La cooperativa como referente del desarrollo del ecosistema legislativo de la economía social

The cooperative as a reference for the development of the legislative ecosystem of the social economy

A cooperativa como referência para o desenvolvimento do ecossistema legislativo da economia social

María del Pino Domínguez Cabrera[1]

Recibido: 22 de diciembre de 2024
Aprobado: 12 de enero de 2025
Publicado: 30 de enero de 2025

Cómo citar este artículo:
Domínguez Cabrera, M.P. (2025). La cooperativa como referente del desarrollo del ecosistema legislativo de la economía social. *Cooperativismo & Desarrollo, 33*(131), 1-18. doi: https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.08

Artículo de investigación. https://doi.org/10.16925/2382-4220.2025.01.08

[1] Profesora Titular, Derecho Mercantil, Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas, Facultad de Ciencias Jurídicas. Miembro del grupo de investigación GIR-La empresa y el mercado globalizado. Línea de investigación del Proyecto Cátedra Universitaria de Economía Social de Gran Canaria (ULPGC-Cabildo de Gran Canaria). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Correo electrónico: mariadelpino.dominguez@ulpgc.es

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9967-3587

Resumen

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene la base legal para trabajar en la economía social y, sin duda, no debe quedar ajena a esa necesidad. En este contexto, se examina la economía social en el ámbito territorial, aportando soluciones a problemas interpretativos del ordenamiento jurídico español. Estas soluciones resultan innovadoras, ya que contribuyen de forma positiva a una definición más precisa del concepto, especialmente considerando que el marco legislativo estatal ha comenzado un proceso de reforma, lo que implicará cambios en las normas específicas relacionadas con la economía social. Esto introduce un aspecto dentro del debate jurídico que se abre como resultado de las reformas y tiene como referente de actuación a los principios cooperativos.

Palabras claves: cooperativas, economía social, ecosistema legislativo, concepto de economía social, principios de la economía social, conceptualización novedosa economía social territorial.

Descriptores:
K00, K20, K29

Abstract

The Autonomous Community of the Canary Islands has the legal basis to work in the social economy, and it should certainly not be oblivious to this need. It is within this framework that the social economy in the territory is analyzed, offering solutions to problems of interpretation of the Spanish legal system, which are novel in nature, insofar as they have a positive impact by clarifying its conceptualization, bearing in mind that the state legislative framework has begun the process of modification and, therefore, the changes in this area will affect special regulations in the social economy. This introduces an aspect into the legal debate that opens as a consequence of the reforms, using cooperative principles as a reference for action.

Keywords: cooperatives, social economy, legislative ecosystem, concept of social economy, principles of social economy, novel conceptualization of territorial social economy.

Resumo

A Comunidade Autônoma das Ilhas Canárias possui a base jurídica para atuar na economia social e, sem dúvida, não deve ser deixada de fora dessa necessidade. Nesse contexto, a economia social é examinada em nível territorial, oferecendo soluções para problemas interpretativos do ordenamento jurídico espanhol. Essas soluções são inovadoras, pois contribuem positivamente para uma definição mais precisa do conceito, especialmente considerando que o quadro legislativo estatal iniciou um processo de reforma, que implicará mudanças nas normas específicas relacionadas à economia social. Isso introduz uma vertente no debate jurídico que se abre em decorrência das reformas e tem como princípio norteador os princípios cooperativistas.

Palavras-chave: cooperativas, economia social, ecossistema legislativo, conceito de economia social, princípios da economia social, conceituação inovadora da economia social territorial.

Introducción

El modelo de empresa, entidad u organización que reconoce la economía social se convierte en medio necesario y adecuado para emprender acciones que permitan implementar la Agenda 2030 y que no es ajeno al mandato contenido en el Estatuto de Autonomía de Canarias. Esto comporta el desarrollo de políticas que permitan aprovechar el modelo de empresa de la economía social, cuya finalidad sea lograr una recuperación más inclusiva y resiliente, que tiene como referente inmediato el cooperativismo.

Atendiendo a las peculiaridades sociales y económicas de nuestra Comunidad Autónoma, aplicar los principios y valores de la economía social permite la prestación de servicios que lleguen a un mayor número de personas, abordando las desigualdades que se han puesto de manifiesto en momentos especialmente sensibles. Esto promueve que, mediante la economía social, sea más sencillo ofertar servicios a los grupos y comunidades carentes de servicios adecuados, como a los jóvenes, a las personas con discapacidad, a las personas mayores y a las mujeres.

La Comunidad Autónoma de Canarias debe seguir mejorando los marcos legislativos y regulatorios en consonancia con el proyecto de directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de la economía social. Es una realidad actual que el camino debe ser un marco normativo que garantice un trato igualitario, aprobando leyes que sean de pertinente aplicación y que fortalezcan el papel de las empresas de economía social en el desarrollo social y económico y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por ello, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene la base legal para trabajar en la economía social y, sin duda, no debe quedar ajena a esa necesidad. En este contexto, se examina la economía social en el ámbito territorial, aportando soluciones a problemas interpretativos del ordenamiento jurídico español. Estas soluciones resultan innovadoras, ya que contribuyen de forma positiva a una definición más precisa del concepto, especialmente considerando que el marco legislativo estatal ha comenzado un proceso de reforma, lo que implicará cambios en las normas específicas relacionadas con la economía social. Esto introduce un aspecto dentro del debate jurídico que se abre como resultado de las reformas y tiene como referente de actuación a los principios cooperativos.

Principios y concepto de la economía social desde el cooperativismo

Es curioso observar que lo que rodea a la economía social se refiere a momentos socioeconómicos de crisis que han llevado a plantear la necesidad de cambiar de manera clara la forma de concebir la economía. También se hace evidente la necesidad de abordar el encuentro de lo cercano con los grupos sociales en los que se forma parte. Como suele ser normal, lo jurídico va más lento y, en este caso, lo social ha reaccionado ante lo perentorio para recuperar valores de integración como medio para conseguir la paz social.

No por reiterativo se pierde la esencia de las cosas; muy al contrario, permite reflexionar sobre conceptos y elementos que dan espacio a las figuras jurídicas. El ámbito específico de la economía social es un claro ejemplo de la necesaria confluencia de materias y, por lo tanto, su carácter multidisciplinario. Ahora bien, sin quitar valor a ninguna disciplina, también es verdad que, sin la cobertura jurídica, la economía social quedaría en un espacio con margen para la inseguridad.

Tal y como ha señalado la doctrina más reputada en el ámbito comunitario, el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones parece que abandonó el propósito de comprometer una definición de la economía social y eligió la vía de aislar unos elementos que pudieran servir para diferenciar las empresas de economía social de las empresas de capital (Boldó Roda, 2015).

Dicho esto, no está de más recordar que la delimitación de conceptos es lo que permite encuadrar y, por lo tanto, facilitar la explicación en otras disciplinas. Así, ante un concepto de economía social en constante reestructuración, sus valores, que se describen a continuación, permiten la aproximación a su contenido.

- Primacía de las personas y del fin social sobre el capital: esto se concreta en una 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 con sus aportaciones al capital social.
- Aplicación de los resultados obtenidos: Los resultados obtenidos de la actividad económica se aplican principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las/os socias/os o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.

e-ISSN 2382-4220 / Vol. 33, no. 131 / enero-abril 2025 / Bogotá D.C., Colombia
Universidad Cooperativa de Colombia

- Promoción de la solidaridad: Esto favorece 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.
- Independencia respecto a los poderes públicos.

A estos elementos configuradores de los principios de la economía social se les debe añadir:

- No perseguir un beneficio sobre el capital comprometido, sino una razonable distribución de recursos entre los socios o usuarios.
- Responder, por lo general, al principio, «un hombre, un voto».
- Flexibilidad y adaptabilidad en correspondencia con una sociedad cambiante.
- Tratarse, por lo común, de asociaciones de personas, basadas en la libre participación y en la responsabilidad.

Desde un punto de vista estrictamente estadístico, es importante insistir en que la economía social se ha convertido en fuente de creación de empleo estable, de calidad y no deslocalizable, pareciendo ser una importante plataforma de acceso al empleo para aquellos que, por sus especiales circunstancias, encuentran mayores dificultades de inserción laboral o que se encuentran en riesgo de exclusión social. Constituyen, por tanto, un elemento clave de cohesión social muy necesario en situaciones de crisis económica.

No hay duda de que el principio referido a la primacía de las personas y del fin social sobre el capital informa al resto de principios y se constituye como distintivo básico sobre otro tipo de sectores y entidades, principalmente las de corte capitalista. Este principio define las fórmulas mediante las que se concreta: gestión autónoma y transparente, democrática y participativa (Alfonso Sánchez, 2015).

El funcionamiento interno de las entidades de la economía social debe consistir en la aplicación de los resultados obtenidos por la actividad de sus socias y socios, principalmente en función del trabajo y servicio prestado por los socios, así como, en su caso, al fin social de la entidad. Ciertamente, esto comporta entender que la remuneración del trabajo está por encima de la remuneración de capital.

Es de máxima importancia que la economía social implique la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, lo que además implica incorporar, como nueva

meta que deben perseguir las empresas de economía social, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Esto, sin lugar a duda, supone el reconocimiento de que la promoción de la solidaridad tanto interna como externa favorece el compromiso con la igualdad de oportunidades, el desarrollo local, la cohesión social, la inserción de colectivos excluidos, la generación de empleo estable y de calidad, y la sostenibilidad.

Pero todo ello no tiene sentido si el margen de actuación no se garantiza con la independencia del sector respecto a los poderes públicos. De la lectura de la Ley de Economía Social, deben extraerse las siguientes consecuencias básicas:

a) Los principios recogidos son orientadores; por lo tanto, parece entenderse que la falta de cumplimiento de alguno de los enunciados no desnaturaliza la esencia de las sociedades integrantes de la economía social.
b) Cabe hablar de principios orientadores con carácter alternativo y no con carácter cumulativo.
c) No se concreta el orden jerarquizado de los señalados principios orientadores.
d) El listado de principios orientadores está recogido con una aparente voluntad de síntesis que atenta contra lo que debe ser el reconocimiento normativo de los siete principios que vienen recogiéndose en los documentos europeos, renunciando a plasmarlos expresamente.
e) Con respecto a la legislación autonómica y perfectamente lógica y posible, sería posible precisar más a la hora de explicitar determinadas nociones que en la Ley estatal no lo están, siguiendo de referente los principios señalados en la Ley de Economía Social.

Aunque también es cierto que la lectura del artículo 2 de la Ley de Economía Social y su exposición de motivos permite mantener que no basta buscar o perseguir el interés colectivo de sus integrantes o el interés general (sea económico o social) o ambos tipos de interés, puesto que esa finalidad que se busca o persigue ha de realizarse de un determinado modo: 'de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4'. Así, los llamados por el legislador 'principios orientadores' deben entenderse como principios rectores de la acción económico-social de cualquier entidad que pretenda ser incluida como parte de la economía social (Fajardo García, 2017).

Lo anterior permite establecer que no hay duda de que el principio referido a la primacía de las personas y del fin social sobre el capital informa al resto de principios y se constituye como distintivo básico sobre otro tipo de sectores y entidades,

principalmente las de corte capitalista. Este principio define las fórmulas mediante las que se concretan: gestión autónoma y transparente, democrática y participativa.

La economía social y la contratación pública desde el cooperativismo

El contenido de la Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), ha permitido la inclusión y vinculación de la necesaria participación de los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, así como las fundaciones y asociaciones vinculadas a cualquiera de ellos siempre que se cumplan determinadas circunstancias, como que su financiación sea mayoritariamente pública. Los contratos públicos asumen como propias las consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo (CEPES España, 2018). Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar.

En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo (Domínguez Cabrera, 2021). En el ámbito medioambiental, se exigen certificados de gestión a las empresas licitadoras como condición de solvencia técnica, esto es, para acreditar la experiencia o el «buen hacer» de esa empresa en el ámbito de la protección del medioambiente.

Respecto de los temas sociales, se siguen regulando los contratos reservados a centros especiales de empleo o la posibilidad de reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, extendiéndose dicha reserva a las empresas de inserción. Se exige a todas las entidades citadas que tengan en plantilla el porcentaje de trabajadores discapacitados que se establezca en su respectiva regulación.

En el ámbito de la discapacidad, se recoge como causa de prohibición de contratar con las entidades del sector público el no cumplir el requisito de que al menos el 2 % de los empleados de las empresas de 50 o más trabajadores sean trabajadores con discapacidad. -Además, con el ánimo de favorecer el respeto hacia los derechos humanos, y en especial hacia los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, se introduce la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales

de ejecución incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate y, en especial, podrá exigirse que dicho proceso cumpla los principios de comercio justo establecidos en la Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo (2005/2245(INI)).

En el ámbito de la innovación y desarrollo, con la idea de favorecer a las empresas más innovadoras, destaca especialmente la introducción del nuevo procedimiento de asociación para la innovación, el cual se ha previsto expresamente para aquellos casos en que resulte necesario llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores para su posterior adquisición por la Administración. Se trata, por tanto, de supuestos en que las soluciones disponibles en el mercado no satisfacen las necesidades del órgano de contratación.

Así, se puede identificar, de manera esquemática, un procedimiento que consta de cuatro fases principales: selección de candidatos, negociación con los licitadores, la asociación con los socios, y la adquisición del producto resultante. A este esquema responden los artículos de la Ley dedicados a la regulación de este nuevo procedimiento, pero en el que la preocupación y defensa de la economía social se remarca como un elemento integrante e innovador en la legislación española.

La Ley de Economía Social 5/2001 delimita que las entidades de la economía social deben perseguir el interés general, de forma directa o en conjunción con los intereses de sus miembros usuarios, actuando necesariamente conforme a ciertos determinados principios que configuran el concepto de economía social que está en constante reestructuración.

Principios de la contratación pública en la Unión Europea

Es necesario explicar los motivos que llevaron a la necesidad de modificar, en la legislación española, la normativa referida a la contratación pública en relación con la ausencia de normas claras en la Unión en el ámbito de la adjudicación de contratos de concesión. Esta ausencia fue acarreando problemas de inseguridad jurídica, obstaculizando la libre prestación de servicios y falseando el funcionamiento del mercado interior, lo que justifica buscar directrices de actuación comunes.

La reglamentación europea define las concesiones como contratos a título oneroso mediante los cuales uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la ejecución de obras o la prestación y gestión de servicios a uno o más operadores económicos. El objeto de dichos contratos es la contratación de obras o servicios

mediante una concesión cuya contrapartida consiste en el derecho a explotar las obras o servicios, o este mismo derecho en conjunción con un pago. Estos contratos pueden conllevar o no la transferencia de la propiedad a los poderes o entidades adjudicadores, pero estos obtienen siempre los beneficios derivados de las obras o servicios.

La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador. La reglamentación de la adjudicación de concesiones no puede suponer el aliviar al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato.

La preocupación parte del referente de los operadores económicos, en particular las pequeñas y medianas empresas, que se veían privados de los derechos que les confería el mercado interior, perdiendo grandes oportunidades comerciales; además, de reconocer la posibilidad de que las autoridades públicas no estaban haciendo un uso óptimo de los fondos públicos, con lo que los ciudadanos de la Unión no podrían disfrutar de unos servicios de calidad al mejor precio.

Esto justificaba que se hablara de la necesidad de instaurar un marco jurídico adecuado, equilibrado y flexible en el ámbito de la adjudicación de concesiones que comportarse garantizar a todos los operadores económicos de la Unión un acceso efectivo y no discriminatorio al mercado y que afiance la seguridad jurídica, favoreciendo así la inversión pública en infraestructuras y servicios estratégicos para el ciudadano. Ese marco europeo habla de normas claras y sencillas sin generar una burocracia excesiva.

Frente a la fundamentación de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, del 26 de febrero de 2014, también se clarifica su ámbito de aplicación con la delimitación de lo que queda excluido de la regulación con carácter imperativo y con carácter potestativo. Con carácter imperativo queda excluida:

- La legislación en materia de seguridad social de los Estados miembros.
- La liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas, ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios.

- La mera financiación de una actividad, en particular por medio de subvenciones.
- Los sistemas basados en una decisión de una autoridad pública por la que se definen condiciones transparentes y no discriminatorias sobre el acceso permanente de los operadores económicos a la prestación de determinados servicios (v.gr. servicios sociales).
- Los actos de los Estados miembros, como las autorizaciones o licencias, en virtud de los cuales el Estado o una autoridad pública establece las condiciones para el ejercicio de una actividad económica.
- Determinados acuerdos cuyo objeto es el derecho de un operador económico a explotar determinados parajes o recursos de carácter público, con arreglo al Derecho privado o público.
- Los acuerdos que confieren derechos de paso relativos a la utilización de bienes públicos inmobiliarios para el suministro o explotación de líneas fijas o redes destinadas a prestar un servicio al público.
- Contratos que no conlleven pagos al contratista y en los que este reciba su retribución de acuerdo con tarifas reglamentadas.
- Contratos de concesión cuyo valor no sea superior o igual a un umbral determinado.
- Determinadas concesiones de servicios adjudicadas a operadores económicos cuando se adjudiquen en virtud de un derecho exclusivo.

Con carácter potestativo se permite la exclusión:

- A determinadas concesiones de servicios y obras adjudicadas por una entidad adjudicadora a una empresa conjunta constituida por varias entidades adjudicadoras.

La delimitación conceptual y su ámbito de aplicación viene acompañada de la aparición de que dicha operación de concesión ha de atenerse al cumplimiento de requisitos medioambientales, sociales y laborales. Así, en los procedimientos de adjudicación de concesiones, resulta especialmente importante que los Estados miembros y los poderes adjudicadores tomen las medidas pertinentes para velar por el cumplimiento de sus obligaciones en los ámbitos de la legislación medioambiental, social y laboral. Esto incluye disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, y convenios colectivos, siempre que dichas disposiciones y su aplicación cumplan el

Derecho de la Unión, así como las obligaciones derivadas de acuerdos internacionales ratificados por todos los Estados miembros.

Este planteamiento de la Directiva permite afirmar que, de manera implícita, los procedimientos de adjudicación de concesiones deben dar cumplimiento a los valores que fundamentan la existencia de la economía social. Tanto es así que queda establecida la necesidad de que se ejecuten medidas:

- Para proteger el orden, la seguridad y la moralidad públicos, la salud, la vida humana y animal y la conservación de las especies vegetales o de otras medidas medioambientales.
- Para garantizar la transparencia del procedimiento de adjudicación y la igualdad de trato de todos los candidatos y licitadores.
- Para adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de la concesión en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato de concesión.
- Para garantizar las condiciones básicas de trabajo reglamentadas por la Directiva 96/71/CE.
- Para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar.

Al contrario, el carácter imperativo de la negativa a la adjudicación de concesiones a operadores económicos que hayan participado en una organización delictiva o hayan realizado actos delictivos de trata de seres humanos, confirma la inclusión presunta de los valores en la economía social. Esto también permite que los poderes y entidades adjudicadores excluyan a los operadores económicos que hayan mostrado no ser fiables debido a incumplimientos graves o reiterados de obligaciones medioambientales o sociales.

También es verdad que, aceptándose las subcontratas, se impone la necesidad de que se garantice que estas cumplen las obligaciones aplicables en los ámbitos de la legislación medioambiental, social y laboral, lo que debe llevar a que cada Estado miembro cuente en su legislación nacional con un mecanismo de responsabilidad solidaria entre los subcontratistas y el concesionario.

La necesidad de que las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, del 26 de febrero de 2014, que son vinculantes jurídicamente en su totalidad, comportó la necesaria transposición a España como Estado miembro, al Derecho nacional, a través de la reseñada LCSP.

La LCSP señala cómo las entidades del sector público valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública. Ese contenido implícito en valores de la economía social se manifiesta en la LCSP, más en extenso al regular:

- Los documentos en los que se formalizan los contratos que celebren las entidades del sector público, que salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos, deben incluir, necesariamente, entre sus menciones la definición del objeto y tipo del contrato, teniendo en cuenta en la definición del objeto las consideraciones sociales, ambientales y de innovación.
- Las causas de anulabilidad de derecho administrativo, las infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, las de las reglas contenidas en la LSCP.

Al contrario, se detalla quiénes no podrán contratar las personas —físicas y jurídicas— en quienes concurra, entre otras, haber sido condenadas por la trata de seres humanos, delitos contra los derechos de los trabajadores, delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del medioambiente, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad.

Los contratos en los que se exijan como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional, la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental.

Como el órgano de contratación podrá señalar en el pliego el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, la protección del medioambiente, y a las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales.

Como los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas, y se referirán entre otros, a favor de aquellas empresas que tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa.

Los órganos de contratación deberán tomar las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de

la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado.

Por todo ello, resulta sumamente gratificante observar cómo el legislador español ha ido implementando los principios que delimitan conceptos de economía social que están en constante replanteamiento y evolución, especialmente en el ámbito de la contratación pública.

El Estatuto de Autonomía de Canarias y la Ley de Economía Social de Canarias

España ha sido el país europeo en el que la economía social ha tenido un mayor recorrido en el debate político, siendo el primer país de la Unión Europea en aprobar una ley específica para su regulación y promoción. En esta andadura, le siguieron Portugal con su Ley de bases de la Economía Social de 2013 y Francia con su Ley de Economía Social y Solidaria de 2014.

La promulgación de la Ley 5/2011 de Economía Social ha supuesto el reconocimiento institucional y un empuje a la visibilidad social del sector. Esta Ley recoge los principios y valores que deben guiar los fines y la gestión diaria de las entidades de economía social, así como la determinación de las formas jurídicas que forman parte del sector.

La Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias consolida el orden político y nuestro régimen económico, y el reconocimiento de la ultraperificidad es un elemento que delimita nuestro autogobierno. El espacio geopolítico sirvió en su momento para consolidar esa visión de una Canarias ligada a África, Sudamérica y Europa, con un intercambio de valores que nos ha enriquecido como sociedad "puente" de culturas.

Ciertamente, el régimen económico y fiscal, amparado por la Constitución española, y con la aprobación del Estatuto de Autonomía ha consolidado el proceso modernizador de la sociedad canaria, que en el siglo XXI exige nuevos marcos de actuación con pleno respeto de la realidad constitucional y de nuestro acervo, y que ha de estar preparada para afrontar nuevos retos.

Con ello, y aprobar la Ley de Economía Social de Canarias (Ley 3, 2022) resulta sumamente interesante observar (Domínguez Cabrera, 2024), que la Ley estatal (Ley 5, 2011) se aprobó y como su propia exposición de motivos recoge, tiene como objetivo básico (no exclusivo) el configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que conforma el sector, suponga

el reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social, otorgándole una mayor seguridad jurídica por medio de las actuaciones de definición de la economía social, estableciendo los principios que deben contemplar las distintas entidades que la forman. Partiendo de estos principios, se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que contempla la economía social, quedando la puerta abierta para que se incluyan todas aquellas otras que por las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma así lo permitan y no necesariamente sean coincidentes entre las distintas regiones del Estado.

Es absolutamente novedoso el concepto de economía social que permite completar el concepto contenido en la Ley estatal, clarificándolo expresamente, desde su aspecto jurídico y económico. Esto se realiza dentro del ámbito de actuación competencial, que es la que legitima en esta materia, atendiendo a las Resoluciones más recientes en este aspecto y que reúne los principios y valores de la economía social y la metodología específica de los sistemas contables nacionales actuales (SCN 2008 y SEC 2010) en un solo concepto, para que los diferentes agentes de la economía social puedan discernirse de manera homogénea, armonizada y consensuada.

La creación de textos normativos autonómicos lleva en este aspecto a tener presente el ámbito competencial otorgado a la Comunidad Autónoma de Canarias y, por lo tanto, el reconocimiento en nuestro Estatuto de Autonomía de la obligación, entre otros, de fomento de la economía social y la delimitación, no la alteración, del concepto de economía social que permite adaptarlo a las singularidades de la Comunidad Autónoma de Canarias (Domínguez Cabrera, 2025).

Pero, es más, teniendo en cuenta que la economía social se ha convertido en una materia preferente para el ordenamiento que, además, permite la participación privada en la realización de actividades de interés general, estando constitucionalmente protegida, además de estatutariamente, hace que esa protección requiera tenerla en cuenta respecto de las formas jurídicas con las que se concreta esta participación. También se delimitan las funciones de interés general que deben incluirse en el concepto de economía social. Esta doble vertiente influye necesariamente en la posición que estas entidades tienen en relación con el deber de contribuir. Puede afirmarse que son semejantes a las denominadas entidades sin ánimo de lucro y, en consecuencia, la Ley de Economía Social de Canarias utiliza todos los instrumentos a su alcance que consigan también su semejanza en la aplicación del sistema tributario.

Estos últimos son los vinculados al objeto del ordenamiento financiero: el ingreso y el gasto, es decir, el tributo y la subvención. Es por ello por lo que, estas entidades y empresas de la economía social se caracterizan por los fines de interés general que

deben perseguir, por la realización de actividades económicas y empresariales para conseguirlos y por la limitación de la aplicación de sus resultados.

Son estas características, entre otras, las que justifican la existencia de una ley nacional y autonómica que las regule y que, además, impone el deber de su fomento por parte de las Administraciones Públicas (Fajardo García, 2021). Se trata de la realización de fines de interés general que de una u otra manera corresponden a esas Administraciones, pero que pueden llevarse a cabo por entidades privadas, que actúan en el ámbito privado con formas jurídico-privadas, pero cuya consecución no puede dejarse al control de esa iniciativa privada, estableciéndose por este motivo la actividad de fomento que incluye, desde la perspectiva económica, el uso de dinero público bien como gasto de esa naturaleza o bien como menor ingreso para el ente público.

Es por esto que la definición de economía social en nuestro ordenamiento jurídico (norma estatal) se centra en el sector productivo, pero su alcance es más amplio que el de la empresa social, que tendría una vocación no lucrativa en el sentido de priorizar sus objetivos sociales a la consecución del beneficio, sin renunciar a este, pues se reinvertirá sobre todo en los fines sociales. Esto es lo que se recoge en la Ley de Economía Social de Canarias, permitiendo entender explícitamente incluidas las entidades del Tercer Sector.

La promulgación de la Ley /2011 ha ido cumpliendo el compromiso necesario de posibilitar la visión de la economía desde el aspecto de la primacía de las personas y del fin social sobre el capital. A nivel europeo, se sigue impulsando la economía social como fórmula generadora de empleo, sin perder de vista las innovaciones.

A nivel regional, la Comunidad Autónoma de Canarias (Ley 1, 2018, art. 118) debe convertirse, con la Ley de Economía Social de Canarias, en motor de las políticas públicas que fomenten la economía social, mostrando para ello atención a nuestra insularidad ultraperiférica y nuestras particularidades económicas, con un propio y peculiar tejido empresarial.

En el aspecto de financiación, incentivos y bonificaciones de la Ley de Economía Social de Canarias, se pretende garantizar la misma, con el fin de cumplir la obligación de su promoción establecida en el Estatuto de Autonomía de Canarias. Para hacer efectiva la puesta en práctica de todas estas medidas, especialmente, se deberá tener presente el actual Plan de Reactivación Social y Económico de Canarias, que comportará una revisión exhaustiva de todos los programas y políticas de gasto de la Administración Pública de Canarias.

La Ley de Economía Social de Canarias, aprobada por unanimidad por el Parlamento de Canarias, establece un sistema de financiación que atiende al ámbito competencial de Canarias con la delimitación de las políticas de financiación, incentivos y bonificación propias, y en otros atendiendo a las políticas estatales.

Conclusión

De la revisión de la Ley de Economía Social se desprenden las siguientes consideraciones:

Los principios que en ella se recogen tienen un carácter meramente orientador; por ello, el incumplimiento de alguno de ellos no parece alterar la naturaleza esencial de las entidades que forman parte de la economía social. Se trata, por tanto, de principios orientadores concebidos de forma alternativa y no acumulativa. Además, no se establece una jerarquía entre los principios enumerados.

El conjunto de principios orientadores se presenta con una intención de síntesis que, en la práctica, limita el reconocimiento legal de los siete principios recogidos habitualmente en los documentos europeos, optando por no incorporarlos de manera explícita.

En cuanto a la normativa autonómica, sería posible concretar mejor ciertos conceptos que en la Ley estatal quedan indefinidos, tomando como referencia los principios previstos en la Ley de Economía Social. Sin embargo, el análisis del artículo 2 y de la exposición de motivos de esta ley lleva a concluir que no es suficiente con buscar o promover el interés colectivo de sus miembros, el interés general (económico o social) o ambos; dicha finalidad debe alcanzarse siguiendo un modo específico: «de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4». En consecuencia, los llamados «principios orientadores» deben interpretarse como principios rectores que guían la actuación económico-social de toda entidad que aspire a formar parte de la economía social.

La Ley de Economía Social de Canarias forma parte de lo que los organismos internacionales, nacionales y regionales llaman *la creación del ecosistema de la economía social.* Junto a la concienciación de las administraciones públicas en la contratación con las empresas y entidades de la economía social, tener un marco normativo especial y diferenciado para la Comunidad Autónoma Canaria sirve de acicate a la consolidación, promoción y difusión de una economía que potencia un desarrollo justo, sostenible e inclusivo.

Este marco normativo canario, fiel a su ámbito competencial y respetando las especificidades propias de cada tipo de empresa o entidad que forman la economía

social, no ha perdido de vista las máximas de generar oportunidades de trabajo para las personas con discapacidad. Se subraya que en diferentes países de la UE "las empresas de economía social emplean hasta tres veces más personas con discapacidad que las empresas tradicionales" (Co-operative News, 2021, p. 3).

En conclusión, en atención a los aportes, se debe tener presente que la economía social, *per se*, y la Ley de Economía Social de Canarias ha tenido presentes los principios y valores cooperativos, del que da sentido existencial: aumentar la visibilidad y el reconocimiento de la Economía Social a través de políticas públicas, planes y acciones concretas en colaboración con las personas y entidades que la componen. Promover el modelo de desarrollo económico, social y medioambiental que encarna la Economía Social y Solidaria. Apoyar la generación de ecosistemas favorables a la Economía Social, propiciando la creación de sinergias entre administraciones públicas y agentes de la propia Economía Social. Asegurar la existencia del soporte financiero necesario para la consolidación de una Economía Social y Solidaria viable y sostenible. Reforzar el reconocimiento de la Economía Social como agente esencial para una recuperación sostenible, igualitaria y justa. Contribuir a la difusión internacional de la Economía Social. Generar y mantener mecanismos de cooperación y diálogo de alto nivel para coordinar las acciones de apoyo a la Economía Social y Solidaria, promoviendo la innovación social y políticas públicas innovadoras.

La Ley estatal (Ley 5/2011, del 29 de marzo, de Economía Social) se aprobó y, como su propia exposición de motivos recoge, tiene como objetivo básico (no exclusivo) el configurar un marco jurídico que, sin pretender sustituir la normativa vigente de cada una de las entidades que conforma el sector, suponga el reconocimiento y mejor visibilidad de la economía social, otorgándole una mayor seguridad jurídica por medio de las actuaciones de definición de la economía social, estableciendo los principios que deben contemplar las distintas entidades que la forman.

Partiendo de estos principios, se recoge el conjunto de las diversas entidades y empresas que contempla la economía social, quedando la puerta abierta para que se incluyan todas aquellas otras que por las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma así lo permitan y no necesariamente sean coincidentes entre las distintas regiones del Estado. Es decir, la Ley de Economía Social de Canarias se configura como una especialidad de la norma general. La inclusión de preceptos novedosos, siguiendo las recomendaciones más actuales de los representantes de organizaciones internacionales y nacionales en la materia y dentro de su ámbito competencial.

Es por ello, que la definición de economía social en nuestro ordenamiento jurídico (norma estatal) se centra en el sector productivo, pero su alcance es más amplio que el de la empresa social, que tendría una vocación no lucrativa en el sentido de

priorizar sus objetivos sociales a la consecución del beneficio, pero sin renunciar a este, pues se reinvertirá sobre todo en los fines sociales. Esto es lo que se recoge en la Ley de Economía Social de Canarias, permitiendo entender explícitamente incluidas las entidades del Tercer Sector. En el aspecto de financiación, incentivos y bonificaciones de la Ley de Economía Social de Canarias, se pretende garantizar la misma, con el fin de cumplir la obligación de su promoción establecida en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

Referencias

Alfonso Sánchez, R. (2015). Los principios cooperativos como principios configuradores de la forma social cooperativa. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (27), 49–86.

Boldó Roda, C. (2015). Principio de igualdad y cooperativismo en el ámbito de la responsabilidad social corporativa. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, (60), 90–117.

CEPES España. (2018). Contratación pública desde la perspectiva de la economía social. *Guía Polibea de la Discapacidad*, (222), 6–8.

Domínguez Cabrera, M. del P. (2025). La economía social de Canarias. Importancia de su promoción. En R. Alfonso Sánchez (Dir.) & M. del P. Domínguez Cabrera (Coord.), *Régimen jurídico de las sociedades cooperativas canarias (Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias)* (pp. 855–916). Tirant lo Blanch.

Domínguez Cabrera, M. del P. (2024). El marco regulador de identificación de las empresas y entidades de la economía social: Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Canarias. *CIRIEC - España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (45), 103–153.

Domínguez Cabrera, M. del P. (2021). El sector público español de la contratación y su relación con la economía social. *Revista e-Mercatoria*, *20*(2), 27–40.

Fajardo García, I. G. (2021). La promoción de la economía social desde lo local, ¿también en el Alto Palancia? *Yuste: Publicación de la Asociación Cultural Navarro Reverter de Segorbe*, (3), 9–44.

Fajardo García, I. G. (2017). La contribución de la economía social a una sociedad innovadora, inclusiva y responsable, como objeto de investigación universitaria. En I. G. Fajardo García (Coord.), *Empleo, innovación e inclusión en la economía social: Problemática jurídica y social* (pp. 7–16).