



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 66, Octubre 2009, pp. 37-60

La representación institucional de la economía social: una aproximación desde el derecho vigente y desde el derecho propuesto

Fernando Valdés Dal-Ré

Universidad Complutense de Madrid

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición electrónica: 1989-6816.

© 2009 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.ciriec-revistaeconomia.es

La representación institucional de la economía social: una aproximación desde el derecho vigente y desde el derecho propuesto

Fernando Valdés Dal-Ré

Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El propósito del presente trabajo se centra en examinar las propuestas normativas que enuncia el borrador de "Ley de Fomento de la Economía Social" (BLEC) en relación con las vías a través de las cuáles los agentes de la economía social intervienen en los procesos políticos, en su doble e inescindible condición de actores económicos y sociales dotados de una especial relevancia en la sociedad de nuestro tiempo. Dos son, en concreto, los temas objeto de desarrollo. El primero, de alcance más descriptivo, intenta ofrecer una panorámica general, en el doble ámbito nacional (estatal y autonómico) y europeo, de los cauces típicos a través de los cuales se expresa la participación del sector de la economía social en las instituciones públicas. El segundo tema, de tono más constructivo y propositivo, pretende examinar los criterios contenidos en el BLEC a la hora de medir la representatividad de las organizaciones de representación de intereses de la economía social.

PALABRAS CLAVE: Economía social, representatividad institucional, organizaciones de representación de la economía social, legislación.

CLAVES ECONLIT: P130, Q130, L310.

La représentation institutionnelle de l'économie sociale : une approche selon le droit en vigueur et selon le droit proposé

RÉSUMÉ : Le présent travail a pour objet d'examiner les propositions normatives de l'avant-projet « Loi de développement de l'économie sociale » (BLEC) en relation avec les voies par lesquelles les agents de l'économie sociale interviennent dans les processus politiques, dans leur condition à la fois double et indissociable d'acteurs économiques et sociaux dont le rôle revêt une importance majeure dans notre société contemporaine. Deux thèmes sont particulièrement centrés sur le développement. Le premier thème, beaucoup plus descriptif, tente d'offrir une vue d'ensemble générale tant au niveau national double (étatique et autonome) qu'europpéen des filières typiques au travers desquelles la participation du secteur de l'économie sociale se traduit dans les institutions publiques. Le second thème, beaucoup plus structuré et optimiste, tente d'examiner les critères contenus dans la BLEC au moment de mesurer la représentativité des organisations qui représentent les intérêts de l'économie sociale.

MOTS CLÉ : Économie sociale, législation, institutions de représentation de l'économie sociale, politiques publiques.

The institutional representation of the social economy: An approach from existing law and from the proposed legislation

ABSTRACT: The purpose of this study is to focus on examining policy proposals which the draft "Law for the Promotion of the Social Economy" (BLEC) sets forth regarding the ways through which social economy actors participate in political processes in their dual and inseparable condition as economic and social actors endowed with a special relevance in today's society. There are two specifically-targeted development issues. The first one, with a more descriptive scope, aims to provide an overview in the two national levels (State and regional) and European level, about the typical channels through which the participation of the social economy sector in public institutions is realised. The second subject, with a more constructive and positive tone, aims to examine the criteria contained in BLEC when measuring the representativeness of organizations representing social economy interests.

KEY WORDS: Social economy, law, organizations representing social economy, public policies.

1.- La participación de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos: un instrumento esencial en la construcción del Estado social

1. En la evolución de los Estados eurocontinentales, tal y como los mismos vinieron conformándose a lo largo del siglo XIX tras la implantación y definitiva maduración de los principios y valores aportados por el nuevo orden político, económico y jurídico triunfante de la revolución burguesa, la terminación de la II Guerra Mundial va a actuar como un factor de expansión y profundización de algunos de los cambios que, de manera aislada en el espacio y episódica en el tiempo, van a ir apareciendo en el período de entreguerras. En lo que aquí importa señalar, tales cambios afectarán a la comprensión del propio Estado o, al menos, de bastantes de sus elementos estructuradores.

Desarrollando de manera sistemática y coherente, conforme a criterios de unidad, algunas de las medidas precozmente enunciadas por la Constitución de Weimar y puestas en práctica por los primeros gobiernos republicanos, el movimiento constitucional que surge tras la conclusión de la segunda conflagración mundial sienta las bases para la emergencia de un nuevo modelo de Estado, el Estado Social y Democrático de Derecho, que en buena medida se edifica sobre la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad o, si se prefiere, a partir de la renovación de la función tipificadora de esas relaciones. En tal sentido, las constituciones nacionales ya no son solo un pacto social para la limitación del poder político; también son, y en parte nada desdeñable, un pacto para la predeterminación de un programa de acción política de promoción del progreso social y económico de los ciudadanos.

En el modelo anterior, en el denominado modelo pluralista, que se va construyendo y formando durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, las relaciones entre poderes públicos y sociedad se articulan a través de grupos de intereses, todos los cuales tienen la posibilidad – a menudo más teórica que efectiva – de hacer oír su voz y de ejercitar un poder de presión e, incluso de veto, sobre los grupos concurrentes. No hay un único centro de poder; éste se dispersa entre todos los grupos, de suerte que el poder de cada uno se compensa y equilibra con el que tienen reconocidos los demás. En semejante contexto social, el proceso político termina siendo el resultado de la interacción entre grupos; esto es, del libre y cambiante juego de las recíprocas presiones y resistencias que ejercen entre sí los grupos. El proceso político, en suma, es la arena en la que los intereses sociales organizados concurren entre sí en términos competitivos para la satisfacción de sus respectivos y egoístas intereses, asumiendo entonces el Estado, de manera constante, el papel de garante de las reglas de juego y, de manera eventual y transitoria, la función de árbitro de esa competencia legítima.

Esta inteligencia sobre los procesos de articulación de los intereses sociales y la formación de la voluntad política es la que entra en crisis, primero de manera tímida tras la inmediata finalización de la II Guerra Mundial y, más tarde, durante las décadas de los años 50 y 60 del siglo anterior, de modo

acelerado. En realidad, sin embargo, el sistema que va surgiendo no representa una ruptura o un corte del modelo pluralista; es, más bien, el resultado de un eje de desarrollo o de un proceso de evolución de ese modelo, que, al menos en parte, trae causa en la radicalización o acentuación de algunos rasgos y tendencias del pluralismo. En todo caso y sea cual fuere la tesis que se defienda sobre su origen y conformación, las funciones del Estado y de los grupos de intereses en la sociedad experimentan cambios intensos en la variante del modelo pluralista o, si se quiere, en el nuevo modelo emergente. La función de aquél, del Estado, ya no consiste o no siempre consiste en garantizar la observancia de las reglas de juego por parte de los grupos sociales que se encuentran en la sociedad, y en ella actúan, en posición de concurrencia, a menudo conflictiva. Ahora, el Estado llama a los grupos sociales a que participen en los procesos políticos, llamada ésta, por otra parte y como es evidente, que no afecta a todos ellos, sino a los dotados de mayor capacidad de representación de esos intereses. La definición del interés general no es ya una competencia exclusiva del Estado; es una tarea que el poder político comparte con los grupos sociales, bien que con una intensidad variable, dependiendo del grado de implantación de los elementos delimitadores del nuevo modelo. Por lo demás, y no es lo de menos, el objetivo final de este nuevo modelo de relaciones entre el Estado y la sociedad busca la neutralización o, cuando menos, la moderación de los conflictos sociales, fin éste que se consigue, en lo esencial, a través de dos frentes, estrechamente combinados entre sí. Por una parte, articulando fórmulas de corresponsabilidad entre poder público e intereses privados en lo que a los procesos de toma de decisiones concierne. Por otra, propiciando la conversión de los intereses particulares en posición de concurrencia en intereses particulares en situación de convergencia; en pocas palabras, fomentando el consenso entre esos grupos de intereses.

2. De seguro, una de las manifestaciones que mejor ilustra las transformaciones habidas en la reorganización del Estado, a resultas de la renovación que experimentan las relaciones entre poderes públicos y grupos sociales de intereses, es la participación de estos grupos - que, por definición, representan intereses sectoriales y particulares y, en modo alguno, intereses generales - en las estructuras organizativas del propio Estado. Aun cuando esta participación puede instrumentarse en la realidad política de cada Estado de forma muy heterogénea, como así ha sucedido, puede convenirse con un margen razonable de certeza que son dos las grandes vías de instrumentación de esa participación. La primera consiste en la incorporación de los representantes de esos grupos sociales en órganos cuya creación y funcionamiento no viene exigida por esa incorporación; es, antes al contrario, garantía para un ejercicio eficaz y eficiente de las competencias asumidas y desempeñadas por el poder público, señaladamente el ejecutivo. La segunda vía de articulación de la presencia de los grupos de intereses particulares se canaliza a través de la creación de órganos *ad hoc*, a los que se puede encargar bien la colaboración en los procesos de toma de decisiones políticas bien la cooperación en la gestión de las actuaciones administrativas. Mientras que en el primer caso los representantes de los grupos sociales en las actividades públicas acceden a órganos de composición mixta, en la que también hay presencia del Estado, en el segundo caso los órganos creados de manera expresa y directa pueden tener una estructura más diversificada. Pueden ser, como en el supuesto anterior, mixtos; pero también pueden constituirse órganos cuyos integrantes sean única y exclusivamente representantes de la sociedad civil organizada.

Como se ha hecho constar, aunque sea de forma incidental o colateral, la participación de los grupos sociales en las estructuras orgánicas del Estado (de alguna de sus administraciones) no puede pretender incorporar a todos y cada uno de esos grupos. El principio de pluralismo social, propio de las sociedades democráticas, hace de imposible cumplimiento una pretensión semejante. Con vistas a compatibilizar y hacer recíprocamente conciliables ambos fenómenos, los de participación de los grupos sociales en la vida política y de variedad de los grupos que conforman la sociedad, los ordenamientos jurídicos han creado y puesto a punto un concreto dispositivo: la representatividad. Es éste un concepto que, al evaluar mediante el manejo de diversos criterios la capacidad de representación de los diferentes grupos, logra seleccionar cuál o cuáles, de entre ellos, son los más aptos para la defensa de los intereses particulares. Serán estos grupos los que terminarán accediendo a esa nueva función del Estado, consistente en articular en su seno fórmulas de participación de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos.

3. El propósito de la presente exposición se centra en examinar las propuestas normativas que enuncia el borrador de “Ley de Fomento de la Economía Social” (BLEC) en relación con las vías a través de las cuáles los agentes de la economía social intervienen en los procesos políticos, en su doble e inescindible condición de actores económicos y sociales dotados de una especial relevancia en la sociedad de nuestro tiempo. Es ésta una nota, la de la relevancia, apreciable en el doble plano cuantitativo y cualitativo, mensurable aquél en razón de variables tales como el peso de este sector de la economía en los PIB nacionales o regionales o la tasa de empleo a él vinculado y deducido este otro, el juicio cualitativo, en función de los altos principios y valores que las entidades integradas en la economía social defienden y expanden a través de su actividad económica.

Dos serán, en concreto, los temas objeto de desarrollo. El primero, de alcance más descriptivo, intenta ofrecer una panorámica general, en el doble ámbito nacional (estatal y autonómico) y europeo, de los cauces típicos a través de los cuales se expresa la participación del sector de la economía social en las instituciones públicas. El segundo tema, de tono más constructivo y propositivo, pretende examinar los criterios contenidos en el BLEC a la hora de medir la representatividad de las organizaciones de representación de intereses de la economía social.

Antes de abordar las cuestiones apenas enunciadas, no resultará impertinente efectuar algunas observaciones de carácter general, que en realidad ya ofrecen algunas pistas de interés sobre el contenido y alcance de la intervención del sector de la economía social en los asuntos públicos. Lo primero que conviene destacar es que, de ordinario, las vías de participación de las entidades de la economía social se caracterizan por dos rasgos: de un lado, su carácter orgánico y, de otro, su naturaleza formal. En consecuencia, las expresiones más típicas de esa participación se articulan mediante el reconocimiento a favor de las organizaciones representativas de la economía social de un derecho de acceso a consejos o comités de variada denominación y composición, pero normalmente constituidos *ad hoc* y concebidos como plataformas de expresión de la sociedad civil organizada en las estructuras organizativas del Estado. O por expresar la misma idea desde otro ángulo y en términos comparativos: a diferencia de lo que acontece con otras representaciones de la sociedad¹, la partici-

1.- Las organizaciones sindicales y empresariales constituyen ejemplo paradigmático.

pación de esas organizaciones, las de la economía social, rara vez se instrumenta mediante cauces no orgánicos o informales, como puede ser la concertación social, en su condición de fuente de acuerdo sociales. La segunda observación que conviene igualmente destacar, en buena medida ya deducible de la anterior, alude al diferente desarrollo que, en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos, ha merecido la participación institucional de los agentes de la economía social en relación con otros actores económicos y sociales, señaladamente los actores de la economía capitalista y lucrativa.

2.- La participación de los agentes de la economía social en las instituciones públicas

2.1. En el ámbito europeo: el Comité Económico y Social Europeo

4. Es de sobra sabido que el Tratado constitutivo de la hoy Unión Europea (UE), el Tratado de Roma (TR) de 1957, centró lo esencial de sus objetivos y fines comunitarios en una vertiente económica, consistente en la creación de un mercado común en el que pudiesen circular libremente y sin restricciones capitales, mercancías, establecimientos y trabajadores. No obstante, lo social no quedó completamente al margen del edificio jurídico comunitario. Así, el Preámbulo del TR aludiría conjuntamente “al progreso económico y social” y a la necesidad de una “constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo”. Y el articulado del mismo, al margen del tratamiento de la libertad de circulación de trabajadores (arts. 48-51), entendida en su sentido originario como una libertad fundamental puesta al servicio de la construcción del mercado común, dedicaría un título a la política social (arts. 117-128).

Con vistas a la promoción y puesta en práctica de las políticas sociales, el referido Tratado crearía una serie de instituciones entre las que destaca, en lo que aquí importa, el Comité Económico y Social² (CESE). En la actualidad y tras las diversas modificaciones operadas en el TR, la ordenación jurídica del CESE se contiene en los arts. 7.2 y 257-262 de la versión consolidada tras la entrada en vigor del Tratado de Niza (TCE) así como en su Reglamento Interno (RI, en adelante)³. Conforme declara su Preámbulo, el del RI, el CESE “garantiza la representación de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada” (punto 1), brindando así a las organizaciones que en el se encuentran representadas “la posibilidad de participar en el proceso de decisión comunitario” (punto 2). Apreciado en el conjunto institucional europeo, el Comité “desempeña una función específica: es, por excelencia, el lugar de representación y de debate de la sociedad civil orga-

2.- Cfr. arts. 4.2 y 193 a 198 TR y 3.2 y 165.º del Tratado CECA.

3.- El RI fue aprobado por el pleno del CESE el 17 de julio de 2002 (DO L 268 de 4-10-2002). Este texto ha experimentado con posterioridad modificaciones en 2003 (DO L310, de 10-10-2003), en 2004 (DO L 310, de 7-10-2004) y 2006 (DO L 93, de 3-4-2007). La versión vigente consolidada, que es la aquí manejada, data de 12-3-2008. Vid. igualmente el Estatuto de los miembros del CESCE, de fecha 6-1-2004.

nizada, e interlocutor privilegiado entre ésta y las instituciones de la Unión” (punto 3). En suma, el CESE “contribuye a responder a la exigencia de una mejor expresión democrática en la construcción de la Unión Europea”, participando así “en el desarrollo de una auténtica conciencia europea” (punto 4).

La composición del CESE⁴ traduce o intenta traducir la pluralidad y diversidad de sectores económicos y sociales que actúan en los Estados miembros de la UE, estructurándose en torno a tres grupos, cada uno de los cuales procura integrar, con vistas a su promoción y defensa, los intereses que se estiman comunes. Tales grupos representan, respectivamente, a los empresarios (I), a los trabajadores (II) “y a los demás componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada” (III)⁵.

Centrando la atención en este último, no parece en modo alguno aventurado afirmar que la heterogeneidad de la procedencia institucional de sus organizaciones miembros constituye su característica más acusada, ya que en el mismo se agrupan representantes de organizaciones de la agricultura, de las PYMEs y artesanía, de las cooperativas, de las organizaciones familiares, de la defensa de los consumidores, de protección del medio ambiente y de profesiones liberales. También forman parte del Comité representantes del mundo académico así como de instituciones regionales y locales. Por lo demás y dentro del CESCE, funcionan diversas categorías, una de las cuales es la de “economía social”⁶, integrada por representantes de las cuatro grandes y tradicionales familias de la economía social (cooperativas, mutualismo, asociaciones y fundaciones) así como de diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dotadas de una resuelta vocación social.

Tal y como ordena el art. 262 del TCE, manteniendo la configuración ya diseñada en el TR, la función del CESE es estrictamente consultiva, bien con carácter preceptivo, en los casos previstos en el propio Tratado, bien con carácter facultativo, en los supuestos en los que las instituciones europeas lo consideren oportuno.

A partir de finales de la década de los ochenta del siglo pasado, la actividad del CESE ha experimentado una cierta revitalización, impulsada, en buena medida, por el memorandum de 20 de junio de 1989. Este llevó a cabo una reflexión sobre el futuro de esta institución a corto y medio plazo, poniendo de manifiesto los ajustes que se estimaron necesarios para el desarrollo eficaz de su función consultiva. A pesar de que buena parte de estos ajustes ya han sido objeto de concreción⁷, el CESE sigue pugnando por ocupar un espacio propio y autónomo en el ámbito comunitario.

4.- De conformidad con el art. 258 TCE, el número de miembros no podrá exceder de 350

5.- Cfr. art. 27.1 RI

6.- Compuesta actualmente por 39 miembros, 38 del Grupo III y 1 del Grupo I, y cuyo portavoz es el consejero español Miguel Ángel Cabra de Luna.

7.- Entre esos ajustes, se mencionaban los siguientes: aprobación de un nuevo RI, de modo que el CESE pueda asumir la responsabilidad de su gestión; aprobación de un Estatuto de consejeros y reconocimiento de una autonomía equivalente a la de las restantes instituciones europeas a la hora del nombramiento de los altos funcionarios del propio Comité.

2.2. En el ámbito de algunos países europeos

A) La diversidad, como nota distintiva

5. La participación de las organizaciones que aglutinan la economía social en los países europeos no es susceptible de ser reconducida a un principio de uniformidad. Antes al contrario, el análisis comparativo de esa participación evidencia una notable diversidad, apreciada ésta desde muy distintos ángulos: órganos en los que se integran esas organizaciones, composición de aquellos o funciones atribuidas, por ilustrar la idea con algunas variables significativas. En última instancia, esta diversidad trae causa en la diferente intensidad o, si se quiere, en el diferente alcance económico y la diversa visibilidad social que la economía social tiene en los países de la UE.

Por lo pronto y atendiendo al número de instituciones que canalizan la participación institucional, la situación es muy heterogénea. Mientras que son numerosos los Estados miembros de la UE-15 (Francia, Italia, Dinamarca, Irlanda o Luxemburgo, entre otros) que tienen una única institución encargada de ejercer las funciones consultivas en materias económica y social, actuando como foro de participación de los diferentes sectores sociales, estas tareas se desempeñan, en otros Estados (Bélgica, Portugal u Holanda), por una pluralidad de órganos. En segundo lugar y en atención a la fuente normativa de creación, hay países cuyos Consejos o Comités tienen un fundamento constitucional, tal y como sucede con nuestros vecinos, Francia⁸ y Portugal⁹, o como acontece con la propia España¹⁰. En otros países, en cambio, los órganos por excelencia de participación de la sociedad civil nacen con fundamento en una norma de rango legal. A este modelo responden, entre otros ordenamientos, los de Bélgica y Luxemburgo. En tercer lugar y centrando la atención en su composición, los consejos económicos y sociales en Europa también se estructuran conforme a dos grandes modalidades: los que solamente cuentan con representaciones de trabajadores y empresarios (Bélgica, Italia o Luxemburgo) y los que, adicionalmente, integran otros sectores de la sociedad (Dinamarca o Italia), entre los que a veces se incluyen representaciones de carácter regional (Francia, por ejemplo).

Finalmente y en cuarto lugar, tampoco es completamente homogéneo el cuadro de competencias. A todos los consejos se les atribuyen funciones consultivas; pero varía la institución solicitante de la consulta, que puede ser solo el Gobierno (Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Dinamarca), el Gobierno y el Parlamento (Bélgica, Italia). Algunos consejos añaden a ésta típica función, otras competencias, tales como la solución de conflictos (Bélgica), el control de ciertas organizaciones profesionales (Holanda) o la iniciativa legislativa (Italia).

En razón de este último e importante aspecto, el funcional, la doctrina ha identificado cinco grandes modelos o tipos ideales de consejos, no todos los cuales tienen existencia práctica. Son ellos los que ejercen: función consultiva, función concertadora (Bélgica y Portugal), función planificadora

8.- Vid. arts. 69 a 71 de la Constitución de 1958.

9.- Vid. art. 94 de la Constitución de 1976

10.- Vid. art. 131 CE. Y todo ello, como se dirá más adelante, sin perjuicio de que la ley constitutiva del CES no fuera enmarcada en este pasaje constitucional.

estatal, función coordinadora, fomentando acuerdos entre las confederaciones sindicales y patronales (Holanda), y orientativa de la política económica (Italia y Bélgica).

B) Dos experiencias europeas vecinas

6. En la década de los años 80 del siglo XX, los ordenamientos de dos países europeos, pertenecientes a lo que se ha denominado influencia weimeriana de organización de la participación institucional, han llevado a cabo una importante reforma en sus respectivas legislaciones sobre los consejos económicos y sociales. Se trata de Italia y Francia.

En Italia, el Consejo (*Consiglio*) de la Economía y del Trabajo (CNEL) fue creado por la Constitución de 1948, cuyo art. 99 establece su composición y funciones. En cuanto al primer aspecto, el texto constitucional se remite a la regulación legal, indicando no obstante que en el *Consiglio* habrá expertos y “representantes de las categorías productivas, en medida tal que se tenga en cuenta su respectiva importancia numérica y cualitativa”. En lo que concierne al segundo extremo, al de sus atribuciones, el reseñado pasaje constitucional define a esta institución como “un órgano consultivo de las Cámaras y del Gobierno, para las materias y según las funciones que la ley le encomiende”, añadiendo que también le corresponde “la iniciativa legislativa” así como la potestad de contribución a la “legislación económica y social” en los términos que fijen las leyes. Inicialmente regulado por la Ley 33 de 5 de enero de 1957¹¹, la ordenación jurídica del CNEL experimentará una importante reforma por la Ley 936 de 12 de diciembre de 1986, que afecta a sus aspectos más significativos, señaladamente a su composición y a sus funciones.

Respecto de la composición, se amplía el número total de consejeros, que pasan a ser 111, modificándose el peso de las representaciones. De un lado, se incrementa el número de representantes de los trabajadores asalariados¹², dentro de cuya categoría han de contar con representación específica los directivos públicos y privados y los cuadros intermedios. También crecen, bien que con menor intensidad, los representantes de los trabajadores autónomos¹³, que han de contar con representaciones de cuatro sectores: agricultores directos, artesanos, profesionales liberales y socios de cooperativas de producción y consumo¹⁴. Se incrementan igualmente los representantes de las empresas, distribuyéndose entre representantes de diferentes sectores económicos, incluido el público¹⁵. Finalmente, se reduce el peso de los expertos¹⁶.

En Francia, la Constitución de 1958 enuncia las atribuciones del Consejo Económico y Social (CES), mencionando, entre otras, la emisión de dictámenes (*avis*) a requerimiento del gobierno “sobre los proyectos de ley, de ordenanza o de decreto, así como de las proposiciones de ley” que se esti-

11.- El número total de expertos se elevaba a la cifra de 77, repartidos del modo siguiente: 25 representantes de los trabajadores, 17 de los empresarios, 13 de los trabajadores autónomos y 4 de las empresas públicas y los municipios, más 20 expertos

12.- De 25 pasan a 44.

13.- Pasan de 13 a 19.

14.- El número de consejeros de estos cuatro sectores es, respectivamente, de 5, en los dos primeros casos, y de 4, en los dos restantes

15.- El número total pasa de 17 a 37, distribuyéndose así: 5, de la agricultura y pesca; 14, de la industria; 7, del comercio y turismo; 8 de los servicios; 1 del IRI; 1 de la empresa nacional de hidrocarburos y otro del organismo de financiación de la industria manufacturera.

16.- Pasan de 20 a 12.

men pertinentes (art. 69) así como la elaboración de pareceres, a solicitud del gobierno, “sobre cualquier problema de carácter económico o social de interés para la república o la Comunidad” (art. 70).

La Ley Orgánica de 29 de diciembre de 1958 estableció el régimen jurídico del CES, fijando en 200 el número de sus componentes, representantes de trabajadores, empresarios, organizaciones agrícolas, actividades sociales (ahorro, vivienda o salud pública), actividades varias (cooperativas, turismo, exportación y desarrollo económico regional), clases medias y actividades de ultramar así como personalidades cualificadas del mundo económico, social, científico o cultural y en materias económicas y sociales de los problemas de ultramar (25). En 1984 se dicta una Ley de reforma parcial del CES¹⁷, que afectará, en lo esencial, a su composición¹⁸, procediendo a redistribuir las representaciones del modo siguiente: organizaciones sindicales (69), organizaciones empresariales (72)¹⁹, profesionales liberales (3), actividades agrícolas (mutualidades, cooperativas y crédito) (10), otras actividades, repartidos entre cooperativas no agrícolas (5), mutualidades no agrícolas (4), asociaciones familiares (10), vivienda (1), ahorro (1) y otras asociaciones (5) y, en fin, actividades económicas y sociales de los departamentos y territorios de ultramar (9). A estas representaciones se adicionan personalidades de reconocido prestigio en las esferas económicas, sociales, científicas y culturales (4) y dos ciudadanos con residencia fuera del territorio europeo, unas, las personalidades, y otros, los ciudadanos, nombrados ambos por el Consejo de Ministros.

2.3. En el ámbito nacional

A) El Consejo Económico y Social de España

7. El art. 131 de la CE, que se abre bajo la rúbrica “planificación de la actividad económica general”, tras disponer en su número 1 que el “Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”, establece en el número siguiente que el “Gobierno elaborará los proyectos de planificación (...)”, pudiendo a tal fin constituir un Consejo, “cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

Una superficial lectura del precepto transcrito evidencia que, en el texto constitucional, el Consejo al que se refiere el art. 131.2 CE rehuye de manera deliberada atribuir a este órgano una específica denominación, tal y como, por otra parte, también se pone de manifiesto al efectuar el seguimiento de los debates parlamentarios de este pasaje constitucional, en los que fueron rechazados de manera sistemática los intentos de atribuirle un *nomen* por parte de las ponencias, las comisiones y los plenos de ambas cámaras legislativas, Congreso de los Diputados y Senado. No es cuestión ahora de

17.- Ley orgánica 84/1999

18.- El número de consejeros se eleva a 230

19.- Se distribuyen así: empresas privadas no agrícolas (25), artesanos (10), empresas públicas (10) y explotaciones agrícolas (25).

entrar a examinar el contenido del art. 131 CE, bastando a los efectos que aquí interesa efectuar una doble observación.

Por lo pronto, la facultad que el texto constitucional confiere a los poderes públicos en orden a la adopción de medidas de actuación en el ámbito económico, consistente en la planificación de la actividad económica general, no lleva aparejada obligación alguna en el terreno de la participación institucional de los agentes de la sociedad civil. La constitución del órgano de asesoramiento y colaboración con el Gobierno solo es preceptiva en relación con la planificación económica de carácter general, y no respecto de otras actuaciones de los poderes públicos. Lo anterior sentado, la segunda observación que es obligado realizar se adivina de inmediato: la Ley 21/1991, de 17 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social (LCES) de España, ni fundamenta ni inserta el órgano que se instituye en el marco constitucional. No es, pues, el citado Consejo Económico y Social (CES) la institución encargada, *ex art.* 131.2 CE, de emitir dictámenes y pareceres en los proyectos de planificación de la actividad económica general.

Dotado de una proyección distinta a la proclamada por el texto constitucional, el citado consejo “es el órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral” (art. 1.2 Ley 21/1991), obediendo su constitución, tal y como hace constar la exposición de motivos del texto legal, “a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios”.

Además de esta típica función, la consultiva, que es la que de manera directa se le confiere, este organismo también asume otras funciones, de manera informal y con un contenido más propiamente político. Así y en primer lugar, el CES sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, de manera que termina erigiéndose en el único órgano donde está representado “un amplio conjunto del mundo de las organizaciones socioprofesionales”²⁰. Al intentar vertebrar los diversos grupos que componen la sociedad civil, el CES les ofrece la oportunidad de entablar diálogos entrecruzados. Por otra parte, el CES actúa como “un mecanismo de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno”, procurando hacer así “más fluida la relación y colaboración entre” uno y otros, entre Gobierno y grupos sociales²¹.

El CES se compone de 60 miembros, más el presidente, que se organizan en tres grupos, con 20 consejeros cada uno de ellos. El primero lo integran los representantes de las organizaciones sindicales; el segundo, los representantes de las organizaciones empresariales y en el tercero, en fin, se agrupan representantes del sector agrario (3), del marítimo-pesquero (3), de los consumidores y usuarios (4) y de la economía social (4) así como expertos (6), en las materias competencia del Consejo, designados por el Gobierno.

20.- Cfr. Exposición de Motivos LCES.

21.- Cfr. Exposición de Motivos LCES.

B) El Consejo para el Fomento de la Economía Social

8. La Disposición Adicional Segunda (DA 2ª) de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas (LCoop), creó el Consejo para el Fomento de la Economía Social (CFES), configurándolo como “órgano asesor y consultivo para las actividades relacionadas con la economía social”, integrado, a través del hoy Ministerio de Trabajo e Inmigración (MTIN), en la Administración General del Estado, bien que sin participar en la estructura jerárquica de ésta.

Además de crear el CFES, la citada DA 2ª procedió a definir sus funciones, citando como tales: i) colaborar en la elaboración de proposiciones sobre cualquier disposición legal o reglamentaria que afecten a entidades de economía social; ii) elaborar los informes que se soliciten por el MTIN y demás Departamentos ministeriales; iii) informar los programas de desarrollo y fomento de la economía social; iv) realizar estudios sobre cuestiones y problemas que afecten a la economía social; v) velar por la adecuación del funcionamiento de las empresas y entidades de economía social a los principios configuradores propios de este sector y vi) cuantas otras funciones y competencias se le atribuyan legalmente.

Con semejante decisión, nuestro ordenamiento jurídico concretaba y daba forma a dos relevantes reivindicaciones del movimiento asociativo de la economía social. La primera, la atribución al *nomen* de economía social de carta de ciudadanía legal; su reconocimiento como un sector de la economía dotado de autonomía y sustantividad propia y, por consiguiente, diferenciado de los otros grandes sectores de la economía: el privado capitalista y el público. La segunda reivindicación materializada por la Ley 27/1999 consistió en constituir un órgano de participación institucional privativo del sector de la economía social.

La DA 2ª LCoop fue desarrollada por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social. Centrando la atención en sus aspectos organizativos, el art. 3º de la mencionada norma reglamentaria²² establece una composición mixta del CFES, en el que se integran representantes de las tres administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales)²³, expertos de reconocido prestigio en el ámbito de la economía social²⁴ y, en fin, representantes del movimiento asociativo de la economía social de ámbito estatal. En concreto, tales representantes, en número de diecinueve, se distribuyen del modo siguiente: i) quince son nombrados a propuesta de las confederaciones intersectoriales más representativas que agrupen conjuntamente asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social y ii) los otros cuatro, a propuesta de asociaciones sectoriales de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social²⁵. De conformidad con esta distribución,

22.- Modificado en su apartado 1.b en dos ocasiones: por el RD 1506/2005, de 12 de septiembre (BOE 24-9) y por el RD 177/2008, de 18 de febrero (BOE 4-3).

23.- En concreto, en el CFES toman asiento 17 vocales, con rango de Director General, representantes de la AGE; un vocal, en representación de cada comunidad autónoma y de cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, si así lo solicitaren, y 1 vocal en representación de la asociación de entidades locales más representativas.

24.- En número de cinco, designados por el MTIN oídas las confederaciones más representativas del movimiento asociativo.

25.- La Orden TIN 49/2009, de 20-10 (BOE 26-1) ha procedido a nombrar los vocales del Consejo para el Fomento de la Economía Social.

el porcentaje de representantes de la economía social no alcanza el tercio del total de vocales del Consejo²⁶.

El CFES está presidido por el Secretario General de Empleo del MTIN y, por delegación, por el Director General de Fomento de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo, que será el Vicepresidente. El Consejo cuenta con un Secretario²⁷, funciona en pleno, comisión permanente y grupos de trabajo y el mandato de los vocales representantes del movimiento asociativo de la economía social dura cuatro años²⁸.

C) Los CES autonómicos

10. La totalidad de las Comunidades Autónomas²⁹ cuenta con un CES de ámbito autonómico. E igualmente tienen esta modalidad de órganos consultivos las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla³⁰. Al estilo de lo señalado respecto de los consejos homónimos europeos, también la diversidad constituye la nota característica de la ordenación jurídica de los CES autonómicos.

En primer lugar y en lo que concierne a la composición, algunos CES, con carácter minoritario, incluyen representantes del poder ejecutivo, tal y como lo llevan a cabo los CES de Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra y Cataluña. Variable es, por otra parte, el número de consejeros, que se mueve entre los 49 de Cataluña y los 15 de La Rioja. La inclusión, con carácter paritario, de representaciones de las organizaciones sindicales y empresariales es unánime. No sucede lo mismo con la participación de otros sectores o instituciones, en relación a la cual la participación se prevé de manera mayoritaria, habiendo pues algunos CES que no la contempla (Asturias y Aragón). Y tampoco es unánime la presencia de expertos, cuya inclusión la instituye algo más de la mitad de estos órganos (Andalucía, País Vasco, La Rioja, Canarias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Madrid y Murcia).

Son minoría los CES autonómicos que reconocen de manera expresa y directa al sector de la economía social el derecho a designar un consejero. Tal es la opción que adoptan los órganos consultivos de Baleares (1 representante), Cataluña (1), Extremadura (1), Navarra (2) y Comunidad Valenciana (1). No obstante, algunos CES autonómicos prevén la presencia de algunas instituciones que forman parte de la economía social. En concreto, a este criterio se atienen Castilla-La Mancha (1 representante de las cooperativas agrarias y de trabajo asociado) y Castilla y León, Murcia y País Vasco

26.- Representan el 30,64 por 100.

27.- Lo es el Subdirector General de Fomento y Desarrollo Empresarial y Registro de Entidades.

28.- Cfr. art. 3.5 RD 219/2001.

29.- Las normas reguladoras son las siguientes: 1) Andalucía: Ley 5/1997, de 26-11; 2) Aragón: Ley 9/1990, de 9-11; 3) Principado de Asturias: Ley 10/1988, de 31-12; 4) Baleares: Ley 19/2001, de 30-9; 5) Canarias: Ley 1/1992, de 27-4; 6) Cantabria: Ley 6/1992, de 26-6; 7) Castilla-La Mancha: Ley 2/1994, de 26-6, modificada por la Ley 1/1997, de 10-4, y por la Ley 8/1997, de 5-9; 8) Castilla y León: Ley 13/1000, de 28-11; 9) Cataluña: Ley 3/1997, de 16-5; 10) Comunidad Valenciana: Ley 1/1993, de 7-7; 11) Extremadura: Ley 3/1991, de 25-4; 12) Galicia: Ley 6/1995, de 8-4; 13) Madrid: 6/1991, de 4-4; 14) Murcia: Ley 3/1993, de 16-6; 15) Navarra: Ley Foral 8/1995, de 4-4; 16) La Rioja: Ley 3/1989, de 23-6, modificada por Ley 3/1994, de 24-5 y 17) País Vasco: Ley 9/1997, de 27-6.

30.- Las normas reguladoras son: 1) Ceuta: Reglamento de 23-4-1996 y 2) Melilla: Reglamento de 6-11-2001. El CES de esta última ciudad autónoma no se ha constituido aún (octubre 2009).

(en cada uno, 1 representante de cooperativas y sociedades anónimas laborales). Un tercer grupo de CES regionales, aun cuando no integran directa o indirectamente representaciones de la economía social, establecen que los Gobiernos, al nombrar a los expertos, tendrán en cuenta, entre otros sectores e instituciones, el de la economía social (Cantabria y Madrid).

Una unánime coincidencia mantienen las leyes autonómicas al atribuir a los CES regionales funciones consultivas. No obstante, varía el contenido del objeto de la consulta, que en unos casos se limita a proyectos de ley y en otros se extiende a las normas reglamentarias de carácter económico y social. Al margen de ello, algunas disposiciones autonómicas adicionan otras competencias. En tal sentido y por ejemplo, el Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña (CTESC) emite un informe anual, con propuestas y sugerencias para el Gobierno, antes de la elaboración, por parte de éste, de los anteproyectos de presupuestos. El de Galicia, de su lado, puede incluir en su memoria anual recomendaciones u orientaciones sobre la política presupuestaria. Como regla general, al gobierno regional compete activar la función consultiva del respectivo CES. No obstante y de manera excepcional, alguna comunidad autónoma también atribuye a otro institución, la asamblea legislativa, la iniciativa de requerir la elaboración de un dictamen (Madrid y Asturias).

Por lo demás, la organización de los CES es muy similar, habiendo adoptado la mayor parte de ellos los criterios establecidos por el CES estatal. En tal sentido, los CES regionales cuentan con órganos colegiados (pleno y comisiones) y órganos unipersonales (presidente, vicepresidente o vicepresidentes y secretario). El CTESC dispone de unas áreas temáticas (relaciones laborales, empleo, seguridad y salud laborales y socioeconómicas), la mayor parte de las cuales tienen a su vez una estructura territorial.

3.- Las organizaciones de representación de la economía social

3.1. *Social Economy Europe*: el interlocutor europeo de la economía social

11. Ya se ha tenido ocasión de hacer notar que las entidades de la economía social – e, incluso, el propio concepto de economía social – no tienen idéntica tradición social y similar peso económico en los Estados miembros de la UE. A pesar de esta realidad, la Comisión Europea constituyó en 1989 una unidad administrativa específica de este sector, la “Unidad de economía social”, a la que se encargó, en el seno de la entonces DG XXIII³¹, responsabilizarse de las actuaciones en relación con

31.- Responsable de la política general a favor de las PYMES.

esas entidades. La presencia de la economía social en las instituciones europeas no se plegó en torno a esta unidad, haciéndose también presente, aun cuando con menor visibilidad, en otras dependencias administrativas, tales como las antiguas DG V (“Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales”), VIII (“Desarrollo”), X (“Audiovisual, Información, Comunicación y Cultura”) o XI (“Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil”).

Este diálogo entre la economía social y las instituciones europeas va a experimentar una promoción y potenciación con ocasión de la firma del Tratado de la Unión Europea³² (Tratado de Maastricht), cuya Declaración 23 reconocerá la necesidad de crear vínculos que “aseguren que las decisiones políticas a nivel europeo tengan en cuenta las opiniones y experiencias de estos sectores económicos³³ y hagan llegar la información europea a todos. Así – prosigue el texto de la citada declaración – los ciudadanos serán más conscientes de lo que ocurre sintiéndose parte de la construcción europea” al tener más conciencia de la relevancia de los mismos “para su situación personal, aumentando la transferencia y fomentando la ciudadanía”.

En 1998, y tras hacerse público el primer estudio acometido por Eurostat acerca de la realidad económica de la economía social, la Comisión, por Decisión de 13 de marzo³⁴, crea el Comité Consultivo de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CMAF), al que se encomienda las tareas de: emitir dictámenes respecto de las actuaciones y programas a favor de esas cuatro familias del sector de la economía social, facilitar la participación de estas entidades en la elaboración de las diferentes políticas comunitarias, analizar el papel del sector en la creación del empleo y el reforzamiento de la cohesión económica y social y, en fin, proponer medidas normativas en relación con tales entidades.

Coincidiendo con los años de tránsito de siglo, la Comisión multiplica sus actuaciones sobre el sector de la economía social, mejorando el conocimiento de su peso económico y adoptando una amplia serie de medidas específicas a favor del mismo. Sin entrar en el análisis de las mismas³⁵, lo que importa destacar es que, a resultas de la reforma de la Comisión Europea impulsada por Romano Prodi³⁶, se acuerda la fusión de las DG responsable de las PYMEs e Industria y de Innovación, creándose una nueva DG, la de Empresa, así como un Grupo de políticas de empresa (*Enterprise Policy Group*). Como consecuencia de estas reorganizaciones internas, la anterior “Unidad de economía social” se integra en esta nueva dependencia administrativa bajo una diferente denominación (“Unidad de cooperativas, artesanado, mutualidades y otras formas de hacer empresa”), procediendo así a la desaparición del nombre identificativo del sector económico. En este proceso de reformas, la Comisión decide igualmente, en marzo de 2000, la supresión del órgano consultivo al servicio de la promoción de la economía social; esto es, del CMAF.

32.- Firmado el 7 de febrero de 1992.

33.- Se está refiriendo, entre otros, al de economía social.

34.- Resolución núm. 98/215/CE.

35.- Vid CABRA DE LUNA (2003).

36.- La reforma entraría en vigor el 1 de enero de 2000.

En otro orden de consideraciones, también el Parlamento Europeo en fechas recientes ha decidido prestar una especial atención a la economía social, creando el *Social Economy Intergroup*, al que se le ha asignado la tarea de actuar como observatorio y encuentro entre políticas europeas y economía social, fomentando la cohesión social, la protección social, los servicios de interés general, la responsabilidad social corporativa o las políticas de empleo de calidad, por citar algunos objetivos comunitarios próximos al sector de la economía social.

12. Algunos meses después de la supresión de CMAF, un grupo de entidades de la economía social decide la constitución de una instancia de concertación, de propuesta y de representación sobre las cuestiones que le son comunes con vistas a reforzar el reconocimiento político y jurídico de las cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones a nivel europeo. Esas entidades de representación dan vida así a la “Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Fundaciones y Asociaciones” (CEP-CMAF), que nace con la resuelta voluntad de convertirse en la organización unitaria, representativa y plural de la economía social a escala europea y de actuar como interlocutor en los diálogos sociales y civiles con las instituciones europeas y restantes actores económicos y sociales de dimensión europea en lo que concierne a los problemas que resultan comunes a las organizaciones que se agrupan en el sector de la economía social. Dos representantes del CP-CMAF acceden a la condición de miembros del *Enterprise Policy Group*.

En enero de 2008, el CEP-CMAF cambia su denominación, pasando a denominarse *Social Economy Europe* (SEE)³⁷. Al parecer, tres pudieron ser las principales razones que colaboraron en este cambio. La primera, una razón de adecuación terminológica debida a las dificultades de pronunciación del acrónimo CEP-CMAF. La segunda, el aprovechamiento de las sinergias producidas por cambios semejantes de otras organizaciones en esas mismas fechas³⁸. Y por último y de seguro la más relevante, por la mayor visibilidad que el nombre adoptado confiere a la propia organización, resaltando desde su denominación los principios y valores asociados al mundo económico y social que representa.

Los principales objetivos de SEE son tres: fomentar la economía social como un sector que produce bienestar no sólo económico sino también social; promover el papel y los valores de los actores de la economía social en Europa y reforzar el reconocimiento político y normativo de la economía social y de las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones en el ámbito europeo. En definitiva y de un lado, SEE pretende garantizar que las políticas que se adopten en el nivel europeo respondan y estén en consonancia con las especificidades de las organizaciones y entidades que forman la economía social. De otro, intenta mostrar a las instituciones europeas que las empresas de economía social constituyen fuente de progreso económico y de bienestar social. Por lo demás, *Social*

37.- Las organizaciones que configuran SEE son: 1) organizaciones europeas: AIM, AMICE, CEDAG, Cooperatives Europe y EFC (vid. supra, el significado de estos acrónimos); 2) organizaciones nacionales: CEGES (Consejo de Empresas, Empleadores y Grupos de Economía Social) y CEPES (Confederación Empresarial Española de la Economía Social) y 3) Redes: REVES (Red Europea de ciudades y regiones para la economía social), FEDES (Federación Europea de Empleadores Sociales) y ENSIE (Red Europea de Empresas Sociales de Inserción)

38.- UNICE pasa a denominarse BusinessEurope. Y la Asociación de Cooperativas Europeas también modifica su denominación, aprovechando una fusión, adoptando la de Cooperatives Europe.

Economy Europe es el interlocutor de la UE en la defensa y promoción del sector de la economía social.

Desde su creación, SEE ha venido manteniendo estrechas relaciones con los organismos administrativos de la Comisión relacionados con el mundo de la economía social, señaladamente con las DG de Empleo y Asuntos sociales, Empresa y Mercado Interior, Servicios y Competencia. Participa de forma activa en las diferentes conferencias y reuniones organizados por la Comisión en relación con la economía social, interviniendo igualmente en los procesos de consulta que la Comisión abre con los interlocutores de dimensión europea. Por lo demás, el SEE mantiene una estrecha relación con el CESE, a través de los miembros integrados en la categoría "Economía Social". Y pretende fortalecer sus relaciones con el Comité de las Regiones.

13. Al margen de SEE, el nivel europeo cuenta con un potente y activo movimiento asociativo, representativo de las empresas y entidades de la economía social, constituido ahora con un carácter sectorial; esto es, en torno a las grandes familias que componen la economía social.

En tal sentido, la familia cooperativa cuenta, entre otras, con la Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo (EUROCOOP), la Asociación de Aseguradores Cooperativos y Mutualidades Europeas (ACME), el Comité Europeo de Coordinación de Vivienda Social, Sección Cooperativas (CECODHAS), el Comité General de Cooperación Agraria (COCEGA), la Confederación Europea de Cooperativas de Producción y Trabajo Asociado, la Confederación de Cooperativas Sociales y de Empresas Participativas (CECOP), la Agrupación Europeo de Bancos Cooperativos (GEBC) y la Unión Europea de Farmacias Sociales, Mutualistas y Cooperativas (UEPS). Finalmente, no puede dejar de citarse *Cooperatives Europe*, organización creada recientemente como resultado de la fusión entre el Comité de Coordinación de las Asociaciones Europeas de Cooperativas (CCACE) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)-Consejo Europeo, la cual, a su vez, agrupa a la mayoría de las organizaciones europeas sectoriales de naturaleza cooperativa, que se vienen de mencionar.

En la familia mutualista se encuentran, entre otras, la Asociación Internacional de la Mutualidad (AIM) y la Asociación de Aseguradores Cooperativos y Mutualistas Europeos (ACME). Por último, en la familia asociativa y de organizaciones de acción social, están el Comité Europeo de Asociaciones de Interés General (CEDAG), el *European Foundation Centre* (EFC), la Asociación Internacional de Inversores Sociales (INAISE), la Plataforma Europea de ONG Sociales y la Confederación Europea de Empresas Sociales, Iniciativas de Empleo y Cooperativas Sociales (CEFEC).

3.2. La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)

14. Constituida en 1992, la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES) es una organización empresarial, estatal e intersectorial, habiéndose erigido en la institución más representativa de la economía social en España y actuando como el interlocutor institucional de los poderes públicos en los asuntos de interés para ese sector. Participa en el CES de España (Grupo III) así como en el Consejo para el Fomento de la Economía Social. Es miembro fundador de *Economy Social Europe*.

En su condición de organización cúpula de las empresas de la economía social, en CEPES se integran 26 organizaciones, todas ellas, a su vez, confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales, que representan los intereses de cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción y centros especiales de empleo³⁹, contando con más de 200 estructuras de apoyo a nivel territorial.

4.- Las propuestas del borrador de Ley de Economía Social

4.1. Consideraciones generales

15. Es el capítulo segundo del BLEC el que pretende establecer algunas reglas sobre el tema objeto de atención. Así se confirma sin sombra alguna de incertidumbre mediante la simple lectura de la rúbrica de dicho capítulo, que se intitula "organizaciones de representación y participación institucional de la Economía Social". Tres son, en concreto, los preceptos que el referido BLEC dedica a estas cuestiones. En primer lugar, el art. 7º establece algunas previsiones en relación con el derecho de asociación de las empresas y entidades de la economía social. El art. 8º, por su parte, se ocupa de la representatividad de las asociaciones de representación de la economía social. El art. 9, finalmente, regula el Consejo para el Fomento de la Economía Social (CFES).

De este bloque normativo, nuestra atención quedará centrada exclusivamente en el examen de las propuestas relativas a la ordenación jurídica de la representatividad de las asociaciones de la economía social. La razón de esta elección es de enunciado sencillo. De los tres pasajes prenormativos mencionados, el art. 8º es el que aporta las novedades en la materia, novedades éstas que no pueden calificarse de tono menor o, lo que es igual, los arts. 7º y 9º reiteran previsiones que ya vienen siendo contempladas en nuestro ordenamiento jurídico.

39.- Las distintas organizaciones asociadas a CEPES representan a más de 50.000 empresas, que facturan el 10 por 100 del PIB nacional.

Por lo pronto, el art. 7.1 se limita a establecer, con un carácter meramente declarativo y en modo alguno constitutivo, el derecho que asiste a las empresas de la economía social de constituir asociaciones de representación, defensa y promoción de sus intereses así como el de éstas a federarse y confederarse, de conformidad con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y restantes normas aplicables⁴⁰. De su lado, el art. 7.2 establece que los estatutos de estas asociaciones han de indicar su condición de “organizaciones de representación de entidades de economía social”, reiterando con ello una regla tradicional en la materia⁴¹. Finalmente, el art. 7.3 dispone que las asociaciones de las que ahora nos ocupamos, que desarrollen sus funciones de representación en al menos siete Comunidades autónomas, han de inscribirse y depositar sus estatutos en un registro especial de la oficina pública establecida en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el cual que será específico y diferenciado de los de cualesquiera otras organizaciones empresariales, profesionales, sociales o de otra naturaleza que puedan ser objeto de registro en esa oficina pública.

Por su parte, el art. 9 regula, como ya se ha anticipado, el CFES, haciéndolo en unos términos que reproducen en gran medida, y en su más estricta literalidad, la ordenación actualmente vigente, contenida en la Disposición Adicional Segunda de la LCoop., cuya derogación prevé de manera expresa la Disposición Derogatoria Única del propio BLEC. El núm. 4 de este pasaje remite a un futuro reglamento la composición del citado Consejo, mandando que en dicha composición quede garantizada “una participación suficiente de las asociaciones de la economía social más representativas y representativas”. En virtud de este reenvío normativo, la regulación de uno de los aspectos más relevantes de esta manifestación de participación institucional reconocida al movimiento asociativo de la economía social queda pospuesta a una secuencia normativa futura.

4.2. La ordenación jurídica de la representatividad del movimiento asociativo de la economía social

16. Desde una vertiente funcional, la representatividad constituye la técnica de la que se vienen valiendo los poderes públicos con vistas a identificar, en sistemas de pluralismo asociativo, cuál o cuáles organizaciones de defensa y promoción de intereses particulares ostentan la mayor capacidad de representación de tales intereses. En otras y breves palabras, la representatividad cumple una función de selección, encontrándose históricamente vinculada su aparición a la idea de participación institucional; esto es, al acceso de los grupos sociales al desempeño de funciones de intervención en los asuntos públicos. Es entonces, al constatarse la imposibilidad de garantizar ese acceso no ya a la totalidad sino a la mayoría de esos grupos sociales, cuando el establecimiento de unas reglas sobre representatividad se convierte en una exigencia jurídica inesquivable; es el medio que posibilita la propia participación institucional, instituyendo en su ordenación jurídica un criterio de racionalidad que, en última instancia, va a actuar como garantía de un eficaz ejercicio de las funciones de participación que

40.- Por ejemplo, vid. los arts. 117 y ss. de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (LCoop), que se ocupan del “Asociacionismo cooperativo”.

41.- Vid., por ejemplo y nuevamente, el art. 120.5 LCoop.

se hubieren previsto. Al escoger a las asociaciones privadas dotadas de la mayor aptitud de defensa de intereses sociales, los poderes públicos no otra finalidad persiguen que asegurarse de que los titulares de los derechos de participación institucional son los representantes de la sociedad civil más capacitados y cualificados.

En sus estadios iniciales, la implantación de reglas jurídicas sobre representatividad quedará circunscrita al ámbito de las relaciones laborales; esto es, al universo de las organizaciones sindicales y de las asociaciones empresariales. A partir de ahí y a medida que los derechos de participación institucional comienzan a reconocerse a favor de otros grupos de representación de intereses particulares, la representatividad va expandiéndose más allá de su terreno originario, sin perder por ello su primera y esencial función; la función de seleccionar, en un contexto de pluralismo asociativo, a las organizaciones de intereses civiles susceptibles de defender y promocionar esos intereses con mayor garantía de eficacia.

17. Como de seguro no podía haber sucedido de otro modo, el concepto de representatividad, en nuestro sistema jurídico, comienza aplicándose en el ámbito de las relaciones laborales, para expandirse al tiempo de la propia expansión subjetiva de los derechos de participación institucional. En tal sentido, la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social (LCES), utiliza, con ocasión de la regulación de la composición de éste órgano consultivo, una noción que puede ser entendida sin esfuerzo alguno como equivalente a la de representatividad. En efecto, el art. 2.4 de la citada norma legal, al referirse a los miembros del Grupo Tercero, dispone que éstos serán propuestos, los que proceden de los sectores agrario y marítimo-pesquero, por las organizaciones profesionales “con implantación” en los respectivos sectores. Es precisamente este término, el de implantación, el que cumple, en el contexto de la legislación reguladora de la composición del CES nacional, una función semejante a la que cumple la representatividad; esto es, una función de selección de organizaciones, de índole profesional en el caso concreto. Cierto es que ni la LCES ni ninguna otra norma legal vino a establecer los criterios determinantes para la atribución o la denegación, a una concreta organización profesional de las expresamente aludidas, de la nota de implantación. Pero no es menos cierto que el requisito de la concurrencia de implantación condiciona la designación, por parte del Gobierno, de los consejeros representantes de las citadas organizaciones; le impone la obligación de constatar que los efectivamente nombrados representan a entidades dotadas de una capacidad reforzada para la defensa y promoción de los intereses que a aquellas le son propios.

El estudio de las disposiciones reguladoras del órgano consultivo específico de los asuntos de la economía social, el CFEC, ofrece un más acabado ejemplo del proceso de expansión de la noción de representatividad más allá de su campo de origen. Por lo pronto, la ya citada Disposición Adicional Segunda de la LCoop, al fijar el marco general del referenciado órgano, dispone que éste consejo se integrará, entre otros miembros, por representantes de “organizaciones e instituciones de las asociaciones de cooperativas, de las mutualidades de previsión social, de sociedades laborales (y) de la asociación Intersectorial *más representativa* de ámbito estatal”. Abandonando el término menos

claro de implantación, empleado por la LCES, la referida ley ya opta por utilizar la noción acuñada para reconocer capacidad de representación; la noción de representatividad.

El sendero abierto por la LCoop será proseguido e, incluso ahondado por el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social. Dispone el apartado e) del art. 3.1 de esta norma reglamentaria que el CFEC estará compuesto por diecinueve vocales “en representación del movimiento asociativo de la economía social de ámbito estatal, en la forma siguiente: quince de ellos, a propuesta de las confederaciones intersectoriales *más representativas* que agrupen conjuntamente asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social; y los otros cuatro, a propuesta de asociaciones sectoriales de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social”.

No es mi intención entrar en el examen, incluso superficial, del precepto reglamentario transcrito, bastando a los efectos que aquí interesa efectuar algunas breves observaciones de carácter general. El derecho de propuesta de los vocales del CFES en representación del movimiento asociativo de la economía social se confiere a dos tipos de organizaciones: de un lado, a las intersectoriales más representativas y, de otro, a las sectoriales. Aún cuando unas y otras han de tener ámbito estatal, de ambas no se postula la exigencia de representatividad, que tan solo se pide de las intersectoriales.

Centrando la atención en estas, el RD 219/2001 no establece el criterio definidor de la noción de asociación intersectorial más representativa; y, de seguro, tampoco lo podría haber realizado, so pena de haber incurrido de manera manifiesta en la tacha de *ultravires*. No obstante ello, el pasaje reglamentario sí enuncia un requisito para la obtención de esa condición, pues para que una confederación de la economía social pueda adquirir el título de asociación intersectorial más representativa ha de agrupar de manera conjunta o simultánea asociaciones de defensa y promoción de los intereses de tres familias pertenecientes al sector de la economía social: cooperativas, sociedades laborales y mutualidades de previsión social. El referido requisito, alusivo a una cierta consistencia asociativa de segundo grado, termina actuando como un criterio para la definición de la mayor representatividad; pero un criterio que, al formularse en términos exageradamente abiertos, deja un amplio espacio a la inseguridad jurídica o, lo que es igual, a la discrecionalidad bien de quien pretende presentarse como asociación más representativa bien de quien ha de acreditar esa misma cualidad.

18. Las reglas jurídicas previstas en el art. 8º BLEC pretenden avanzar en la incompleta regulación vigente sobre representatividad de las asociaciones de la economía social, manteniendo y dotando de contenido cierto, no obstante, a las previsiones anteriores. Desde esta perspectiva, no me parece aventurado afirmar una sustancial continuidad de la norma proyectada con el régimen actualmente en vigor; al menos, en lo que concierne a las grandes opciones de política de derecho que informan aquella norma y este régimen.

Por lo pronto y como dispone el RD 219/2001, el art. 8º BLEC también instituye dos grandes categorías de asociaciones representativas del movimiento asociativo de la economía social de carácter

estatal. La primera es la “asociación más representativa de la economía social a nivel estatal e intersectorial”; la segunda es la “asociación representativa de la economía social a nivel estatal y sectorial”. Al estilo de cómo hacen las normas vigentes, la Disposición Adicional Segunda.6 LCoop y el art. 3.1.e) del RD 219/2001, la norma programada reserva la denominación de más representativa a las asociaciones intersectoriales. Sin embargo y a diferencia de aquellas, ésta segunda también introduce, en el nivel sectorial, la noción de representatividad.

Pero la gran diferencia entre ambas regulaciones, que termina erigiéndose en la gran novedad, reside en la implantación por parte del BLEC del criterio definidor de la representatividad, que es el mismo e idéntico para ambas categorías de asociaciones representativas, y que se construye mediante la conjunción de un doble requisito, que ha de concurrir de manera simultánea para el disfrute de las facultades a que da derecho el reconocimiento de esas categorías.

El primer requisito, formulada esta primacía desde una perspectiva valorativa y no meramente cronológica, atiende a la consistencia asociativa que integra la organización que aspira a obtener la condición de más representativa o de representativa. Para adquirir la cualidad de asociación intersectorial más representativa, se precisa una tasa o índice de afiliación del 10 por 100 “del conjunto de las propias asociaciones de representación de intereses de la economía social” (art. 8.1 BLEC). De su lado y para la obtención del título de asociación sectorial representativa, se pide una consistencia equivalente, del 10 por 100, bien que ahora medida, lógicamente, de modo distinto; es decir, en relación con el total de las “asociaciones autonómicas de representación” en una familia cooperativa o en un sector concreto de la economía social. El dato más relevante de este primer requisito consiste en que el parámetro que mide la consistencia del tejido asociativo no son las empresas o entidades de la economía social sino, y ello es bien diferente, las asociaciones (federaciones o confederaciones) constituidas por dichas empresas para la defensa y promoción de sus intereses. En realidad y bien ponderado, este parámetro – no así su valoración – no constituye una novedad en nuestro sistema jurídico, ya que es el mismo que toma en consideración, bien que sin cuantificar, el tan citado art. 3.1.e) del RD 219/2001, para definir a la confederación intersectorial más representativa, entendiendo por tal precisamente a aquella que agrupa de manera conjunta “asociaciones de cooperativas, de sociedades laborales y de mutualidades de previsión social”. Con un notable acierto jurídico, esta norma reglamentaria opta por construir la noción de representatividad ponderando, no la fuerza productiva o económica del sector de la economía social⁴², sino la consistencia del propio movimiento asociativo de la economía social, a nivel bien intersectorial bien sectorial. Por lo demás, repárese en el diferente ámbito territorial de medición de la consistencia asociativa. Mientras para las asociaciones intersectoriales el índice afiliativo se mide a nivel estatal, para las sectoriales se pondera a nivel autonómico, lo que exige que la tasa del 10 por 100 se alcance en todas y cada de las CC.AA. donde la asociación sectorial ejerce sus funciones de representación.

42.- Por ejemplo, porcentaje de sociedades cooperativas, de primer o segundo grado, o de sociedades laborales, o de mutualidades de previsión social afiliadas a una asociación de representación de intereses de ellas.

El segundo requisito de la representatividad también atiende a la consistencia asociativa o implantación, pero medida ahora por referencia a un criterio geográfico o espacial. Para que una asociación de la economía social obtenga la acreditación de la representatividad no solo precisa agrupar al 10 por 100 bien del conjunto de las asociaciones de representación de intereses de la economía social (más representativa) bien del total de las asociaciones autonómicas de representación de una familia o sector de la economía social (representativa). Además de ello y en ambos casos, se pide que la organización de defensa y promoción de los intereses de la tan citada economía social “ejercer sus funciones en siete o más Comunidades autónomas”. Con semejante exigencia, el texto del BLEC muy probablemente pretende garantizar la seriedad del carácter estatal de la confederación intersectorial, verificable mediante la constatación de su implantación en un número significativo de territorios autonómicos.

La ordenación jurídica de las asociaciones intersectoriales se completa con dos reglas adicionales. La primera afecta al modo de atribución de la mayor representatividad, disponiendo a tal efecto el art. 8.2 que la condición de asociación más representativa “será reconocida y acreditada por la oficina pública” a la que se encomienda la llevanza del registro de las asociaciones de defensa y promoción de las empresas y entidades de la economía social que desarrollen sus funciones en al menos siete comunidades autónomas (art. 7.3). En su condición de acto administrativo, la decisión de dicha oficina de denegar o aceptar una concreta solicitud de reconocimiento y acreditación podrá ser recurrida, por quien sea titular de un derecho o interés legítimo y una vez agotados en su casos los recursos administrativos, ante la jurisdicción del orden contencioso-administrativo (art. 9.4 LOPJ).

Mayor relevancia despliega la segunda de las reglas destinadas a diseñar la ordenación legal de las asociaciones más representativas de la economía social, pues enuncia las funciones que se le confieren. Haciendo suya una expresión ya acuñada en nuestro ordenamiento jurídico⁴³, el art. 8.3 BLEC establece que tales asociaciones gozarán de una *posición jurídica singular*, que les otorga capacidad representativa para ejercer las funciones que a renglón seguido se mencionan. Siguiendo una muy arraigada tradición de técnica jurídica vigente entre nosotros, el reseñado pasaje opta por identificar algunas funciones, sin perjuicio de que este catálogo pueda ser ampliado legal o reglamentariamente. En concreto, las funciones listadas de manera expresa reconocen, respectivamente, unos derechos de participación institucional (“representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal o, en su caso, de Comunidad Autónoma que la tengan prevista”), de consulta (“ser consultadas cuando las Administraciones Públicas diseñen las políticas públicas que incidan sobre la economía social”) y de gestión de fondos públicos (“gestionar programas públicos dirigidos a las organizaciones y entidades de la economía social”).

En relación con las asociaciones sectoriales, las de naturaleza representativa, el BLEC se limita a reenviar a futuras disposiciones legales o reglamentarias la determinación de las funciones ejercitables, no sin dejar reseñado que su actuación lo será exclusivamente en nombre y representación de las entidades de la economía social pertenecientes a la familia o sector que agrupe (párr. 2º del art.

43.- Por el art. 6.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

8.4). De una interpretación a contrario de esta aseveración, que de seguro va de suyo, se infiere que las asociaciones intersectoriales actúan en nombre y representación de todas las empresas y entidades de economía social. Y también se infiere que unas y otras, las más representativas y las representativas, desarrollan su capacidad representativa, dentro de sus respectivos ámbitos, al margen y con independencia de la existencia de vínculos asociativos entre las empresas que conforman el tejido productivo de la economía social y las asociaciones de defensa de intereses que integran su tejido asociativo.

Por lo demás y aun cuando el art. 8 BLEC nada disponga, también las asociaciones sectoriales que aspiren a ser acreditadas como representativas deberán depositar y registrar sus estatutos en la oficina pública dependiente del MTIN. Y ello, por cuanto el art. 8.4 exige, para la obtención de la condición de asociación sectorial representativa, que la asociación concreta ejerza sus funciones en siete o más comunidades autónomas. Y esta implantación constituye, precisamente, el presupuesto de hecho que define la obligación para cualquier asociación de defensa y promoción de intereses, intersectoriales o sectoriales, de la economía social de depositar sus estatutos en la mencionada oficina pública.

5.- Bibliografía

- CABRA DE LUNA, M. A. (2003): "Las instituciones europeas y las organizaciones de la economía social", en Faura, I. (Coord.), *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*, Madrid, Escuela Libre Ed., pp. 171-234.
- GÓMEZ MUÑOZ, J. M. (1992): "El Comité Económico y Social en la Comunidad Europea", en Ojeda Avilés, A. (Dir.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, Ed. Trotta, pp. 35-52.
- MADRID CONESA, F. (1998): *Naturaleza jurídica de los CES autonómicos*, Murcia, Consejos Económicos y Sociales de las CC.AA.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V., PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E. (1993): *Los Consejos Económicos y Sociales. España y otros países comunitarios*, Madrid (Ibidem).
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (1997): "La legislación laboral negociada entre la concertación social y el diálogo social", en Valdés Dal-Ré, F. (Dir.), *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, Valladolid, Ed. Lex-Nova, pp. 27-48.
- VILLAVICENCIO RÍOS, A. (1992): "Los consejos económicos y sociales en los países europeos", en Ojeda Avilés, A. (Dir.), *Los Consejos Económicos y Sociales*, Madrid, Ed. Trotta, pp. 53-72.