiones de interés económico general, sectorial, etc.

Es importante que realicemos todos los esfuerzos necesarios para que, a través de planteamientos razonables y de resolver las posibles suspicacias que puedan surgir al respecto, se vayan dando nuevos pasos de forma acelerada para conseguir que la Economía Social resuelva el actual distanciamiento entre su peso específico real en la sociedad y su escasa representatividad institucional en el momento actual.

3.- Necesidad de un replanteamiento. Más allá de las fronteras jurídicas

Una buena parte de los problemas de articulación de la Economía Social nacen de una excesiva insistencia de algunos de los propios componentes de este sector en la importancia de la forma jurídica frente a la configuración esencial de las distintas entidades que la componen.

Como hemos dicho antes en relación con el texto constitucional, parece evidente que los ámbitos fundamentales de la Economía Social: Cooperativas, Mutualidades, Cajas de Ahorro, Sociedades Laborales, Asociaciones con actividad empresarial, etc. responden a Principios Básicos fundamentales equivalentes y que se asientan en los siguientes criterios:

- tratarse de entidades que desarrollan una actividad empresarial,
- tratarse de entidades de configuración básica no capitalista,
- sustentarse en el otorgamiento del poder social, no a los inversores, sino a otros “stakeholders” que participan en la actividad y, fundamentalmente:
 - a) a los trabajadores de la empresa, como sucede con Cooperativas de Trabajo, Sociedades Laborales, Asociaciones de trabajadores autónomos, etc.
 - b) a los proveedores o clientes de la empresa, como sucede en las otras modalidades cooperativas, en las mutualidades, en otras asociaciones de actividad empresarial, etc.
 - c) a la vez a los dos tipos de colectivos, como sucede en las cooperativas integrales, en las Cajas de Ahorros, etc.
 - d) en impulsar una distribución equilibrada del derecho de voto o de los derechos sociales entre los miembros del respectivo colectivo de socios y casi siempre asentándose en el criterio “un socio – un voto”.

Puesto que las esencias de fondo son tan similares, cabe preguntarse por qué las configuraciones históricas y asociativas de estas modalidades son tan distintas. De hecho, son precisamente estas tradiciones históricas y organizativas las que dificultan un rápido asentamiento de la capacidad de interlocución de la Economía Social.

Y la razón, probablemente, no es sino el excesivo casuismo y formalismo que las legislaciones tradicionales de la Economía Social -fundamentalmente Cooperativas y Mutualidades- han sufrido, que les ha incapacitado para recoger en su seno modalidades organizativas con esencia prácticamente equivalente a las mismas.

En efecto, una legislación cooperativa un poco menos estricta y un poco más abierta, no hubiera tenido ningún inconveniente para acoger en su seno a modalidades jurídicas como las Mutualidades (que, en esencia, no son otra cosa sino cooperativas que operan en un ámbito específico de actividad financiera y a través de un cumplimiento estricto de los criterios mutualistas de amplia tradición en el Cooperativismo), a las asociaciones con actividad empresarial compuestas por trabajadores o por usuarios, etc. En otro ámbito, sería conveniente examinar en profundidad la configuración actual de las Cajas de Ahorro y el peso cada vez más claramente minoritario que la participación pública tiene en las mismas, a efectos de clarificar su relación con el ámbito general de la Economía Social y, en concreto, con el ámbito específico cooperativo, tal como ya se ha hecho en algunos países de nuestro entorno.

Probablemente, es una excesiva incidencia en los formalismos jurídicos lo que dificulta la superación de las barreras normativas, organizativas y culturales actualmente asentadas dentro de la Economía Social.

4.- Medidas a impulsar

En función de lo expuesto en este artículo, cabe sintetizar los siguientes criterios a tener en cuenta a efectos de posibles medidas a tomar para impulsar la articulación de la Economía Social y, muy especialmente, su papel en el diálogo social, comenzando, por supuesto, por las medidas que nos corresponde adoptar a los propios componentes de este sector:

- las organizaciones miembros de la Economía Social debemos aceptar impulsar marcos de relación conjunta que, dando a los factores formales y jurídicos el peso que les corresponde, permitan detectar los aspectos sustanciales de la configuración de los distintos tipos de entidades que componen la Economía Social y definir, de esta forma, con la suficiente lógica, nuestro marco de relaciones interno y nuestras capacidades de actuación conjunta.
- las organizaciones de Economía Social y los poderes públicos deberían impulsar una racionalización y flexibilización de los marcos normativos que permitan acercar, en la medida lógica, las estructuras normativas de entidades que, como las que componen la Economía Social, se basan en esencias societarias similares. En particular, debería analizarse:
 - a) la posibilidad, últimamente puesta de relieve por diversos expertos, de definir un marco normativo básico común para los distintos ámbitos de la Economía Social.
 - b) la posibilidad de que, quizás a través de una mínima adecuación del régimen jurídico de las Cooperativas, se permita incluir dentro de un ámbito normativo común a entidades que ya en este momento comparten la configuración esencial de las Cooperativas, como son fundamentalmente las Mutualidades, Cajas de Ahorros, o asociaciones con actividad empresarial, sin perjuicio de respetar al máximo las necesidades normativas específicas de cada una de estas figuras e incluso las peculiaridades culturales creadas en torno a denominaciones específicas, en la medida en que ello sea necesario.

Evidentemente, se trata de una línea de trabajo que difícilmente va a obtener frutos inmediatos, pero que la lógica de la propia legislación no puede olvidar, y que las entidades pertenecientes a la Economía Social deberán tener cada vez más en cuenta.

A corto plazo, y sin perder de vista esta reflexión de fondo sobre lo que son diferencias formales y esenciales entre nuestras propias organizaciones, debemos concentrar nuestros esfuerzos en potenciar las organizaciones representantes de la Economía Social en la medida necesaria para ampliar su capacidad de interlocución y de configuración como un nuevo pilar del diálogo social.

En la medida necesaria, es imprescindible que mantengamos, cara al desarrollo de estos objetivos, una actitud dialogante y constructiva con los restantes interlocutores sociales: la Administración, las organizaciones patronales, los sindicatos, etc. En particular, debemos ser conscientes de que, lo que para nosotros es evidente -y me refiero a la necesidad de abrir caminos a la Economía Social en esta participación en el diálogo social- puede resultar novedoso y rupturista en algunos casos para otros, en la medida en que esta participación tiende de alguna forma a romper la tradicional relación entre patronal y sindicatos en base a representación equitativa de ambas partes o, en su caso, en base a una representación tripartita junto a la Administración.

Siendo conscientes de que todos los cambios estructurales generan, de forma natural, resistencias, debemos precisamente incrementar nuestros esfuerzos al respecto que, en primer lugar, deberán sin duda asentarse en el propio peso que seamos capaces de dar a las organizaciones de la Economía Social y a la imagen de las mismas ante la propia sociedad. En la medida en que estas organizaciones sean conocidas y valoradas por la sociedad, su participación en los foros del diálogo social será admitida de forma cada vez más natural. Es imprescindible que las organizaciones y empresas de la Economía Social no escatimemos esfuerzos al respecto.