



MEDIDA LEGISLATIVA

Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de Condiciones Marco para la Economía Social.

ASUNTO

Acuerdo político. 9 de octubre de 2023. Luxemburgo. Unión Europea.

PROCEDENCIA / ORGANISMO

Consejo de Empleo, Política Social y Consumidores. (Empleo y Política Social).

OBJETO

Fomentar el acceso al mercado laboral y la inclusión social orientando a los Estados miembros sobre cómo promover los marcos políticos y reglamentarios facilitadores de la Economía Social y medidas que faciliten su desarrollo. La economía social presenta diversos niveles de desarrollo en los Estados miembros y un potencial que todavía se puede aprovechar mucho más.

JUSTIFICACIÓN

El Plan de Acción para la Economía Social, presentado por la Comisión Europea en 2021, YA anunció una Propuesta de Recomendación del Consejo para el desarrollo de condiciones marco para la Economía Social. El Plan de Acción esbozó **medidas para fomentar la innovación social, reforzar la Economía Social y sus modelos organizativos, y seguir desarrollando su capacidad para impulsar la transformación económica y social.**

FINALIDAD

Implementar Medidas (en consonancia con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales y los

objetivos posteriores en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza):

- a) Que fomentan el papel de la Economía Social en la integración en el mercado laboral y la inclusión social.
- b) De apoyo a un entorno propicio, incluyendo el acceso a la financiación, a los mercados y a la contratación pública, las ayudas estatales y la fiscalidad.
- c) Para aumentar la visibilidad y el reconocimiento del sector.

En los Considerandos¹

La Recomendación enuncia que las Entidades de la Economía Social:

- Pueden crear y mantener puestos de trabajo de calidad.
- Contribuyen a garantizar la inclusión social y en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos.
- Contribuyen a la igualdad de oportunidades para todos. Esto está en consonancia con el marco de una recuperación inclusiva.

“Las entidades de la economía social pueden estimular el desarrollo económico e industrial sostenible y promover la participación activa de los ciudadanos en la sociedad. Además, contribuyen de manera significativa a los sistemas de protección social de Europa al complementar los servicios públicos, revitalizar las zonas rurales y despobladas de Europa y desempeñar un papel importante en la política internacional de desarrollo” (Considerando 4).

“Las nuevas empresas en la economía social pueden ser un poderoso vehículo para la creación de empleo y un cambio social positivo. La economía social puede ofrecer oportunidades para que algunos grupos infrarrepresentados, como las mujeres y los jóvenes, entren en el mercado laboral o creen empresas sociales.

...//... Los Estados miembros también podrán aplicar medidas de facilitación para que las empresas convencionales pasen a ser entidades de la economía social.” (Considerando 9).

“Las entidades de la economía social también promueven la inclusión de los jóvenes, en particular los que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación; además, imparten los programas de formación y desarrollo de capacidades y de formación de aprendices”.² (Considerando 10).

“Promover el diálogo social en la economía social puede mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Los Estados miembros pueden fomentar y aprovechar este aspecto de la economía social y hacer uso de sus conocimientos técnicos implicando a las entidades de la economía social en el diseño y la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo” (Considerando 11).

“Las entidades de la economía social ofrecen oportunidades de empleo, formación en el puesto de trabajo y programas de aprendizaje en el trabajo adaptados a las necesidades de las personas y de la economía local.”

¹ Recomendamos lectura del apartado “Considerando”, especialmente números 7, 8, 12 y 19.

² Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (DO C 153 de 2.5.2018, p.1).

(Considerando 13).

“Las entidades de la economía social suelen operar de manera ascendente, cerca de las comunidades, los ciudadanos y los problemas a los que se enfrentan, a menudo actuando como innovadores sociales y buscando soluciones que puedan ampliarse o reproducirse y que contribuyan a un cambio sistémico” (Considerando 14).

“Promover el desarrollo local participativo y los ecosistemas favorables a la innovación social refuerza la economía social e impulsa el cambio hacia una economía climáticamente neutra en consonancia con el Pacto Verde Europeo y el Plan Industrial del Pacto Verde” (Considerando 15).

“Para que la economía social pueda desarrollar su potencial para apoyar el acceso al mercado laboral, la inclusión social, el desarrollo de capacidades, la cohesión territorial, la democracia económica, la neutralidad climática y el desarrollo económico sostenible, necesita un marco facilitador.

...//... Necesitan medidas de apoyo y entornos financieros, administrativos y jurídicos favorables que tengan en cuenta las características específicas de sus modelos de negocio en términos de gobernanza, asignación de beneficios, condiciones de trabajo e impacto”. ((Considerando 16).

“Las redes representativas de la economía social también pueden ser una plataforma de acción colectiva, pueden facilitar la colaboración y el intercambio de información, y crear oportunidades para el desarrollo de capacidades y el aprendizaje entre iguales” (Considerando 17).

Conviene citar la llamada de atención, que la Recomendación establece en el Considerando 21, respecto de los “minimis”, al indicar que “en muchas ocasiones, para apoyar la economía social las autoridades públicas no le sacan todo el partido posible al ámbito de aplicación vigente en virtud de la normativa sobre ayudas estatales, cuando el mercado es incapaz por sí solo de propiciar un acceso satisfactorio al mercado laboral y a la inclusión social; por ello, se limitan a tomar medidas por debajo del umbral general de minimis y no se recurre a la opción de establecer otras acciones en virtud del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión³² (Reglamento General de Exención por Categorías), como las ayudas regionales, las ayudas a la financiación de riesgo y las ayudas para la contratación de trabajadores desfavorecidos. En lo que respecta a la ayuda de minimis, actualmente se limita a 200 000 EUR en un período de tres años, aunque las normas actuales vencen el 31 de diciembre de 2023 y se encuentran en proceso de revisión. Las normas de la Unión que rigen los servicios de interés económico general también dejan margen a autorizar ayudas estatales, si bien las autoridades públicas no suelen hacer pleno uso de estas opciones, en particular en lo que respecta a los servicios sociales en el ámbito de la integración laboral de las personas vulnerables. Es necesario que las autoridades públicas examinen en primer lugar si una medida puede considerarse ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la UE”.

“La tributación también puede desempeñar un papel importante a la hora de fomentar la economía social y velar por que las entidades de la economía social puedan permitirse coexistir con las empresas convencionales, creando un entorno empresarial más equitativo y contribuyendo al mismo tiempo a la inclusión social y a un acceso mejorado al empleo” (Considerando 22).

“Es fundamental disponer de datos y estadísticas precisos para comprender mejor los modelos de negocio de

la economía social y tomar decisiones políticas basadas en datos contrastados. Sin embargo, faltan datos fiables sobre la economía social, en particular datos sobre su valor añadido económico y sus resultados. En muchas ocasiones, los datos existentes están incompletos y resultan difíciles de comparar” (Considerando 25).

“La promoción de la economía social puede resultar de vital importancia para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Considerando 26).

DEFINICIONES QUE ESTABLECE LA RECOMENDACIÓN

La Recomendación incluye las definiciones que se han de tener en cuenta para su aplicación, conforme los marcos jurídicos vigentes de los Estados Miembros. Así:

- A) «Economía Social» como un conjunto de entidades de Derecho privado que proporcionan bienes y servicios a sus miembros o a la sociedad, incluidas formas organizativas como las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones (también las organizaciones benéficas), las fundaciones o las empresas sociales, así como otras formas jurídicas, que funcionan de conformidad con los siguientes principios y características fundamentales:
- primacía de las personas, así como de la finalidad social o medioambiental, sobre el beneficio;
 - reinversión de todos o la mayoría de los beneficios y excedentes para perseguir sus fines sociales o medioambientales y llevar a cabo actividades en interés de los miembros/usuarios («interés colectivo») o de la sociedad en general («interés general»); y
 - gobernanza democrática o participativa
- B) «Empresa social»: entidad de Derecho privado que proporciona bienes y servicios al mercado de manera emprendedora y de conformidad con los principios y las características de la economía social, con objetivos sociales o medioambientales como motor de su actividad comercial. Las empresas sociales pueden constituirse con diversas formas jurídicas.
- C) «Innovación social»: una actividad que es social tanto por sus fines como por sus medios, y en particular una actividad que se refiere al desarrollo y la puesta en práctica de nuevas ideas relacionadas con productos, servicios, prácticas y modelos que, simultáneamente, satisface necesidades sociales y genera nuevas colaboraciones o relaciones sociales entre organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil o privadas, beneficiando de esta forma a la sociedad y reforzando su capacidad de actuación. La innovación social se ve a menudo impulsada por la economía social.

CONTENIDO RESPECTO A LAS COOPERATIVAS, EN GENERAL, Y DE TRABAJO, EN PARTICULAR

Se recomienda a los Estados Miembros:

- a. Conforme a las competencias nacionales y teniendo en cuenta las circunstancias nacionales,

colaborar con las partes interesadas para reconocer, apoyar y aprovechar las contribuciones de la Economía Social.

- b. Promover la Economía Social como fórmula que estimula un desarrollo socioeconómico e industrial justo y sostenible.

Las Recomendaciones, con carácter general, incluyen a la “Economía Social”, de manera que no quede excluida de la actuación general de los Estados Miembros, por ello, a continuación se recogen las Recomendaciones que incluyen, de manera expresa, la fórmula de la Cooperativa.

➤ **FOMENTAR ACCESO AL MERCADO LABORAL E INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA ECONOMÍA SOCIAL**

Acceso al Mercado Laboral

- a) Reconocer y apoyar el valor añadido específico de la economía social facilitando el acceso al mercado laboral y promoviendo puestos de trabajo de calidad para todos, mejorando al mismo tiempo unas condiciones de trabajo justas, seguridad y salud en el trabajo, igualdad y no discriminación.
- b) Garantizar un marco facilitador para las transmisiones de empresas a empleados a fin de que formen cooperativas de trabajadores y adopten otras formas jurídicas de la economía social pertinentes, con el objetivo de evitar pérdidas de empleo y salvaguardar la actividad económica, proporcionando al mismo tiempo servicios de acompañamiento e información sobre los costes y beneficios potenciales de las transmisiones de empresas a empleados. (pág.29. Apartado 5 f).

Capacidades

- a) Fomentar la inclusión de las capacidades de economía social y emprendimiento social en la educación y la formación en todos los niveles de la educación, especialmente en los cursos sobre emprendimiento y empresas, por ejemplo, promover las entidades de la economía social dirigidas por estudiantes, incluidas las cooperativas de estudiantes, como oportunidad de aprendizaje, y facilitar el acceso a programas de orientación y tutorización para las entidades de la economía social y los emprendedores sociales. (pág.32. Apartado 7 d).

Innovación social y desarrollo económico sostenible

- a) Fomentar el desarrollo local y la cohesión territorial a través de iniciativas y ecosistemas comunitarios de la economía social, por ejemplo comunidades de energía, soluciones de movilidad compartida, cooperativas de plataformas digitales, prestación de cuidados, viviendas asequibles y comunitarias, cooperativas agrícolas y mercados y cadenas alimentarias cortas locales, para que los ciudadanos tengan acceso a productos y servicios locales.(pág.34.Apartado 8 d).

➤ **DESARROLLO DE MARCOS FACILITADORES PARA LA ECONOMÍA SOCIAL**

Acceso a la financiación pública y privada

- a) Ofrecer apoyo financiero específico y desarrollo de capacidades para facilitar la transmisión de empresas a los trabajadores a través de cooperativas y otras formas pertinentes de economía social, proporcionando al mismo tiempo a los trabajadores, servicios de acompañamiento e información sobre sus costes y beneficios potenciales. (pág.38. Apartado 14. h).

Acceso a los mercados y a la contratación pública

Se recomienda a los Estados miembros que animen a sus poderes adjudicadores a adquirir bienes y servicios estratégicamente, a perseguir los objetivos sociales teniendo en cuenta también la innovación social y los objetivos medioambientales. A tal fin, se les anima a hacer pleno uso de las herramientas disponibles en virtud de las normas de contratación pública de la Unión, incluidas las destinadas a la organización de determinados servicios, conocidos como servicios a las personas o como servicios de interés general, (recordemos la Disposición Adicional Cuadragésima Octava, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, Contratos del Sector Público), a través de un régimen específico, inspirado en el principio de solidaridad. (pág.38 Apartado 15).

En este apartado, se recomienda a los Estados Miembros:

“...//...alejarse de la lógica del precio más bajo, utilizando criterios sociales de adjudicación en consonancia con la norma de la «oferta económicamente más ventajosa» y las cláusulas de los contratos sociales, y establecer requisitos de rendimiento o funcionales en las diferentes fases de los procedimientos de contratación, en particular en las especificaciones técnicas;

...//...dividir los contratos en lotes, de conformidad con el artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 65 de la Directiva 2014/25/UE, también con vistas a facilitar la cooperación entre las empresas convencionales y las entidades de la economía social, y utilizar regímenes simplificados, en particular para los servicios sociales y otros servicios específicos, a fin de que el proceso sea más accesible para las entidades de la economía social” (pág.40. Apartado 16, d) y e). Se recuerda que la Recomendación considera la Directiva 2014/23/UC y la Directiva 2014/24/UE que fueron transpuestas a nuestro ordenamiento a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

Ayuda Estatal

La Recomendación busca que los regímenes de minimis no apliquen en determinados servicios que presten las entidades de la economía social.

Por ello, en consonancia con las normas aplicables en materia de ayudas estatales, se recomienda a los Estados miembros que estudien qué servicios prestados por entidades de la economía social podrían definirse y financiarse como servicios de interés económico general, por ejemplo en el ámbito de la integración laboral de personas vulnerables, en viviendas sociales o en servicios sanitarios y sociales como la atención a la infancia, a las personas de edad avanzada o a las personas con discapacidad. La compensación de servicios que satisfacen necesidades sociales puede incluso quedar exenta, en determinadas condiciones, de la obligación de notificación, independientemente del importe de la compensación recibida, en

virtud de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 (2012/21/UE).³ (pág.44. Apartado 18.b).

Fiscalidad

- a) Ofrecer incentivos fiscales a la economía social, si aún no se han concedido, en consonancia con sus objetivos de política social y con las prácticas actuales en todos los Estados miembros y de conformidad con el Derecho de la Unión, que pueden incluir:
 - exenciones fiscales sobre las prestaciones por desempleo recibidas como pago a tanto alzado para facilitar la transmisión de empresas a las cooperativas de trabajadores. (pág. 45. Apartado b) iii).

Medición y gestión del impacto social

- a) Se recomienda a los Estados Miembros en cooperación con las entidades de la economía social y las organizaciones representativas, que apoyen la adopción de las prácticas de medición y gestión del impacto social, como la incorporación de las prácticas y metodologías de medición y gestión del impacto social en los marcos y programas de acción nacionales vinculados a la economía social. (pág.46. Apartado 20).

Visibilidad y reconocimiento

- a) Se recomienda a los Estados miembros que sensibilicen sobre la economía social y la manera en que contribuye a la consecución de los objetivos sociales y medioambientales.(pág.48. Apartado 22).

La Recomendación incluye un Capítulo de Apoyo de la Unión en el que se incluye que el Consejo acoge con satisfacción la intención de la Comisión de apoyar la aplicación de la presente Recomendación colaborando con los Estados miembros para desarrollar políticas y marcos reguladores facilitadores para la economía social. (pág. 49).

El documento finaliza “recomendando” a los Estados miembros, conforme a las circunstancias nacionales, que adopten o actualicen sus estrategias de economía social, o que integren la economía social en las estrategias u otras iniciativas políticas pertinentes, en un plazo de veinticuatro meses⁴, a partir de la adopción de la presente Recomendación.

³ Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

⁴ Referido a Octubre 2025.

CONCLUSIÓN

La Recomendación marca las bases a los Estados Miembros para que actúen a favor de las Entidades de la Economía Social y de sus Organizaciones Representativas, por especificidades organizativas y de gobernanza y, sobre todo, por los resultados que logran, entre otros, en el ámbito social.

Con la Recomendación se abre una línea de “reivindicación, acción y colaboración” de las organizaciones representativas de la economía social, en cada Estado Miembro, para su realización, conforme a las Recomendaciones que se incluyen.

Se recomienda la lectura completa de la Recomendación por los diferentes aspectos positivos e incentivadores que ofrece su contenido.
