



CIRIEC
españa

CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº extraordinario 2018, pp. 77-84

Una visión de la evolución del mandato constitucional: ¿promoción de la Economía Social o de una economía más social?

Manuel Ruiz Escudero

Presidente de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC)

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

© 2018 CIRIEC-España

www.ciriec.es

www.ciriec-revistaeconomia.es

Una visión de la evolución del mandato constitucional: ¿promoción de la economía social o de una economía más social?

Manuel Ruiz Escudero

Presidente de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC)

1. Introducción

El presente artículo se encuadra en el marco del monográfico sobre el 40º aniversario de la Constitución Española a iniciativa de CIRIEC. La Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (Unacc)¹, en tanto que asociación representativa de un tipo concreto de cooperativas, las de crédito, agentes de la Economía Social, agradece la oportunidad de reflexionar sobre el artículo 129.2 que apela al mandato y la necesidad de promover la promoción del cooperativismo y la Economía Social.

El artículo 129 pertenece a lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “Constitución Económica”, configurada como un conjunto de “normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica” (Fundamento Jurídico Primero de la Sentencia 1/1982, de 28 de enero). Este marco se configura en torno a unos principios básicos del orden económico.

Así, la Constitución española establece en el artículo 129.2 una obligación dirigida a los poderes públicos, que se concreta en la promoción eficaz de *las diversas formas de participación en la empresa y en el fomento, mediante una legislación adecuada de las sociedades cooperativas*.

Mucho ha cambiado el contexto socioeconómico desde que, en 1978, se aprobara la Carta Magna. En aquel momento la Constitución enmarcaba el arco de derechos y libertades sobre los que configurar la realidad económica del país, aún por modularse y desarrollarse. En el actual, la economía está plenamente conectada a nivel global y fuertemente determinada por la pertenencia de España a la Unión Europea. En concreto, en lo que respecta al ámbito normativo, la Constitución se ha integrado en un marco jurídico más amplio, cual es el entramado de normativa comunitaria que regula gran parte de nuestra actividad empresarial y tiene gran incidencia en algunos sectores como el financiero y abarca amplios aspectos de nuestra esfera pública y privada.

Este marco comunitario debe reflejar y respetar la convivencia de distintas realidades económicas y jurídicas, que influyen notablemente en el funcionamiento de la economía y, por tanto, de uno de sus principales agentes: las empresas. A ello se suma, otro factor determinante para la evolución empresarial en este contexto socioeconómico: la tecnología. Si la Revolución Industrial del siglo XVIII vino a cambiar la forma de producción sustituyendo las personas por máquinas, en el siglo XXI, la irrupción de las nuevas tecnologías viene acompañada del mismo mensaje: mecanización de los

1.- La Unacc es la asociación más representativa del sector de cooperativas de crédito en España. Constituida en 1970 sobre la base de la asociación libre, pueden formar parte de la Unacc todas las Sociedades Cooperativas de Crédito del territorio español. Así, desde su creación, la Unacc ha sido testigo de una reestructuración en el sector hasta hoy, momento en el que cuenta con 43 cooperativas asociadas (de las 62 que conforman el total del sector en la actualidad). Conoce más en <https://www.unacc.com>.

medios de producción. La forma de trabajar es, por tanto, hoy distinta a la que era hace cuarenta años, pero también lo es la forma de relacionarnos: páginas web, correo electrónico, redes sociales, son algunas de las manifestaciones más cotidianas de internet, pero el impacto es mayor si atendemos a la ventana de oportunidades que el “cibermundo” ofrece a las empresas.

En el contexto actual y en cuanto a la gestión empresarial se refiere, resulta notoria la creciente importancia de los aspectos no financieros, “los intangibles”, considerados igualmente activos por su incidencia en la consecución de buenos resultados y la percepción de estos por terceros. Esos aspectos o valores no puramente financieros (si bien, con impacto en las cuentas de resultados), confluyen con los aspectos que tradicionalmente han caracterizado la Economía Social. Repasamos, a continuación, algunos hitos normativos que derivan del mandato constitucional antes mencionado y que han venido a desarrollar la realidad de los principios de la Economía Social.

2. Desarrollo de la Economía Social en España

Como apunte previo, aunque no sea objeto de este artículo, cabe señalar que, cuando hablamos de entidades de la Economía Social, nos estamos refiriendo a un conjunto heterogéneo de entidades, muy diverso en cuanto a su naturaleza jurídica, normativa específica, evolución, etc., lo que supone que, necesariamente, lo expuesto a continuación deba tomarse como las líneas generales y comunes que puedan tener su reflejo material con distintas intensidades o concreciones según el tipo de entidad.

Tampoco se trata aquí de relatar los orígenes y evolución de la Economía Social en España, pero sí resulta oportuno referirse a dos hitos en el desarrollo de la Economía Social: la Ley de Economía Social y la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

i) En primer lugar, resulta obligatorio referirse a la Ley 5/2011, de Economía Social², promovida 33 años después de la aprobación de la Constitución Española. La misma perseguía configurar un marco jurídico común para todas las entidades que se engloban en la Economía Social, complementario a las normas concretas aplicables a cada una de ellas. De la Ley y, en relación con el contenido del 129.2 de la Constitución, destaca el reconocimiento del interés general en la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y sus entidades representativas. Supone, por tanto, una concreción del mandato constitucional.

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

Otro de los contenidos destacados de la Ley se recoge en el artículo 4, que enumera los principios orientadores de la actuación de las entidades de la Economía Social (en adelante, Principios Orientadores):

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

Centraremos nuestra atención en desarrollar los aspectos más relacionados con el impacto externo de estos principios y que configuran el papel esencial de las entidades de la Economía Social en el desarrollo socioeconómico de nuestro país.

ii) Estrategia Española de Economía Social 2017-2020³.

Otro de los hitos en torno a la Economía Social en la legislación española lo constituye la aprobación, en 2018, de la Estrategia Española de Economía Social, que pone de manifiesto que el desarrollo de la Economía Social figura entre las prioridades políticas y sus rasgos diferenciadores siguen vigentes. Así, la Estrategia responde a la necesidad de recoger las particularidades de las empresas de la Economía Social en el mercado único y pretende reforzar e impulsar sus valores, destacando su vocación para la generación de empleo, su importante contribución a la cohesión social y su consideración como elemento en el desarrollo de la economía española. En un contexto poscrisis que, sin embargo, continúa arrojando unas elevadas cifras de desempleo, la Estrategia viene a reconocer la contribución indiscutible de la Economía Social en políticas estratégicas relacionadas con la creación y mantenimiento del empleo o el fomento del emprendimiento, así como su papel para afrontar el reto de España de consolidar una economía sostenible.

3.- Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

3. De la Economía Social a la empresa del Siglo XXI

Volviendo a los Principios Orientadores y, en concreto al tercero de ellos, podemos hablar de responsabilidad social de las empresas de la Economía Social, es decir, compromiso con el entorno. A pesar de las diferencias entre las entidades que forman parte de la Economía Social y las entidades que no lo son, es oportuno llamar la atención sobre un hecho que va cobrando cada vez más importancia y que se refleja en diversas normas y recomendaciones: la creciente preocupación de las empresas por aspectos no financieros que muestren su sensibilidad y compromiso con el entorno que les rodea. Este compromiso se ha vuelto, a su vez, exigible y exigente. Por un lado, exigible, por la naturaleza y regulación de las entidades de Economía Social; pero exigible también para las que no lo son por el propio contexto y los principios que inspiran no solo las normas a que están afectas, sino también aquellos que mueven a sus inversores, trabajadores, clientes, proveedores y resto de interesados o *stakeholders*. Por otro lado, un compromiso exigente porque el camino de responsabilidad social de las empresas responde a una demanda en aumento y a la que, cada vez más, se suman una serie de actos, recomendaciones y normas diversas.

Por tanto, encontramos aquí un punto común entre las empresas de Economía Social y las que no lo son, aunque el camino hasta tal confluencia tenga orígenes distintos. Las primeras, han orientado tradicionalmente su gestión más allá de la obtención del beneficio, con preocupación por el entorno más próximo y la sostenibilidad, lo cual les ha hecho perdurar en el tiempo. Las segundas, lo han incorporado para dar respuesta a la demanda social y legislativa.

De todo ello, se deriva que, hay principios tradicionalmente intrínsecos a las entidades de la Economía Social que, por el reconocimiento de su impacto positivo en el entorno socioeconómico, han adquirido una mayor importancia y han pasado a ser objetivo de otro tipo de empresas, permitiendo así que, aunque cuatro décadas después, el mandato constitucional de promoción de la Economía Social se materialice adquiriendo una dimensión mucho más amplia.

Dos normas ilustran la idea de que las administraciones han llevado los principios de la Economía Social más allá de un determinado tipo de entidades: la Ley de Economía Sostenible y la trasposición de la Directiva de información no financiera.

i) Ley de Economía Sostenible⁴:

Como anunciábamos, no se trata de un hito propio de la Economía Social y esta norma no se configura como una respuesta al mandato del artículo 129.2, no cabe duda, como se apunta en la propia Estrategia 2017-2020, de que el concepto de Economía Sostenible está íntimamente ligado a los Principios Orientadores de la Economía Social. Esta Ley, de hecho, viene a poner de relieve los aspectos no financieros de una empresa, de cualquier empresa. Se define la Economía Sostenible como el patrón de crecimiento *que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.*

Su antecedente formal lo encontramos en la Estrategia para una Economía Sostenible⁵ que preveía iniciativas legislativas como esta, pero también reglamentarias y administrativas con un objetivo de impacto en la sostenibilidad en tres frentes: económico, medioambiental y social. No obstante, su antecedente de hecho no puede perder de vista el contexto de desconfianza y preocupación derivado de la crisis financiera y económica, que requería una regulación sólida y un control exhaustivo, al tiempo que un debate, también a nivel comunitario, sobre la vinculación entre crecimiento y estabilidad, que llevaría en 2013 a la aprobación de la Estrategia Europea de Crecimiento 2020.

No cabe duda y así se refleja en estos textos normativos, de que no puede hablarse de Estrategia Sostenible sin incluir a todos los agentes públicos y privados. Dentro de su articulado, la Ley recoge el compromiso de las Administraciones Públicas en la promoción de la Responsabilidad Social de las empresas. Sin embargo, han sido tradicionalmente las propias empresas y, en concreto aquellas reconocidas como de empresas de la Economía Social, las que han basado sus principios en un concepto y comprensión más amplios de “responsabilidad”.

ii) Trasposición de la Directiva de información no financiera⁶

El Considerando Tercero de la Directiva, se detiene en dos resoluciones del Parlamento Europeo de 6 de febrero de 2013 sobre responsabilidad social de las empresas⁷: “(...) el Parlamento Europeo reconocía la importancia de que las empresas divulguen información sobre la sostenibilidad, como

4.- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

5.- Aprobada por Consejo de Ministros en noviembre de 2009

6.- Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014 por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos.

7.- Tituladas, respectivamente, “Comportamiento responsable y transparente de las empresas y crecimiento sostenible” y “Remover los intereses de la sociedad y un camino hacia la recuperación sostenible e integradora”.

pueden ser los factores sociales y medioambientales, con el fin de identificar riesgos para la sostenibilidad y aumentar la confianza de los inversores y los consumidores. De hecho, la divulgación de información no financiera resulta esencial para la gestión de la transición hacia una economía mundial sostenible que combine la rentabilidad a largo plazo con la justicia social y la protección del medio ambiente. En este contexto, la divulgación de información no financiera contribuye a medir, supervisar y gestionar el rendimiento de las empresas y su impacto en la sociedad”.

Hasta hace poco y salvo excepciones, las empresas publicaban de manera voluntaria la información que, según sus propios estándares de relevancia y transparencia, consideraban oportuno con respecto a su información no financiera. Existían ya normas o estándares que, en todo caso, eran solo autoexigibles y cuya adhesión dependía en último término de la voluntad de la empresa, así como del principio de cumplir o explicar.

Tras su reciente incorporación a nuestro ordenamiento jurídico, se regula por primera vez un marco legal que obliga a empresas que cumplen determinados requisitos a hacer pública información referida a aspectos no financieros, además de establecer limitaciones en la forma de divulgación de esta información, que deberá basarse en marcos normativos nacionales, comunitarios o internacionales: aquellos a los que antes hacíamos referencia como estándares voluntarios. Por tanto, el reconocimiento del efecto de los aspectos no financieros de una empresa y la importancia de prestar atención a algo más que su rentabilidad para caminar hacia la sostenibilidad toma forma en la legislación europea lo que, como hemos mencionado al principio, tiene consecuencias inmediatas en la realidad -empresas- españolas. Este solo es un primer paso en la transparencia que resulta cada vez más una exigencia en la actuación de todos los entes públicos o privados de la economía y por la sociedad.

Como se puede apreciar de la referencia a los distintos aspectos que, en todo caso deben verse reflejados en la información no financiera pública, la sostenibilidad se convierte en un eje vertebrador de las empresas, como también lo es el impacto social de su actividad productiva, su compromiso con la igualdad, empleo... aspectos, todos ellos típicos y específicos de las empresas de la Economía Social.

Así, cabe concluir que 40 años después de la aprobación de la Constitución Española que lanzaba un mandato a los poderes públicos, la Economía Social sigue viva y sus principios orientan estrategias de gestión más allá del objeto social de estas empresas. Las perspectivas de futuro para las empresas de la Economía Social son, por tanto, positivas, si bien cabría reflexionar sobre hasta qué punto, entonces, y sin perjuicio de los hitos normativos concretos en materia de la Economía Social anteriormente mencionados, los esfuerzos de los poderes públicos se han centrado en el mandato constitucional de promoción de la Economía Social o, más bien, se han centrado en un interés general marcado también por el contexto global y comunitario, de tender a una economía más social y más responsable. En todo caso, no quiera entenderse de esta reflexión, una crítica a la tendencia general y al fomento por parte de las administraciones en particular, hacia un modelo de empresa más comprometido o responsable. Muy al contrario, debe valorarse positivamente la ampliación de valores y

principios que suponen una gestión e impacto positivos en los distintos entornos y niveles. Sin embargo, no podemos sino recordar que existe aún un amplio margen para que los poderes públicos desarrollen el mandato del 129.2 y pongan en valor la actividad y el papel de las entidades que, tradicional y constitucionalmente, se reconocen como una aportación diferencial al desarrollo socioeconómico: las cooperativas y las entidades de la Economía Social.

4. Conclusiones: una experiencia concreta

Como asociación que representa a una parte de un sector hiperregulado, el de las entidades de crédito, nos reconocemos en la creciente importancia que ha adquirido el marco comunitario frente al nacional, previendo que este, no puede sino adaptarse a aquel y, en algunos casos, quizá adelantarse. ¿Podría ser el caso de nuestro artículo 129.2 según lo apuntado? Hace 40 años la Constitución ya reconocía en el citado precepto un hecho diferencial a determinadas entidades: cooperativas y de la Economía Social. Pero no ha sido hasta hace pocos años y en un contexto muy determinado por tendencias globales y comunitarias cuando en nuestro país se ha dado comienzo a un desarrollo y verdadera importancia a principios más allá de lo financiero en el desarrollo de las empresas. Esto ha traspasado, como se ha expuesto, los límites de las entidades inicialmente reconocidas por su impacto social positivo. Una mirada más optimista, supone que el impacto positivo de un determinado modelo se ha querido extender y se extiende progresivamente, de un modo u otro, a todos... aunque en el camino nos hayamos podido dejar de lado, la puesta en valor de aquellas entidades que, por su naturaleza y desde sus inicios, vienen contribuyendo a un desarrollo más equilibrado y, en definitiva, sostenible.

Por ello, sirva esta conclusión final para recordar y reivindicar la trayectoria y el surgimiento de todas aquellas entidades que conformamos lo que seguirá llamándose Economía Social, diferenciada pero ejemplo a seguir, de otro tipo de entidades y agentes económicos.