



LEY MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

LEY 30/2013 DE 8 DE MAYO

João Salazar Leite

Responsable de Relaciones Institucionales de CASES
–Cooperativa António Sérgio para a Economia Social– (Portugal)

Resumen

La Ley de Economía Social portuguesa, aprobada por unanimidad en la Asamblea de la República en marzo de 2013, es el resultado de una serie de condicionantes jurídicos, políticos, históricos y económicos que son el objeto de análisis de este artículo. En Portugal, las empresas de economía social gozan de un régimen jurídico propio reconocido en la Constitución de 1976, pero el sector ha carecido, hasta fechas muy recientes, de la necesaria articulación institucional y organizativa para impulsar definitivamente su desarrollo. El autor profundiza en el proceso parlamentario iniciado en 2011 de forma casi simultánea al de la Ley española, con la que guarda notables semejanzas, así como en los motivos de que la redacción final del nuevo texto jurídico se demorase más de dos años con respecto a la misma. Finalmente, se recoge el contenido íntegro de la Ley portuguesa, así como las propuestas de actualización surgidas en recientemente para cubrir las deficiencias que se han ido detectando desde su entrada en vigor.

Abstract

The Portuguese Social Economy Law, unanimously approved by the Assembly of the Republic in March 2013, is the result of a series of legal, political, historical and economic factors that are analysed in this article. In Portugal, social economy companies have their own legal regime recognised in the 1976 Constitution, but until very recently the sector lacked the necessary institutional and organisational framework to promote their development. The writer analyses in depth the parliamentary process that began in 2011 almost at the same time as that of the Spanish law, with which it has notable similarities, and the reasons why the final version of the new legal text took over two years longer to draft. Finally, the full contents of the Portuguese law are included, in addition to proposals for updates that have arisen recently to tackle the deficiencies that have been detected since it came into force.

I.

Desde los años ochenta del siglo pasado, intelectuales e investigadores europeos y canadienses han reflexionado sobre el concepto de economía social o su redescubrimiento, pues dicho concepto fue introducido en las primeras décadas del siglo XVIII por Le Play, tras Du-noyer y Villeneuve-Bargemont. El tándem Mitterrand/Delors hizo de este concepto una de las imágenes emblemáticas de la Presidencia francesa de la Unión Europea. La Comisión Europea de la Unión cuenta con una Dirección General XXIII, una de cuyas nuevas competencias es la economía social.

A raíz de su adhesión a la Unión, Portugal adquirió el derecho a nombrar un comisario europeo, al que se le adjudicó la cartera de economía social. Pronunció el primer discurso sobre la economía social en una Europa a 15 en la tercera Conferencia Europea de Economía Social, que tuvo lugar en Lisboa en 1992. Partiendo de los sucesivos informes sobre cooperativas publicados en la década anterior (informes Mihr, Avgerinos, Trivelli, Hoff, Vayssade y otros, para el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo), era ya hora de mostrar que los otros compañeros de camino de las cooperativas en la lucha por el reco-

nocimiento de las sociedades de personas estaban todos interesados en unirse al movimiento a favor de la economía social.

Sin embargo, los Gobiernos y la Comisión Europea no reconocieron a la economía social un potencial suficiente como para incluir, *per se*, una rama específica en las políticas y los planes de acción establecidos y ejecutados en torno al cambio de siglo. El *lobby* de organizaciones privadas lo impidió, utilizando al mismo tiempo algunas características inherentes a las organizaciones de la economía social –por ejemplo, la responsabilidad social de la empresa– para poner de relieve su función en el ámbito social, «vaciando» así las reivindicaciones de nuestro sector. Dicho *lobby* supo aprovechar la incapacidad de desarrollar una colaboración en profundidad de la entidad que agrupa a las organizaciones internacionales de cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones, el CNLAMCA (Comité Nacional de Relaciones entre Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas) –que había redactado anteriormente una Carta de la Economía Social– que solo consiguió recobrar su fuerza en la primera década del siglo actual, con la nueva denominación de Social Economy Europe.

Esta nueva entidad disfrutó, una vez más, del apoyo de una nueva ola de diputados europeos y miembros del Comité Económico y Social Europeo, así como del respaldo de las Regiones, a partir del primer informe al Parlamento firmado por Patrizia Toia. El camino parecía despejado, como demuestra la adopción unánime por los 27 Estados miembros, de un documento sobre la promoción de la economía social como factor clave del desarrollo económico y social en Europa (2015). Pero en esa fecha ya se habían publicado en la península ibérica las leyes marco de economía social¹.

II.

Aunque en la Bélgica francófona ya se había publicado anteriormente una ley regional sobre la economía social², la ley española fue la primera del mundo de ámbito nacional. Dicha Ley, que el gobierno comenzó a debatir en 2010, fue promulgada en 2011³. En nuestro país se empezó a desarrollar al mismo tiempo una iniciativa similar, poniendo de manifiesto que los parlamentos ibéricos trabajan sobre una agenda coordinada. Pero tras la caída de la mayoría que apoyaba al Gobierno portugués, tuvo que esperarse al nuevo Parlamento para finalizar el proceso de adopción. Para ello, se emprendieron negociaciones entre los grupos políticos, que duraron meses, a fin de que dicha adopción se hiciera por unanimidad. Las leyes ibéricas son bastante semejantes, aunque finalmente fueron aprobadas con una diferencia de dos años.

En muchas ocasiones me he preguntado por las razones de la simultaneidad de los trabajos parlamentarios, pero recientemente escribiendo sobre los 150 años de la primera ley de

¹ LEITE, João Salazar - Sobre la historia, características y logros de la economía social y su tratamiento por las instituciones europeas, se han publicado 4 estudios con el título conjunto *Textos de Economía Social*; en www.cases.pt, Atividades, Estudos e Publicações, Livros e Artigos.

² Después del Decreto de 20 de noviembre de 2008 relativo a la economía social en Valonia, fueron publicados algunos años después los de Flandes y de la Región de Bruselas-Capital.

³ Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (España).

cooperativas de Portugal (de 2 de julio de 1867), la segunda del mundo después de la inglesa, encontré estudios técnicos del Parlamento portugués de la época, que ponen de manifiesto un conocimiento exhaustivo del movimiento cooperativista en Europa latina, germánica y anglófona, y ello en una época en la que los dos países ibéricos habían pasado por guerras derivadas de las invasiones napoleónicas, siendo más fáciles los contactos con Europa por vía marítima que terrestre⁴. No obstante, la información siempre ha encontrado su camino, superando incluso barreras geográficas y de transporte, por lo que no es difícil entender que se mantuvieron los contactos entre parlamentos y continuó fluyendo la información local más de un siglo después, incluso de forma más sencilla, gracias a las nuevas tecnologías y a nuestra presencia simultánea en la Unión Europea.

Así lo he expresado por escrito. No me aparto de la verdad cuando digo que el CIRIEC Internacional está detrás de la promulgación de las leyes marco de economía social. La capital de la región francófona belga, Lieja, acoge la sede del CIRIEC. Muy vinculados a la recuperación europea del concepto están los profesores del CIRIEC-España (José Barea, Monzón Campos), que celebran reuniones periódicas con sus colegas portugueses. Los diputados que debatieron la ley solicitaron la opinión del CIRIEC-Portugal.

Uno de los objetivos de la ley española es la «armonización» de las diversas leyes en materia de economía social elaboradas por las comunidades autónomas, ofreciendo un ámbito de referencia y diálogo. Desde hace años existía una confederación activa, CEPES, que agrupaba familias y realizaba una importante labor de concienciación y formación. No ocurrió lo mismo en Portugal, en donde la ley se impuso en un sector con escasa tradición de trabajo conjunto. Nuestra Confederación no fue creada hasta 2018 y experimentó problemas de puesta en marcha relacionados con la elección de un líder.

III.

Es preciso explicar a los lectores la realidad jurídica portuguesa, que es única en el mundo, antes de volver a la Ley marco de la economía social.

En nuestro país, todo el movimiento asociativo, con la posible excepción de las organizaciones más vinculadas a la Iglesia Católica, no tuvo un camino fácil de desarrollo hasta la Revolución de los Claveles de 1974.

Intelectuales, políticos, cooperativistas reales y dirigentes asociativos utilizaron el cooperativismo y algunas asociaciones como formas de oposición al régimen. Partiendo de las ideas de António Sérgio y sus discípulos, los dirigentes cooperativistas aprendieron a combatir el omnipotente capitalismo basado en las sociedades anónimas. Ocupan la primera línea de potenciales dirigentes del nuevo régimen cuando llegó la oportunidad.

⁴ LEITE, João Salazar (2017): «Os 150 Anos da Primeira Lei Cooperativa Portuguesa»; Ed. CASES.

Henrique de Barros, uno de los discípulos de Sérgio, fue el primer Presidente de la nueva Asamblea de la República, que promulgó una nueva Constitución de la República en 1976. En ella se encuentran las ideas que Sérgio recibió de Georges Fauquet, dirigente cooperativista francés que recortó las ideas del gran Charles Gide, afirmando en 1937 que el cooperativismo no iba a ocupar toda la economía, sino solo un sector económico.

Así, en la Constitución portuguesa se prevén tres sectores de propiedad de los medios de producción: el sector público, el privado y el cooperativo (en 1989 se cambió el nombre por 'cooperativo y social'). Además, esos tres sectores corresponden a materias que no pueden verse afectadas por una reforma de la Constitución: toda ley sobre cooperativas está comprendida en la reserva legislativa del Parlamento. Si bien el Gobierno puede formular leyes, los diputados pueden exigir que los textos legales elaborados pasen por el Parlamento para su ratificación.

Siguiendo este camino de autonomía legislativa, el primer Gobierno constitucional formado en 1976 tras la promulgación de la Constitución, con Henrique de Barros como ministro de Estado (segundo en la jerarquía de ministros, después del primer ministro Mário Soares) crea un instituto público de apoyo a las cooperativas, con la denominación *Instituto António Sérgio para o Sector Cooperativo* (INSCOOP), que formuló un Código de Cooperativas en 1980, posteriormente ratificado por la Asamblea de la República. En Portugal, las cooperativas no son sociedades ni asociaciones, sino que constituyen un *tertium genus*, son cooperativas. Fueron asociaciones entre 1867 y 1888, y sociedades entre 1888 y 1980.

Las cooperativas pueden emprender iniciativas comerciales con el sector privado, así como cooperar con el Estado central o local mediante las llamadas cooperativas de interés público (en virtud de una ley de 1984), una especie de *Régie Coopérative* (cooperativa de utilidad pública), concepto que acuñó Bernard Lavergne, discípulo de Charles Gide, en un libro de 1927 traducido por Sérgio. La diferencia estriba en que en Portugal las personas físicas son admitidas como socios, mientras que las mencionadas Régies tradicionales no los admiten.

Quedó abierta la vía para los contactos con los compañeros de ruta del siglo XIX, las asociaciones, las mutualidades, los sindicatos, e incluso las asociaciones de Derecho canónico y las fundaciones.

Según la Constitución de la República, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan como fin principal la solidaridad social, en concreto las mutualidades, están integradas en el sector cooperativo y social.

A fin de concretar esta integración, en 1983 se instauró un régimen jurídico especial, llamado IPSS («Instituciones Particulares de Solidaridad Social»), un régimen horizontal que abarca las 4 categorías tradicionales de la economía social: cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones. Las IPSS prosiguieron su camino, creando incluso una confederación, la CNIS (Confederación Nacional de Instituciones de Solidaridad), muy vinculada a la Iglesia Católica, lo que permitió practicar una cooperación recíproca mínima pero sostenida.

Todo estaba listo para adoptar una ley de economía social. En 2009, el Gobierno dio el paso definitivo mediante la transformación del INSCOOP, que pasó de ser una organización pública para las cooperativas a revestir forma de cooperativa de interés público para toda la economía social: CASES –Cooperativa António Sérgio para la Economía Social–. Son miembros de CASES el Estado (Ministerio de Trabajo), las dos Confederaciones Cooperativas (CONFAGRI y CONFECOOP), la CNIS, las dos Uniones de Entidades Caritativas y Mutualidades, así como ANIMAR, una organización que agrupa a asociaciones de desarrollo local.

Al mismo tiempo fueron creados el CNES (Consejo Nacional de la Economía Social, según el modelo del CFES español, pero sin los problemas derivados de las autonomías) y un PADES (Programa de Apoyo al Desarrollo de la Economía Social).

En la primera reunión del nuevo Consejo Nacional de Economía Social, presidido en nuestro país por el propio primer ministro, se aprobó crear un grupo de trabajo para la reforma legislativa del sector de la economía social y solidaria. Esto sucedió el 12 de enero de 2011. Dicho grupo no tuvo tiempo de proponer una ley de economía social, puesto que la Asamblea de la República se le adelantó. A continuación, ese grupo trabajó en adaptar la legislación vigente a la Ley que se publicó el 8 de mayo de 2013 (Ley 30/2013).

IV.

El Proyecto de Ley fue propuesto por la diputada María José Nogueira Pinto, independiente incluida en la lista del PSD –Partido Social Demócrata–. Fue debatido el 12 de febrero de 2011, si bien fue rechazado por la mayoría de fuerzas de izquierda (socialistas, comunistas y extrema izquierda). El Bloque de Izquierda (trotskistas y otros) propuso un texto alternativo el 9 de febrero, que fue admitido a trámite el 14 de febrero, pero no llegó a debatirse en el Pleno. Ello se debió a la caída, el 24 de marzo de 2011, del Gobierno del Partido Socialista.

Tras las elecciones de primavera, una mayoría absoluta formada por dos partidos de derecha (PSD y Centro Democrático y Social/Partido Popular – CDS/PP) que habían apoyado la propuesta de Maria Pinto (fallecida entre tanto) recuperó la iniciativa legislativa, a modo de homenaje a la aportación política y cívica de la fallecida.

El nuevo proyecto fue presentado el 16 de septiembre de 2011 y votado el 21 de septiembre, con los votos a favor de los dos partidos de derecha, la abstención del Partido Socialista, salvo tres de sus diputados, y con el voto en contra de dichos tres diputados, del Partido Comunista y del Bloque de Izquierda.

Las diferencias entre las versiones de febrero y septiembre de 2011 se resumen en dos nuevos considerandos relativos a un Programa de emergencia social que fue publicado entre tanto.

El texto siguió la trayectoria normal en la Comisión parlamentaria, en donde permaneció paralizado durante más de un año, curiosamente el año 2012, que había sido declarado Año

Internacional de las Cooperativas por las Naciones Unidas. Pero durante ese tiempo, las organizaciones representativas del sector de la economía social y el CIRIEC-Portugal siguieron ejerciendo presión sobre los diputados de los 5 partidos políticos con representación parlamentario, labor que produjo sus frutos.

El objetivo siempre fue adoptar la iniciativa con el mayor consenso posible entre los partidos políticos. Hasta entonces, los textos importantes sobre cooperativas siempre habían sido votados por unanimidad, y lo mismo se quiso hacer en esta ocasión. Esta es la explicación de la demora, pero la tradición fue finalmente respetada, como voy a explicar a continuación.

Empecemos por el preámbulo del Proyecto de Ley 68/XI presentado por el Partido Social-Demócrata. Si bien no es habitual en nuestro país que los programas electorales de los distintos partidos se refieran a la economía social, en esta ocasión encontramos un texto didáctico, a imagen del español, con una digresión histórica y conceptual, que se atreve a ofrecer cifras sobre el peso de la economía social en el PIB y en el empleo, aunque su exactitud es cuestionable. En efecto, las primeras cuentas satélite relativas a la economía social, formuladas por el Instituto Nacional de Estadística conforme al Manual de Cuentas Satélites elaborado por el CIRIEC bajo la dirección de Monzón Campos, no fueron publicadas hasta 2012 con datos de 2010.

El preámbulo hace referencia a la inserción jurídica y constitucional de la economía social, así como al creciente peso de las organizaciones de este sector en la acción social, la solidaridad, salud, educación, agricultura, vivienda, cultura, medioambiente, desarrollo local, deporte, banca, seguros y previsión social. Pero añade que la economía social «no ha conseguido aún el estatuto que le corresponde por derecho», por carecer de un régimen jurídico específico que pueda darle «seguridad jurídica». Por ello propone, en aras del interés general, promover, estimular y desarrollar la economía social, aclarar sus principios, enumerar sus integrantes, la representatividad de las entidades y sus relaciones con el Estado.

Los tres primeros artículos se correspondían con los de la ley española, si bien en lo que respecta a la autonomía regional, las comunidades autónomas españolas no son comparables con las dos regiones insulares atlánticas de Portugal.

Los artículos 4 y 5 de la ley española se corresponden con los artículos 5 y 4 de la portuguesa. Los artículos 6 y 7 son semejantes. Pero a continuación el proyecto de ley portugués introdujo dos artículos que no existen en la ley española. Al ser nuevos, han suscitado problemas.

Según el artículo 8 relativo a las relaciones entre las entidades (denominación que se ha considerado más adecuada que la de organizaciones) de economía social y sus socios, usuarios y beneficiarios: «En el desarrollo de sus actividades, las entidades de la economía social deben asegurar los niveles necesarios de calidad, seguridad y transparencia».

¿Cuáles son los «niveles necesarios de calidad, seguridad y transparencia»? ¿Quién establece esta definición y quién la interpreta? Sí, en Portugal sufrimos esta tendencia, que yo calificaría por lo menos de europea, de establecer leyes con múltiples indefiniciones, muchos adverbios de modo (principalmente, particularmente, especialmente, etc.) que se remiten a la interpretación

del funcionario en cuestión, y más tarde de los jueces y otros juristas, que disfrutaban así de un importante poder de decisión, que resulta incluso peligroso cuando hay que distribuir fondos.

El artículo 9 corrobora mis afirmaciones. Acerca de las relaciones entre la economía social y el Estado, este extenso artículo indica en su letra b) que «deberán establecerse mecanismos de supervisión para garantizar una relación transparente entre las entidades y sus socios». ¿Qué es una relación transparente? ¿Cuál es la razón de esta disposición cuando la tradición portuguesa relativa a la categoría más importante de la economía social, la de las cooperativas, excluye por completo la injerencia del Estado en sus actividades? Nuestra Constitución alude al libre establecimiento y libre funcionamiento de las cooperativas, razón por la cual los organismos públicos, con cooperativas en su seno, nunca han fiscalizado el funcionamiento interno de las mismas; en otras palabras, el elemento asociativo de una cooperativa no es objeto de control, mientras que el elemento económico puede serlo respecto a las sociedades anónimas mercantiles o de otro tipo mediante la inspección de las actividades económicas. Tal supervisión por el Estado supondría un paso atrás. Debería ser competencia de las organizaciones verticales del propio sector cooperativo. El Estado solo debe intervenir si se han asignado fondos públicos a una cooperativa al amparo de un programa público nacional o europeo. Este punto de vista no fue acogido por el legislador y el texto de la letra b) fue aprobado e introducido en la Ley 30/2013 como letra c) del artículo 9.

El artículo 10 del proyecto es el artículo 8 español. El artículo 9 español no fue reproducido, si bien Portugal ya había creado su Consejo Nacional de Economía Social (CNES). Se plantea el problema de la participación en el CES –Comité Económico y Social–. Dicho Comité reúne a empresarios, sindicatos y tercer sector, según el modelo del CESE europeo. Las organizaciones de la economía social ya formaban parte del mismo. Entonces, ¿a qué se debe esa nueva mención? El sector de la economía social pretendía estar representado en la Comisión permanente del CES; es lo que se llama la «concertación social». Esta pretensión fue el fundamento de la creación de la mencionada Confederación Nacional.

Figuran a continuación tres artículos que la ley española no prevé: el primero, sobre el régimen fiscal específico de las entidades de la economía social, que todavía no se ha elaborado, aunque un grupo de trabajo emanado del CNES presentó recientemente una propuesta al Ministerio del sector; un segundo artículo acerca de la competitividad, que es innecesario por la sujeción a la legislación europea; y un tercer artículo sobre el desarrollo legislativo, que concede seis meses para revisar todas las leyes vigentes aplicables a las entidades mencionadas en el artículo 4, para lo cual todavía falta mucho actualmente, cinco años después de la publicación de la Ley.

Procede recordar el silencio público en torno al proyecto durante todo el año 2012, que se utilizó en las audiencias y actividades de *lobby*. En enero de 2013, dicho proyecto fue retomado a raíz de las propuestas alternativas a los artículos presentadas por el Partido Socialista y el Partido Comunista. El Bloque de Izquierda no propuso modificaciones, sino que durante los debates se mostró firme defensor de su aprobación por unanimidad.

El 13 de marzo de 2013 la Comisión Parlamentaria de Seguridad Social y Trabajo aprobó por unanimidad la mayor parte de los artículos, si bien el Bloque se abstuvo sobre el artículo 10 y el Bloque y el Partido Comunista se abstuvieron sobre el artículo 12.

Volveré sobre un importante aspecto de la votación, la retirada de una disposición sobre las «empresas sociales», prevista en un párrafo del artículo 13.

A la vista del proyecto y de las enmiendas introducidas por el Partido Social-Demócrata (PSD) de acuerdo con el Partido de Centro Democrático y Social (CDS), por el Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista (PCP), cabe concluir que el texto que salió de la Comisión es una afortunada combinación entre las posiciones adoptadas por los partidos. Cabe añadir que el Bloque de Izquierda había comunicado sus condiciones para un voto unánime a la diputada encargada de llevar las negociaciones.

Este es el resultado para la historia:

- La redacción del artículo 1 es del PS.
- El apartado 1 del artículo 2 es el resultado de un acuerdo de compromiso entre PSD/CDS, PS y PCP; el apartado 2 resulta de las propuestas de PSD/CDS y PCP.
- Los artículos 3, 8 y 11 son las versiones originales del Proyecto de Maria Pinto.
- El artículo 4 sufrió cambios entre las letras c) y d); se introdujo una nueva letra f), que permite adherirse a la economía social a las asociaciones con fines altruistas del sector cultural, recreativo, deportivo y de desarrollo local; la versión de la letra g) es del PSD/CDS y PS; la letra h) es del PS.
- El artículo 5 resulta de una mezcla de las aportaciones de PSD/CDS y PS, con la intervención del PCP en las letras e) y f).
- El apartado 1 del artículo 6 se debe al PS y el apartado 2 a PSD/CDS.
- El artículo 7 es del PSD/CDS.
- El artículo 9 corresponde al PCP en su letra a), y al PS en la letra b); las letras c) y d) son la versión original.
- El artículo 10 es la versión original, salvo una pequeña adición al final de la letra b).
- El artículo 12 es del PCP y del PS.
- El artículo 13 es la versión original en su apartado 1, mientras que el 2 corresponde al PSD/CDS, y el 3 a las empresas sociales.
- El artículo 14 es de carácter técnico.

La Ley marco fue aprobada por el Pleno por unanimidad el 15 de marzo de 2013, fue promulgada por el presidente de la República el 23 de abril, firmada por el primer ministro el 26 de abril y publicada en el *Diário da República* el 8 de mayo como Ley 30/2013.

V. Ley de 8 de mayo de 2013

Artículo 1. Objeto

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución de la República Portuguesa para el sector cooperativo y social, la citada Ley establece la base general del régimen jurídico de la economía social, así como medidas para estimular sus actividades conforme a sus propios principios y objetivos.

Artículo 2. Definición

1. Por «economía social» se entenderá todas las actividades económico-sociales realizadas libremente por las entidades mencionadas en el artículo 4 de esta Ley.
2. Las actividades previstas en el apartado 1 están destinadas al interés social general, ya sea de forma directa o persiguiendo los intereses de sus socios, usuarios y beneficiarios, cuando estos intereses resulten socialmente pertinentes.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Esta Ley se aplicará a todas las entidades integradas en la economía social, conforme al artículo siguiente, sin perjuicio de las normas sustantivas específicas para los distintos tipos de entidades definidas en función de su naturaleza.

Artículo 4. Entidades de la economía social

Forman parte de la economía social las siguientes entidades, siempre que estén contempladas por el sistema jurídico portugués:

- a) Las cooperativas.
- b) Las mutualidades.

- c) Las entidades caritativas.
- d) Las fundaciones.
- e) Las instituciones privadas de solidaridad social no contempladas en los apartados precedentes.
- f) Las asociaciones con fines altruistas dedicadas al desarrollo cultural, de ocio, deportivo y al desarrollo local.
- g) Las entidades pertenecientes a los subsectores comunitario y de autogestión, que la Constitución incluye en el sector cooperativo y social.
- h) Las demás entidades dotadas de personalidad jurídica que respeten los principios orientadores de la economía social conforme al artículo 5 de la presente Ley y que figuren en la base de datos de economía social.

Artículo 5. Principios orientadores

Las entidades de la economía social son autónomas y actúan conforme a los siguientes principios orientadores:

- a) La primacía de las personas y de los fines sociales.
- b) La adhesión y la participación libre y voluntaria.
- c) El control democrático de sus órganos por sus socios.
- d) La conciliación entre los intereses de los socios, usuarios o beneficiarios y el interés general.
- e) El respeto de los valores de solidaridad, igualdad, no discriminación, cohesión social, justicia y equidad, transparencia, responsabilidad individual y social compartida, así como subsidiariedad.
- f) Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos y cualesquiera otras entidades ajenas a la economía social.
- g) La aplicación de los excedentes a la consecución de los objetivos de las entidades de la economía social conforme al interés general, sin perjuicio de respetar la especificidad del reparto de los excedentes según la naturaleza y el estatuto de cada entidad de la economía social, tal como se prevé en la Constitución.

Artículo 6. Base de datos y cuenta satélite de la economía social

1. El propio Gobierno deberá crear, publicar y actualizar una base de datos permanente de las entidades de la economía social.
2. Asimismo, deberá crearse y mantenerse una cuenta satélite de economía social, formulada en el marco del sistema estadístico nacional.

Artículo 7. Organización y representación

1. Las entidades de la economía social podrán organizar y constituir asociaciones, uniones, federaciones o confederaciones que representen y defiendan sus intereses.
2. Las entidades de la economía social tendrán representación en el Consejo Económico y Social, así como en otros organismos que se ocupen de las estrategias y políticas de desarrollo de la economía social.

Artículo 8. Relación entre las entidades de la economía social con sus socios, usuarios y beneficiarios

En el ejercicio de sus actividades, las entidades de la economía social deben garantizar los niveles necesarios de calidad, seguridad y transparencia.

Artículo 9. Relaciones entre el Estado y las entidades de la economía social

En sus relaciones con las entidades de la economía social, el Estado deberá:

- a) Fomentar y apoyar la creación y las actividades de las entidades de la economía social.
- b) Garantizar el principio de cooperación, teniendo en cuenta en especial, en la planificación y desarrollo de los sistemas públicos de protección social, las capacidades materiales, económicas y humanas de las entidades de la economía social, así como su nivel de competencia técnica y su integración en el tejido económico y social del país.
- c) Desarrollar, en colaboración con las organizaciones representativas de las entidades de la economía social, los mecanismos de control que aseguren una relación transparente entre dichas entidades y sus socios, con vistas a optimizar los recursos, incluso mediante la utilización de estructuras de control existentes.
- d) Asegurar la estabilidad de las relaciones establecidas con las entidades de la economía social.

Artículo 10. Fomento de la economía social

1. Se reconoce como tarea de interés general el estímulo, la promoción y el desarrollo de la economía social y de sus organizaciones representativas.
2. Conforme al apartado precedente, las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, tendrán como objetivos de sus políticas de promoción de la economía social:
 - a) Promover los principios y valores de la economía social.
 - b) Fomentar el desarrollo de mecanismos encaminados a reforzar la autonomía económica y financiera de las entidades de la economía social, de conformidad con el artículo 85 de la Constitución de la República Portuguesa.
 - c) Facilitar la creación de nuevas entidades de la economía social y apoyar las iniciativas de diversificación del sector, a fin de promover respuestas innovadoras a los desafíos a los que se enfrentan las comunidades locales, regionales y nacionales, y remover los obstáculos a la implantación y el desarrollo de las actividades económicas de las entidades de la economía social.
 - d) Promover la investigación y la innovación en la economía social, la formación profesional en el marco de las entidades de la economía social, así como apoyar su acceso a los procesos de innovación tecnológica y de gestión organizativa.
 - e) Reforzar el diálogo entre los organismos públicos y los representantes de la economía social de la nación y de la Unión Europea, favoreciendo así la comprensión mutua y la difusión de las buenas prácticas.

Artículo 11. Régimen fiscal

Las entidades de la economía social disfrutarán de un régimen fiscal más favorable establecido por la Ley en función de su naturaleza y contenido específicos.

Artículo 12. Legislación aplicable

Las entidades incluidas en la base de datos prevista en el artículo 6 de la presente Ley estarán sujetas, en el marco de sus actividades, a las normas nacionales y europeas sobre los servicios sociales de interés general, sin perjuicio del principio constitucional de protección del sector cooperativo y social.

Artículo 13. Desarrollo legislativo

1. En los 180 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley se aprobarán otras leyes que concreten la reforma del sector de economía social, a la luz de lo dispuesto en la presente ley y en particular los principios enunciados en el artículo 5.
2. La reforma legislativa mencionada en el apartado precedente implica en particular:
 - a) Un examen de los regímenes jurídicos aplicables a las entidades mencionadas en el artículo 4.
 - b) La revisión del régimen de mecenazgo y del régimen de utilidad pública.

Artículo 14. Entrada en vigor

La presente Ley entrará en vigor treinta días de su publicación.

VI.

Cinco años después, se habla de la actualización de esta Ley. A continuación, expongo algunas reflexiones y temas que deben tomarse en consideración.

- a) El Centro Portugués de Fundaciones ha reaccionado ante una deficiencia de la Ley. Las fundaciones son mencionadas en el artículo 4 como una de las ramas de la economía social. Efectivamente lo son porque hemos adoptado el concepto tradicional de economía social de base latina. Ahora bien, si se examinan los principios que el artículo 5 enuncia para caracterizar a una organización de la economía social, las fundaciones no deberían figurar en esa disposición, ya que se vulneran al menos las letras b) y c). La adhesión, la participación libre y voluntaria y el control democrático de sus órganos por los socios son normalmente imposibles de cumplir, puesto que una fundación se basa en un patrimonio y en una voluntad definida por el fundador; no dispone de posibilidad de acceso ni tiene un órgano de administración que pueda decidir libremente los caminos y el destino del patrimonio encomendado para su gestión. Se asume que las fundaciones son compañeras de camino de las demás organizaciones de la economía social, por lo que el tenor del artículo 5 debería mencionar claramente, en una próxima revisión, las particularidades de las fundaciones. No se plantea la opción de considerar que no forman parte de la economía social.
- b) En cuanto a los grandes objetivos de la Ley, algunos están pendientes de materializarse cinco años después, y otros solo han sido realizados hace algunos meses.

Por ejemplo, dentro del plazo de los 180 días siguientes a la adopción de la Ley (artículo 13) una comisión nombrada por el Consejo Nacional de Economía Social (CNES) presentó un informe al Ministro competente acerca de la revisión de los principales códigos y leyes del sector. La decisión, no siendo siempre responsabilidad del Gobierno, habría debido indicar a los diputados que aprobaron la Ley que el plazo era demasiado breve para recorrer un itinerario que pasaba desde un grupo de expertos, una apreciación gubernamental y el sometimiento al circuito interno parlamentario. Las modificaciones propuestas en el Código de Cooperativas, por ejemplo, no fueron aprobadas por el Parlamento hasta dos años después. Y todavía esperamos a que las leyes de las distintas ramas de cooperativas (12 ramas con 12 leyes distintas) sean debatidas y publicadas.

Un ejemplo de cómo hacer las cosas de manera irresponsable. El objetivo del legislador consistía en facilitar la creación de cooperativas, disminuyendo de 5 a 3 el número miembro de socios fundadores. Así se hizo porque el artículo ya figuraba en el Código originario de 1980, de forma que se sustituyó un artículo existente por uno nuevo. El capital mínimo para constituir una cooperativa era en el Código de 1980, una vez adaptado al euro, de 2500 euros, si bien las leyes complementarias podían reducirlo para los distintos segmentos. En algunos segmentos se redujo a 250 euros (agricultores, industriales, artesanos, pesca, servicios, por ejemplo), con lo que cada socio debía suscribir únicamente 50 euros. Dado que las leyes complementarias no se modificaron, resulta que cada uno de los 3 nuevos socios debe ahora suscribir 500 euros, ya que el capital mínimo fijado por el Código de Cooperativas ha pasado de 2500 a 1500 euros. Por un lado se ha facilitado la adhesión, pero por otro se han creado dificultades, y solo porque el legislador no ha llevado a cabo su trabajo. Se ha multiplicado por diez el capital individual que ha de suscribir un fundador.

Hace solo algunos meses, el Gobierno determinó la organización que debía encargarse de la base de datos de economía social. Esta competencia recayó en CASES (*Cooperativa Antonio Sérgio para a Economía Social*), aunque también pretendieron obtenerla otras organizaciones vinculadas a la Universidad y el propio Estado. Por tanto, la labor que la Ley preveía realizar para 2013, solo terminará en los próximos meses, siempre que los servicios que dispongan de la información la envíen a CASES. Por ejemplo, las IPSS o las mutualidades dependen de una dirección general perteneciente al Ministerio de Trabajo, y las fundaciones dependen directamente de un servicio de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las cooperativas no tienen servicio público de tutela, sino que es CASES, una cooperativa de interés público, quien desempeña esta función.

- c) Ya he hablado del artículo 11 y de la falta de un verdadero régimen fiscal específico para las entidades de la economía social. En este ámbito, el problema está relacionado con la falta de compromiso de los propios diputados. Fueron ellos quienes, por unanimidad, aprobaron la Ley marco. Deberían ser también ellos, ya que la fiscalidad es

competencia de la Asamblea de la República, quienes introdujeran el régimen fiscal específico en los presupuestos del Estado. Es el Gobierno quien introduce los beneficios fiscales en los presupuestos, pero son los diputados quienes los aprueban. Por tanto, si una ley de la Asamblea no se cumple, corresponde a los autores de dicha ley hacerla respetar.

Lo que se ha explicado sobre la fiscalidad, puede afirmarse también de la financiación, pues en estos cinco años el Gobierno ha establecido algunas líneas de crédito sectoriales, pero no un auténtico programa de financiación basado en una perspectiva de intercooperación entre familias (el PADES de 2009 era insuficiente frente a las expectativas del sector). La sistemática del sector cooperativo y social debería implicar que las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones prestaran servicios a sus respectivos socios con prioridad respecto a los otros miembros del sector. Si soy socio de una cooperativa y tengo que suscribir un seguro, la mutualidad debería disponer de un programa al efecto. Si soy socio de una asociación y necesito productos alimenticios o incluso una vivienda, debería poder servirme de la cooperativa de consumo o de vivienda. Si caigo enfermo y soy socio de una mutualidad, la asistencia médica que necesito debería poder prestarse en el Hospital de la Mutualidad.

El potencial del que disponen las organizaciones de la economía social es enorme, sobre todo en las pequeñas poblaciones y las zonas que sufren despoblación porque los jóvenes se van a buscar trabajo a las grandes ciudades. La economía social presenta un potencial real de impulsar el desarrollo de las regiones en dificultades, de las regiones que necesitan nuevas ideas para seguir vivas. A través de lo que denomino *Casas de la economía social* podemos encontrar una solución.

Las susodichas Casas, con el apoyo de los ayuntamientos que proporcionan edificios vacíos a las organizaciones de la economía social y que actúan como mediadores para las partes interesadas, serán el lugar en donde los servicios administrativos de las diferentes cooperativas, mutualidades y asociaciones podrán engrosar respectivas listas de miembros, ofrecer nuevos servicios que fortalezcan el sentimiento de pertenencia e incluso incubar nuevas organizaciones no disponibles hasta entonces en la región. De este modo, podrán crear empleo, asegurar que los jóvenes encuentren una escuela abierta en el lugar de su domicilio, porque cabe esperar una inversión de las tasas de natalidad en la localidad, dinamizar el tejido empresarial local, reconstruir comunidades en donde se pueda empezar o continuar la vida sin preocupaciones acerca del futuro. Estas Casas podrán incluso acoger actividades culturales, recreativas, servicios sociales y médicos, en definitiva, todo lo que la comunidad necesite.

Probablemente, la primera de estas Casas podrá ser creada en Vallée du Douro, según el alcalde de la localidad, ya en este mismo año o a principios de 2019. Espero que otros ayuntamientos sigan esta senda y, si consiguen su objetivo, sin duda las empresas de la economía social disfrutarán de mayor reconocimiento por los partidos políticos y otras organizaciones que, hasta ahora, parecen no tenerlas en cuenta en los programas

políticos y electorales, en las actividades desarrolladas, los grupos internos de estudio, la prensa y otros medios de comunicación.

- d) El legislador de nuestro país, al retirar de la Ley la referencia a las empresas sociales, ha ido a contracorriente del legislador europeo. Curiosamente, fue el Bloque de Izquierda el que presentó la propuesta de retirarla, mientras que sus correligionarios ideológicos europeos dieron respaldo a las empresas sociales.

La retirada de esa referencia nos ha permitido sostener en Bruselas el argumento de que existen diferencias entre las empresas sociales y las empresas de la economía social, y que hay países que no reconocen en la ley a las empresas sociales, por lo que Bruselas no puede imponerlas.

Ese argumento no prosperó porque en la nueva Ley de mercados públicos, que entró en vigor el 1 de enero de 2018, se ocultó (el Consejo Nacional de Economía Social debería haber sido consultado, cuando menos) un artículo, el 250D, que intentó una definición de empresa social (finalmente, lo que hizo fue definir las características de la entidad) y previó su existencia en el país.

¿Son las empresas sociales parte de la economía social? ¿Son sinónimo de empresas de la economía social?

Con arreglo al artículo 4, letra h), de la Ley de economía social: «Las demás entidades dotadas de personalidad jurídica que respeten los principios orientadores de la economía social conforme al artículo 5 de la presente ley y que figuren en la base de datos de economía social». Pueden acceder a la economía social, pero para llegar a integrarse en ella es preciso que cumplan el artículo 5.

Para quienes conocemos los argumentos de la Comisión Europea sobre las empresas sociales y las iniciativas ya adoptadas o en curso, está claro que esas dos realidades no pueden solaparse. Hay cooperativas (bancos, grandes cooperativas agrícolas, cooperativas de comerciantes, etc.) que no son empresas sociales, y hay empresas sociales que no cumplen los principios del artículo 5, principalmente los que se refieren al reparto de los resultados por los accionistas. Las primeras son parte de la economía social porque todas las cooperativas están cubiertas por la Ley, pero las segundas no forman parte de ella. Lo único que le falta a un sector que ya ha sufrido varias apropiaciones por las empresas capitalistas (el caso más claro es la responsabilidad social de la empresa, que es un elemento inherente a las cooperativas desde Rochdale), es ser objeto de nuevos oportunistas, que utilicen argumentos de la guerra fría —como el de que nadie quiere crear cooperativas en los antiguos países comunistas, puesto que las cooperativas son mal vistas por los ciudadanos por culpa del pasado—, en un período en que la futura Comisión Europea pone en marcha en Europa un Plan de Acción Económica y Social, dotado ciertamente de fondos específicos para las empresas de la economía social reconocidas como tales. Basta considerar a este respecto que las

empresas de la economía social, y sobre todo las cooperativas, pueden acogerse a líneas de financiación existentes, por ejemplo para pymes, para la economía colaborativa, la economía circular, la economía gris y otros colores, bajo condiciones y con formularios diseñados para las empresas capitalistas, siendo así que esas líneas de financiación no toman en consideración las peculiaridades de organización interna de las cooperativas, su dimensión y la función de sus socios.

- e) Unas palabras para concluir. Los que me conocen saben que las soluciones jurídicas, organizativas, de funcionamiento de la economía social que propugno, las contemplo en un contexto ibérico o, mejor dicho, al menos ibérico.

Por esta razón, no pierdo la oportunidad de hacer ver a los responsables de ambos países que es de interés mutuo desarrollar la economía social según unas normas idénticas o lo más similares posibles.

En efecto, si los dos países conforman un mercado único para las empresas, ¿por qué no crear un mercado ibérico para las personas? Si tengo una necesidad que puede ser atendida por una cooperativa o una mutualidad española, ¿por qué debería atenerme a una línea fronteriza que las organizaciones privadas ignoran a efectos de comerciar? Si el hospital más próximo a la residencia de un paciente español se encuentra en Portugal, ¿por qué obligarle a recorrer más kilómetros para acudir al médico?

La cooperación transfronteriza ha de ser más intensa en el ámbito de las sociedades de personas y la economía social. Es preciso recorrer todo un camino. Y no hablo de las nuevas tecnologías, que no conocen fronteras e introducirán, en el futuro próximo, cambios profundos en nuestras leyes actuales, concebidas para un territorio determinado. Las organizaciones del sector de la economía social deben empezar a reflexionar sobre este tema. Nuestras agendas deben incluir respuestas a cuestiones tan diversas como las nuevas migraciones, el envejecimiento, la innovación tecnológica, las nuevas formas de comunicación social, o la paz que las nuevas generaciones dan por descontada en un tiempo en que las ambiciones dictatoriales de algunos parecen aumentar. Adoptamos un bajo perfil en nuestras acciones, pero si bien se mira, nuestras organizaciones se encuentran siempre en la primera línea de las soluciones a los problemas de nuestro tiempo. El reconocimiento tarda, pero llegará.