

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 21 de septiembre de 2018, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

En fecha 28 de agosto de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que solicita dictamen de este Consejo en relación con el “anteproyecto de Ley de Economía Social de Aragón”.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española, tras proclamar que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho” (artículo 1), señala en el título sobre Economía y hacienda que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (artículo 128), al tiempo que consagra en el capítulo sobre derechos y deberes de los ciudadanos “la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado” (artículo 38).

En cuanto a la distribución de responsabilidades entre los poderes públicos de carácter territorial, la Constitución reconoce al Estado la competencia exclusiva para fijar las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13ª), junto a otras competencias conexas en esta materia, como pueden ser la garantía de igualdad de los ciudadanos (artículo 149.1.1ª), la legislación mercantil (artículo 149.1.6ª), la legislación laboral (artículo 149.1.7ª) o las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18ª).

En ejercicio de estas competencias, las Cortes Generales aprobaron la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social, con el carácter de legislación básica. Además, interesa dejar constancia de que, con base en esta Ley, se encuentra vigente la Estrategia Española de Economía Social 2017–2020, en la que potestativamente pueden participar comunidades autónomas y entidades locales.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, por su parte, en conexión con lo dispuesto en la Constitución, establece que la libertad de empresa y competencia, la economía de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el marco de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en el ámbito económico, actuación que deberá velar por el equilibrio territorial, el desarrollo sostenible y la realización interna del principio de solidaridad.

En este marco, el Estatuto reconoce competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.32ª), así como competencia, en diferentes grados, sobre otras materias relacionadas, como el desarrollo integral del medio rural (artículo 71.17ª), enseñanza (artículo 73), régimen jurídico y contratación administrativa (artículo 75.12ª), o trabajo y relaciones laborales (artículo 77.2ª).

El anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto “establecer un marco normativo común aplicable al conjunto de las entidades que integran la economía social en Aragón, así como determinar las acciones de fomento e impulso a favor de estas entidades”.

Por último, conviene dejar reseñado que se encuentran vigentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma diversas normas reguladoras de algunos de los tipos de entidades que integran la economía social: así, por ejemplo, las leyes de Cooperativas de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2014) o de Fundaciones bancarias (Ley 4/2014), el Reglamento de las sociedades agrarias de transformación (Decreto 15/2011), o diversas normas reguladoras de los registros de fundaciones (Decreto 276/1995, modificado por Decreto 25/2004), asociaciones (Decreto 260/2012), empresas de inserción (Decreto 128/2009) o centros especiales de empleo (Decreto 212/2010).

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, treinta y tres artículos distribuidos en nueve capítulos, siete disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales, todo ello precedido por un índice.

La exposición de motivos delimita el concepto de economía social, destaca su implantación en Aragón, detalla su marco jurídico y expone las líneas generales de la regulación propuesta.

El capítulo primero, “Disposiciones generales” (artículos 1 a 5), marca el objeto y ámbito de aplicación de la norma y define el concepto de economía social, sus principios orientadores y los objetivos en este ámbito a alcanzar por las políticas públicas.

El capítulo segundo, “Entidades de la economía social, catálogo y organización” (artículos 6 a 8), detalla los tipos de entidades que conforman la economía social y prevé su inclusión en un catálogo.

El capítulo tercero, “Fomento y difusión de la economía social” (artículos 9 a 19), establece medidas de fomento en distintos ámbitos, como educación, formación, empleo, medio rural, conciliación, internacionalización, innovación, cooperación o reconocimiento social.

El capítulo cuarto, “Medidas de simplificación normativa y administrativa” (artículos 20 a 22), prevé un proceso de racionalización administrativa y de reducción de cargas, así como la posibilidad de declarar proyectos de economía social como inversiones de interés autonómico.

El capítulo quinto, “Plataforma de economía social” (artículo 23), prevé este instrumento con el objeto de agrupar toda la información útil para las entidades de economía social.

El capítulo sexto, “Medidas públicas y económicas de apoyo a la economía social” (artículos 24 y 25), plantea acciones del Gobierno dirigidas a fomentar instrumentos financieros, microcréditos y fondos de capital riesgo, prevé ayudas y subvenciones, y el uso de cláusulas sociales en la contratación pública.

El capítulo séptimo, “Plan aragonés de impulso de la economía social” (artículos 26 y 27), indica que éste será el instrumento de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de economía social.

El capítulo octavo, “Consejo de la Economía Social de Aragón” (artículos 28 a 32), crea este órgano de participación y establece sus funciones, composición y modo de funcionamiento.

El capítulo noveno, “Transparencia y publicidad” (artículo 33), prevé acciones en materia de información y comunicación.

En la parte final, las siete disposiciones adicionales se ocupan de cuestiones como la coordinación con otros órganos consultivos, el plazo para la aprobación del primer plan aragonés, la informatización de registros o la coordinación en materia estadística; la disposición derogatoria es de carácter genérico, y las tres disposiciones finales prevén la aprobación de una relación de procedimientos

afectados por la ley, la habilitación para el desarrollo normativo y la inmediata entrada en vigor tras la publicación.

III. Observaciones de carácter general

I

La “economía social”

El Consejo Económico y Social de Aragón cree conveniente comenzar este dictamen con algunas reflexiones preliminares en relación con el concepto de “economía social”, que fue evolucionando desde su nacimiento con las primeras experiencias cooperativas hasta su institucionalización en las dos últimas décadas.

Aunque se trata de una expresión suficientemente acuñada –e incluso definida legalmente–, a primera vista parece una tautología, en la medida en que la economía es una de las ciencias sociales, por lo que no sería posible hablar de una economía que no fuese “social”: todas las actividades económicas tienen, de un modo más o menos directo, reflejo en la sociedad.

Por su parte, la Constitución Española, como ya se ha indicado en el capítulo de Antecedentes, reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Esto supone (más allá de las referencias constitucionales a la posibilidad de planificación económica o de reservas al sector público de recursos o servicios esenciales) que las actividades económicas y empresariales deben desarrollarse en un sistema de libre competencia real y efectivo, conclusión a la que se orientan igualmente las libertades consagradas en los tratados europeos: libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales.

De ahí que la economía social –sea cual sea el elemento que se utilice para su definición– no puede entenderse como una forma segregada de la economía general, sino que es una parte de ésta, y por tanto cualquier regulación de la economía social habrá de realizarse en el marco de la unidad de mercado.

La definición de economía social empleada por el anteproyecto de ley mantiene los rasgos esenciales –y casi idéntica redacción– de la definición incorporada por la ley estatal (artículo 2 de la Ley 5/2011): actividades económicas y empresariales privadas, realizadas por entidades que persiguen el interés colectivo de sus integrantes y/o el interés general económico o social, sobre los principios de primacía de las personas y del fin social sobre el capital, y solidaridad interna y con la sociedad.

De esta definición, que toma como elemento central el “interés” –sea colectivo, sea general–, no es sencillo extraer como conclusión una enumeración de formas jurídicas que, por su esencia, cumplirían con los rasgos de la economía social. Efectivamente, no todas las entidades comprendidas en el listado del artículo 6.1 del anteproyecto forman parte materialmente de la economía social, y es evidente que existen empresas “sociales” con una forma jurídica que no aparece en ese listado. Incluso las asociaciones empresariales, que además de representar al sector tienen como objetivo prestar determinados servicios a sus asociados, podrían cumplir los caracteres determinantes para su consideración como entidades de economía social.

Por este motivo, resulta más adecuado delimitar el ámbito de la economía social como lo hace la Ley estatal: las entidades relacionadas (cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones, etcétera) forman parte de la economía social *si se rigen por los principios orientadores* reseñados en la propia Ley (artículo 5.1 de la Ley 5/2011), del mismo modo que otras entidades no indicadas en esa relación pueden formar parte de la economía social si a su vez se rigen por tales principios –y se incluyen en el correspondiente catálogo (artículo 5.2 de la Ley 5/2011).

En cuanto a estos principios orientadores, llama la atención que los cuatro principios recogidos en la ley estatal (primacía de las personas y el fin social sobre el capital, aplicación de los resultados al trabajo y el fin social, solidaridad interna y con la sociedad, e independencia de los poderes públicos) han sido ampliados por el anteproyecto de ley con nuevos principios orientadores (compromiso con el territorio y el desarrollo local, democracia institucional y económica, y cooperación interempresarial).

A este respecto, conviene no perder de vista que, en la medida en que el cumplimiento de estos principios orientadores haya de marcar la frontera entre las entidades que pueden ser consideradas como de la economía social y las que no (según dispone el artículo 6.2), la ley aragonesa resultaría más restrictiva que la española, pues añadiría nuevos requisitos a los ya existentes para la inclusión en el catálogo de entidades de la economía social.

Estas dificultades a la hora de establecer los límites estrictos de las entidades que deben considerarse incluidas en el contorno de la economía social, llevaron tradicionalmente al Consejo Económico y Social de Aragón a considerar en sus *Informes anuales sobre la situación económica y social de Aragón* por separado a los distintos tipos de entidades que integran la economía social, destacando una u otra de sus vertientes: productiva, laboral o social.

A partir del correspondiente al año 2016, el *Informe* del CESA contempla, dentro del capítulo dedicado a la “Estructura empresarial aragonesa”, un epígrafe sobre “Economía social”, en el que destaca

su papel como “alternativa de desarrollo sostenible que toca de manera transversal a todos los sectores productivos del tejido empresarial aragonés”, y da cuenta del importante número de entidades (superior a las 10.000, lo que representaría más de un 11% de las empresas aragonesas) y de empleados (por encima de los 11.500), así como de los sectores con mayor dinamismo y de su distribución provincial. Por su lado, en el capítulo dedicado a las “Políticas de empleo”, el *Informe* del CESA realiza un análisis minucioso de los centros especiales de empleo y de las empresas de inserción.

Por estos motivos, el Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de establecer un marco normativo común para las entidades de la economía social, por entender que puede ser un modelo protagonista en el objetivo de colaborar para un crecimiento económicamente sostenible, socialmente inclusivo y territorialmente equilibrado.

II

El proceso de elaboración de la norma

El Consejo, cuyo lema es “el valor de la participación”, suele destinar un apartado de sus observaciones de carácter general a la revisión del proceso de elaboración de los proyectos normativos, centrándolo en los instrumentos de participación ciudadana e institucional que acompañan a la redacción de la norma.

En este caso, según consta en la documentación puesta a disposición a través del portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, se ha dado cumplimiento al trámite de consulta pública previa, que se desarrolló entre el día 16 de mayo y el 1 de junio de 2018 mediante su publicación en la web “Aragón Participa”, periodo durante el que al menos una entidad formuló sus aportaciones.

Dado el interés general de la materia, así como el importante número de entidades, empresas, trabajadores y personas que participan en el ámbito de la economía social –que la exposición de motivos cifra en más de cuatrocientas mil–, podría haber sido de interés que la redacción del anteproyecto hubiese estado precedida por un procedimiento de participación ciudadana más amplio y extenso en el tiempo, y acompañado de un mayor esfuerzo para animar esa participación.

Del mismo modo, el Consejo considera que hubiese sido deseable favorecer una participación más intensa de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que llevan trabajando en esta materia desde hace años y disponen de estructuras específicas para su estudio y tratamiento. Con esta misma finalidad, incluso podrían haberse aprovechado otros ámbitos de deliberación como los procesos de diálogo social actualmente en marcha con los agentes sociales más representativos.

La celeridad en la tramitación de una norma, comprensible desde el punto de vista de la voluntad del gobierno de aportar prontas respuestas a las necesidades de un determinado ámbito social o económico, puede resultar contradictoria con el objetivo de fijar regulaciones compartidas con los sectores a que van destinadas y, por ello, más estables y sencillamente aplicables. Por estos motivos, hubiese sido de interés que los trámites de audiencia y de información pública, que han tenido lugar durante el mes de agosto, hubiesen prolongado sus periodos hasta bien entrado el mes de septiembre, para mejorar así las posibilidades de participación de la ciudadanía, el número de aportaciones o la profundidad de éstas.

A pesar de estas limitaciones en los plazos dedicados a la participación de los sectores afectados, el Consejo quiere reconocer la puntual atención que el Gobierno ha mantenido en cuanto a las exigencias de transparencia, al publicar en el correspondiente portal web diversa documentación relacionada con el anteproyecto (orden de inicio, certificado sobre la consulta previa, aportación realizada, memorias justificativa y económica, informe jurídico, acuerdo del Consejo de Gobierno).

Entre esta documentación, el Consejo tiene interés especial en la memoria económica, documento del que no es extraño que los dictámenes del CES de Aragón reseñen importantes carencias. En este caso la Memoria económica cumple con lo que cabe esperar de un documento de esta naturaleza: atiende separadamente a los ingresos y a los gastos previsibles, y, en cuanto a éstos, lo hace distinguiendo en función de las diferentes actuaciones previstas y de los distintos sujetos afectados, no limitándose a considerar el gasto generado en el presupuesto público del departamento correspondiente.

Si alguna objeción cabe hacer a esta Memoria es únicamente no hacer un mayor esfuerzo para concretar el volumen económico que –siempre en términos de previsión– el Gobierno aragonés destinará a las diferentes acciones de apoyo a la economía social, en la medida en que, como señala la exposición de motivos, “la presente ley tiene por objeto convertirse en un *compromiso real y efectivo* de la Administración de la Comunidad de Aragón con el reconocimiento, promoción y estímulo de todas las entidades y empresas de la economía social que desarrollan su actividad en Aragón”.

III

La regulación legal de la economía social

En el apartado de Antecedentes de este dictamen ya se ha hecho referencia a diversa normativa existente en esta materia en el ámbito estatal, y en concreto a la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. En ésta se regulan, con carácter básico, aspectos como el concepto de economía

social, el ámbito de aplicación de la norma (que incluye también a Aragón), los principios orientadores de la actuación de las entidades de economía social, la previsión de los tipos de éstas y su inclusión en un catálogo, algunas medidas de fomento específicas, o la creación de un consejo consultivo para la economía social.

Así pues, el anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo se configura como una ley de desarrollo, cuya misión ha de ser adaptar el contenido de la regulación legal básica a las concretas características de la comunidad autónoma y facilitar su aplicación.

El Consejo Económico y Social entiende la iniciativa de concentrar en una norma con rango legal la regulación específica de la economía social como reflejo del compromiso del Gobierno de Aragón “con el reconocimiento, promoción y estímulo de todas las entidades y empresas de la economía social que desarrollan su actividad en Aragón”, tal como indica el anteproyecto de ley en su exposición de motivos.

No obstante, el Consejo quiere realizar algunas reflexiones relacionadas no tanto con la idoneidad del contenido de la norma, sino con su oportunidad temporal:

- Tal como ya se ha señalado anteriormente, la economía social no es un ámbito aislado, sino que es una parte del sistema económico general, y por tanto se le aplican las normas reguladoras del libre mercado, hasta el punto de que, con absoluta coherencia, el anteproyecto de ley incorpora un buen número de remisiones a las normas que regulan diversos ámbitos, sin aspirar a modificarlos (régimen de las entidades de economía social, agrupaciones de éstas, acciones de fomento, procedimientos administrativos, contratación pública...).
- Por otro lado, una parte importante de las medidas que se prevén en el anteproyecto de ley en apoyo de la economía social y las entidades que la integran podrían perfectamente derivar directamente de la ley básica estatal, sin que resulte obligado completar previamente su desarrollo legislativo con la norma aragonesa.
- Por último, sobre el proyecto de ley que definitivamente apruebe el Gobierno aragonés recaerá el riesgo de que la finalización de la legislatura –que se producirá en los próximos meses– interrumpa su tramitación parlamentaria, lo que podría conllevar una demora importante antes de la aprobación definitiva por las Cortes aragonesas de la ley de economía social.

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, el Consejo considera oportuno sugerir al Gobierno aragonés que el esfuerzo realizado para la elaboración del anteproyecto normativo sea aprovechado, además, para simultanear la preparación y puesta en marcha de un plan o programa de impulso de la

economía social, que podría aprobarse con una tramitación más simple y tener un contenido cercano –con las lógicas adaptaciones derivadas de la inmediatez– al del plan previsto en el artículo 26 del anteproyecto de ley. De este modo, la falta de concreción que se ha observado en la Memoria económica podría en parte paliarse con una imagen más exacta de la dotación económica que refleje el compromiso real del Gobierno con la economía social para el próximo ejercicio y los inmediatos sucesivos.

Para la preparación de ese plan o programa, que actuaría como “puente” hasta la aprobación del que se derive de la próxima ley aragonesa de economía social, podría constituirse un órgano colegiado, con la configuración de un observatorio o un foro de debate, que actuase como órgano consultivo en las materias sobre las que está llamado a actuar en el futuro el Consejo de la Economía Social de Aragón previsto en el anteproyecto de ley.

IV

Representación de los actores ligados a la economía social

A lo largo de este dictamen ya se ha señalado que la economía social es una parte –relevante, desde luego, y merecedora de amplias medidas de apoyo– de la economía de mercado, y por tanto debe actuar en el entorno económico y social que determinan los principios constitucionales de libertad de empresa y economía de mercado. Es la propia Constitución la que destaca en su artículo 7 el papel institucional que corresponde a los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, papel que recientemente ha sido recogido de modo expreso en el ordenamiento jurídico aragonés a través de la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón.

De aquí se deriva que la participación de las asociaciones empresariales y las organizaciones sindicales más representativas en los marcos decisorios que contempla el anteproyecto de ley es algo necesario. Pero, además de necesario, resulta conveniente, en la medida en que estas organizaciones atesoran amplísima experiencia en la mayor parte de los ámbitos en que el anteproyecto de ley prevé actuaciones: políticas activas de empleo, formación, promoción en el medio rural, responsabilidad social, internacionalización, innovación...

En este sentido, la coordinación de actuaciones y la integración de iniciativas en materia de economía social han de ser elementos centrales tanto del Plan aragonés de impulso de la economía social previsto en el artículo 26 como de la Plataforma de economía social contemplada en el artículo 23.

Asimismo, sería conveniente favorecer la integración de las empresas de economía social en los marcos empresariales normalizados de las organizaciones empresariales. Con este fin, se propone que a

través de las medidas previstas el artículo 19 se promuevan actuaciones favorecedoras del asociacionismo empresarial, además de cualesquiera otras formas de cooperación que se planteen. En similar sentido, convendría que la redacción del artículo 8 tuviese en cuenta de algún modo el marco organizativo que ya existe actualmente bajo el paraguas de las organizaciones empresariales.

Por su parte, el Consejo de la Economía Social de Aragón cuya creación prevé el artículo 28 puede constituir un importante instrumento de consulta, coordinación y participación en esta materia. Parece adecuado, dadas las amplias funciones que se le asignan, que las diferentes entidades de la economía social tengan representación suficiente en su composición, tal como contempla el artículo 30.1.b. No obstante, el Consejo entiende que sería conveniente modificar la redacción del apartado f del citado artículo 30, cuyo tenor literal puede suscitar algunas dudas interpretativas, con el fin de garantizar la presencia en el Consejo de la Economía Social de Aragón de un representante por cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón.

VI

Medidas de simplificación normativa y administrativa

El Consejo Económico y Social de Aragón ha manifestado reiteradamente su preocupación por la reducción de cargas administrativas y burocráticas que pesan sobre los ciudadanos, especialmente las que afectan a las iniciativas dirigidas a implantar nuevas actividades económicas. Los reglados procedimientos administrativos no pueden concebirse como instrumentos al servicio de la administración, sino como herramientas para facilitar el servicio que la administración presta a los ciudadanos. Por ello, el Consejo valora muy positivamente que las medidas de simplificación normativa y administrativa constituyan un capítulo específico del anteproyecto de ley.

A partir de aquí, la propia aspiración hacia la simplificación del ordenamiento jurídico recomienda llevar a cabo una revisión detallada de las disposiciones incluidas en el anteproyecto de ley, para eliminar, cuando ello sea posible, reiteraciones de lo ya contemplado en otras normas, o evitar la aparición de nuevos mecanismos o nuevos requisitos que pudieran tener el efecto contrario al deseado.

Con ese objetivo de simplificación, se sugiere revisar la detallada regulación que se contiene en el artículo 22 en relación con la declaración de inversión de interés autonómico de proyectos de economía social, en la medida en que algunas de sus previsiones ya se contienen en el Decreto Ley 1/2008, al que expresamente se remite, y otras quizá pudieran estar añadiendo nuevos requisitos no necesarios a la luz de esa regulación general.

En relación con lo dispuesto en ese artículo 22 sobre la reducción a la mitad de diferentes plazos para la tramitación de esas iniciativas de inversión de interés autonómico, podría estar superponiéndose la previsión del artículo 21.4 sobre la aplicación de la tramitación simplificada a “los procedimientos administrativos que incidan o estén vinculados a la creación –o modificación, convendría añadir– de empresas y desarrollo de la economía social”, por entender que “implícitamente concurren razones de interés público”. En estos supuestos, no resulta evidente cómo se aplicaría la “reducción a la mitad” a los plazos que aparecen ya ajustados en el artículo 96 de la ley de procedimiento administrativo común.

El artículo 7 del anteproyecto de ley, en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 6 de la ley estatal, prevé la elaboración de un catálogo de entidades de la economía social de Aragón. Sin embargo, y en esto difiere de la ley estatal, el catálogo estatal se limita a recoger los *tipos* de entidades integrantes de la economía social; mientras que el previsto en el anteproyecto parece mezclar esa condición de catálogo, por tanto de tipos de entidades (artículo 7.1), con la condición de registro, en la medida en que prevé recoger acumulativamente las concretas inscripciones (sobre constitución, fusión, transformación o disolución) efectuadas en los distintos registros que corresponden a unas u otras entidades de la economía social (artículo 7.2).

Sería conveniente aclarar la naturaleza de ese catálogo; su finalidad, si es informativa, estadística u otra; el modo de acceso, rectificación o cancelación de sus datos; así como prever las consecuencias de que una concreta entidad de la economía social aparezca en él recogida, especialmente si existiese previsión de emplear la inscripción en el catálogo como requisito para acceder a cualquier medida favorable que pueda poner en marcha la administración.

IV. Observaciones de carácter específico

A la exposición de motivos

Se sugiere completar el marco jurídico-institucional que recoge el primer apartado de la exposición de motivos con referencias a la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba la Agenda 2030, que establece los 17 objetivos de desarrollo sostenible y en la que se otorga un importante papel a la economía social para su consecución, y a la Estrategia española de Economía Social 2017-2020, que ayuda a orientar las líneas de actuación de las administraciones públicas en esta materia.

Al artículo 2. Ámbito de aplicación

Se sugiere una reflexión acerca de si los dos criterios para la aplicación de la norma (el domicilio social y el lugar principal de desarrollo de la actividad) han de ser considerados como acumulativos o como alternativos. Con la redacción propuesta, la simple deslocalización del domicilio social supone la no aplicación de la norma.

Por otra parte, de acuerdo con la redacción del apartado segundo (“cuando esté inscrita en el registro”), la inaplicación de la norma también podría alcanzarse de modo deliberado mediante la no inscripción en el correspondiente registro. Esto se evitaría mediante una fórmula similar a: “cuando *deba* estar inscrita en el registro”.

Al artículo 5. Políticas públicas y objetivos

Se proponen algunas modificaciones de redacción en los siguientes apartados:

“i Integrar la economía social en las distintas políticas de desarrollo socioeconómico de nuestro territorio, en particular en las sociales y de empleo.”

“k) Potenciar el acceso a los jóvenes al tejido productivo de economía social.”

“l) Impulsar instrumentos de apoyo financiero para estimular la creación de nuevas empresas y entidades de economía social.”

Al artículo 8. Organización de las entidades de la economía social

La redacción del apartado tercero puede resultar equívoca, pues no queda claro si esa “representación en los órganos de participación institucional de la Comunidad Autónoma” se producirá por efecto directo de esta disposición o si resultará necesario previamente adaptar al efecto “la forma prevista por la normativa autonómica”.

Al artículo 11. Políticas activas en materia de empleo

En el apartado segundo, se propone añadir como colectivo con dificultades para su incorporación al mercado de trabajo el de las personas víctimas de violencia de género.

Al artículo 12. Formación en el ámbito de la economía social

Sería conveniente comprobar la redacción, en el sentido de si el apartado segundo ha de ir referido únicamente a empresas, fundaciones y asociaciones, o a todas las entidades de economía social contempladas en el artículo 6.

En sentido similar, el apartado cuarto se refiere a las “asociaciones de economía social” sin especificar si alude a las contempladas en el artículo 6.1.c (asociaciones que lleven a cabo actividad

económica) o en el artículo 8.1 (asociaciones para la representación y defensa de entidades de economía social).

Al artículo 14. Impulso de la responsabilidad social empresarial, igualdad y conciliación en las entidades de la economía social de Aragón

Se propone la siguiente redacción para el apartado segundo:

“Asimismo, se impulsarán políticas de responsabilidad social que promuevan no solo el buen gobierno corporativo, sino la ética y la transparencia dentro de las organizaciones, fomentando la información, sensibilización, orientación, formación e implantación de actividades, planes y programas de responsabilidad social en el desarrollo de los proyectos empresariales, en los términos establecidos por los diferentes planes y estrategias de responsabilidad social de ámbito aragonés, nacional y europeo.”

Al artículo 19. Fomento de la cooperación en economía social

Se propone sustituir la expresión “tutelar las iniciativas en el sector” del apartado primero, por la expresión “colaborar con las iniciativas en el sector”, más acorde con el modelo constitucional de economía de mercado.

Se da por reproducida la referencia contenida en el apartado IV de las observaciones de carácter general, en el sentido de favorecer el asociacionismo empresarial y la integración de las empresas de economía social en los marcos empresariales normalizados, independientemente de otros instrumentos de cooperación institucional.

Al artículo 21. Eliminación y reducción de cargas administrativas

En los apartados 1 y 4 podría indicarse que las medidas propuestas se aplicarán tanto a la creación como a la transformación de empresas.

Al artículo 23. Plataforma de economía social

Se propone realizar una referencia expresa a la coordinación con otros programas y proyectos que vienen desarrollándose con amplia experiencia por las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras entidades públicas.

Al artículo 25. Otras medidas públicas de apoyo

La referencia al marco normativo “actual” puede resultar equívoca, ya que no queda claro si se refiere al existente en el momento de aprobarse la ley o al vigente en cada momento cuando haya de ser aplicada.

En este ámbito, sería oportuno concretar esa referencia normativa, especificando que se trata de la legislación de contratos del sector público, ya que la utilización de las cláusulas sociales está sometida por la vigente Ley a estrictas limitaciones, por ejemplo en cuanto a transparencia, objetividad o no discriminación. Asimismo, la reserva de contratación aparece en principio consignada en la vigente Ley para el caso de algunas de las entidades de economía social, pero no para el conjunto de ellas.

Al artículo 26. Plan aragonés de impulso de la economía social

Se sugiere introducir en este artículo las siguientes modificaciones de redacción:

- “1. El Plan Aragonés de impulso de la economía social es el instrumento básico de análisis, diagnóstico, planificación y temporalización, coordinación, ejecución, desarrollo y evaluación de las medidas y políticas públicas [...]”.*
- “2. El Plan prestará especial atención a las entidades de economía social de singular arraigo en su entorno y a las que generen empleo en los sectores más desfavorecidos de Aragón y contribuyan a luchar contra la exclusión social y la despoblación.”*

Al artículo 29. Funciones

Convendría que este artículo previese específicamente la potestad del Consejo de solicitar de la Administración toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, así como la obligación por parte de ésta de facilitar esa información en un determinado plazo, adecuado para el ejercicio de tales funciones (por ejemplo, el anteproyecto prevé un plazo de quince días para la emisión por el Consejo de sus informes preceptivos).

Al artículo 30. Composición

Tal como se ha indicado en el apartado de Observaciones de carácter general, se propone modificar la redacción del apartado f, con el objeto de aclarar que la representación de las organizaciones sindicales y empresariales corresponde a una persona por cada una de las organizaciones que tengan la condición legal de más representativas.

Dado el origen diverso de las designaciones de representantes, el principio recogido en el apartado tercero, la presencia equilibrada de mujeres y hombres, debería figurar como un objetivo (“se procurará”, “tenderá”), no tanto como una afirmación (“se realizará atendiendo”).

A la disposición adicional sexta. Informatización de los registros.

Las disposiciones relacionadas con la informatización de registros, así como con la utilización de medios telemáticos en las relaciones de las personas jurídicas con las administraciones públicas, están establecidas con carácter básico por la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (ley 39/2015) y son, por tanto, de general aplicación.

Por otra parte, en la medida en que el apartado tercero pueda suponer una modificación del funcionamiento del registro de cooperativas de Aragón, convendría valorar la conveniencia de modificar de modo expreso la norma por la que se regula ese funcionamiento.

Al conjunto de la norma

Se propone llevar a cabo una revisión de la redacción del conjunto de la norma, con el objetivo de unificar el tratamiento de algunas referencias (“entidades de economía social”, “empresas de economía social”, “entidades y empresas que constituyen la economía social”), y de distinguir entre ambas fórmulas (entidades y/o empresas) sólo cuando resulte necesario.

De la misma forma, sería conveniente unificar el tratamiento de los diferentes órganos y estructuras de la administración aludidas a lo largo del anteproyecto de ley. En general, el texto se refiere a “departamento competente en materia de economía social” (aunque en ocasiones lo haga al “departamento competente en materia de economía” –lo que, si fuese posible, convendría unificar–), o en otras materias como educación, administración electrónica o desarrollo rural, probablemente por evitar la discordancia que podría suponer una modificación de la denominación actual de tales departamentos. Sin embargo, se repite la referencia en su denominación actual –que igualmente podría ser objeto de modificación en el futuro– de los organismos públicos Instituto Aragonés de Empleo e Instituto Aragonés de Fomento, a los que en otra ocasión parece referirse como “organismos públicos con competencias en materia de economía social”.

Por último, se sugiere revisar la redacción desde la perspectiva de género, unificando un tratamiento inclusivo y eliminando fórmulas que complican la lectura (por ejemplo, la del artículo 12.2).

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de establecer un marco normativo común para las entidades de la economía social, por entender que ésta puede ser uno de los sectores protagonistas de un crecimiento económicamente sostenible, socialmente inclusivo y territorialmente equilibrado.

El Consejo apoya expresamente el conjunto de medidas destinadas al fomento de este modelo de economía solidario, especialmente adecuado para apoyar los objetivos estratégicos para la Comunidad Autónoma de creación y mantenimiento del empleo y de fomento del emprendimiento.

No obstante, el anteproyecto de ley es susceptible de algunas mejoras, que se han ido señalando a lo largo de los anteriores apartados de observaciones de este dictamen.

Zaragoza, a 21 de septiembre de 2018

**V.º B.º EL PRESIDENTE DEL
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 21 de septiembre de 2018, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

En fecha 28 de agosto de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que solicita dictamen de este Consejo en relación con el “anteproyecto de Ley de Economía Social de Aragón”.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española, tras proclamar que “España se constituye en un Estado social y democrático de derecho” (artículo 1), señala en el título sobre Economía y hacienda que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (artículo 128), al tiempo que consagra en el capítulo sobre derechos y deberes de los ciudadanos “la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado” (artículo 38).

En cuanto a la distribución de responsabilidades entre los poderes públicos de carácter territorial, la Constitución reconoce al Estado la competencia exclusiva para fijar las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13ª), junto a otras competencias conexas en esta materia, como pueden ser la garantía de igualdad de los ciudadanos (artículo 149.1.1ª), la legislación mercantil (artículo 149.1.6ª), la legislación laboral (artículo 149.1.7ª) o las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18ª).

En ejercicio de estas competencias, las Cortes Generales aprobaron la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social, con el carácter de legislación básica. Además, interesa dejar constancia de que, con base en esta Ley, se encuentra vigente la Estrategia Española de Economía Social 2017–2020, en la que potestativamente pueden participar comunidades autónomas y entidades locales.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, por su parte, en conexión con lo dispuesto en la Constitución, establece que la libertad de empresa y competencia, la economía de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el marco de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en el ámbito económico, actuación que deberá velar por el equilibrio territorial, el desarrollo sostenible y la realización interna del principio de solidaridad.

En este marco, el Estatuto reconoce competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 71.32ª), así como competencia, en diferentes grados, sobre otras materias relacionadas, como el desarrollo integral del medio rural (artículo 71.17ª), enseñanza (artículo 73), régimen jurídico y contratación administrativa (artículo 75.12ª), o trabajo y relaciones laborales (artículo 77.2ª).

El anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto “establecer un marco normativo común aplicable al conjunto de las entidades que integran la economía social en Aragón, así como determinar las acciones de fomento e impulso a favor de estas entidades”.

Por último, conviene dejar reseñado que se encuentran vigentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma diversas normas reguladoras de algunos de los tipos de entidades que integran la economía social: así, por ejemplo, las leyes de Cooperativas de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2014) o de Fundaciones bancarias (Ley 4/2014), el Reglamento de las sociedades agrarias de transformación (Decreto 15/2011), o diversas normas reguladoras de los registros de fundaciones (Decreto 276/1995, modificado por Decreto 25/2004), asociaciones (Decreto 260/2012), empresas de inserción (Decreto 128/2009) o centros especiales de empleo (Decreto 212/2010).

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, treinta y tres artículos distribuidos en nueve capítulos, siete disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales, todo ello precedido por un índice.

La exposición de motivos delimita el concepto de economía social, destaca su implantación en Aragón, detalla su marco jurídico y expone las líneas generales de la regulación propuesta.

El capítulo primero, “Disposiciones generales” (artículos 1 a 5), marca el objeto y ámbito de aplicación de la norma y define el concepto de economía social, sus principios orientadores y los objetivos en este ámbito a alcanzar por las políticas públicas.

El capítulo segundo, “Entidades de la economía social, catálogo y organización” (artículos 6 a 8), detalla los tipos de entidades que conforman la economía social y prevé su inclusión en un catálogo.

El capítulo tercero, “Fomento y difusión de la economía social” (artículos 9 a 19), establece medidas de fomento en distintos ámbitos, como educación, formación, empleo, medio rural, conciliación, internacionalización, innovación, cooperación o reconocimiento social.

El capítulo cuarto, “Medidas de simplificación normativa y administrativa” (artículos 20 a 22), prevé un proceso de racionalización administrativa y de reducción de cargas, así como la posibilidad de declarar proyectos de economía social como inversiones de interés autonómico.

El capítulo quinto, “Plataforma de economía social” (artículo 23), prevé este instrumento con el objeto de agrupar toda la información útil para las entidades de economía social.

El capítulo sexto, “Medidas públicas y económicas de apoyo a la economía social” (artículos 24 y 25), plantea acciones del Gobierno dirigidas a fomentar instrumentos financieros, microcréditos y fondos de capital riesgo, prevé ayudas y subvenciones, y el uso de cláusulas sociales en la contratación pública.

El capítulo séptimo, “Plan aragonés de impulso de la economía social” (artículos 26 y 27), indica que éste será el instrumento de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de economía social.

El capítulo octavo, “Consejo de la Economía Social de Aragón” (artículos 28 a 32), crea este órgano de participación y establece sus funciones, composición y modo de funcionamiento.

El capítulo noveno, “Transparencia y publicidad” (artículo 33), prevé acciones en materia de información y comunicación.

En la parte final, las siete disposiciones adicionales se ocupan de cuestiones como la coordinación con otros órganos consultivos, el plazo para la aprobación del primer plan aragonés, la informatización de registros o la coordinación en materia estadística; la disposición derogatoria es de carácter genérico, y las tres disposiciones finales prevén la aprobación de una relación de procedimientos

afectados por la ley, la habilitación para el desarrollo normativo y la inmediata entrada en vigor tras la publicación.

III. Observaciones de carácter general

I

La “economía social”

El Consejo Económico y Social de Aragón cree conveniente comenzar este dictamen con algunas reflexiones preliminares en relación con el concepto de “economía social”, que fue evolucionando desde su nacimiento con las primeras experiencias cooperativas hasta su institucionalización en las dos últimas décadas.

Aunque se trata de una expresión suficientemente acuñada –e incluso definida legalmente–, a primera vista parece una tautología, en la medida en que la economía es una de las ciencias sociales, por lo que no sería posible hablar de una economía que no fuese “social”: todas las actividades económicas tienen, de un modo más o menos directo, reflejo en la sociedad.

Por su parte, la Constitución Española, como ya se ha indicado en el capítulo de Antecedentes, reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Esto supone (más allá de las referencias constitucionales a la posibilidad de planificación económica o de reservas al sector público de recursos o servicios esenciales) que las actividades económicas y empresariales deben desarrollarse en un sistema de libre competencia real y efectivo, conclusión a la que se orientan igualmente las libertades consagradas en los tratados europeos: libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales.

De ahí que la economía social –sea cual sea el elemento que se utilice para su definición– no puede entenderse como una forma segregada de la economía general, sino que es una parte de ésta, y por tanto cualquier regulación de la economía social habrá de realizarse en el marco de la unidad de mercado.

La definición de economía social empleada por el anteproyecto de ley mantiene los rasgos esenciales –y casi idéntica redacción– de la definición incorporada por la ley estatal (artículo 2 de la Ley 5/2011): actividades económicas y empresariales privadas, realizadas por entidades que persiguen el interés colectivo de sus integrantes y/o el interés general económico o social, sobre los principios de primacía de las personas y del fin social sobre el capital, y solidaridad interna y con la sociedad.

De esta definición, que toma como elemento central el “interés” –sea colectivo, sea general–, no es sencillo extraer como conclusión una enumeración de formas jurídicas que, por su esencia, cumplirían con los rasgos de la economía social. Efectivamente, no todas las entidades comprendidas en el listado del artículo 6.1 del anteproyecto forman parte materialmente de la economía social, y es evidente que existen empresas “sociales” con una forma jurídica que no aparece en ese listado. Incluso las asociaciones empresariales, que además de representar al sector tienen como objetivo prestar determinados servicios a sus asociados, podrían cumplir los caracteres determinantes para su consideración como entidades de economía social.

Por este motivo, resulta más adecuado delimitar el ámbito de la economía social como lo hace la Ley estatal: las entidades relacionadas (cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones, etcétera) forman parte de la economía social *si se rigen por los principios orientadores* reseñados en la propia Ley (artículo 5.1 de la Ley 5/2011), del mismo modo que otras entidades no indicadas en esa relación pueden formar parte de la economía social si a su vez se rigen por tales principios –y se incluyen en el correspondiente catálogo (artículo 5.2 de la Ley 5/2011).

En cuanto a estos principios orientadores, llama la atención que los cuatro principios recogidos en la ley estatal (primacía de las personas y el fin social sobre el capital, aplicación de los resultados al trabajo y el fin social, solidaridad interna y con la sociedad, e independencia de los poderes públicos) han sido ampliados por el anteproyecto de ley con nuevos principios orientadores (compromiso con el territorio y el desarrollo local, democracia institucional y económica, y cooperación interempresarial).

A este respecto, conviene no perder de vista que, en la medida en que el cumplimiento de estos principios orientadores haya de marcar la frontera entre las entidades que pueden ser consideradas como de la economía social y las que no (según dispone el artículo 6.2), la ley aragonesa resultaría más restrictiva que la española, pues añadiría nuevos requisitos a los ya existentes para la inclusión en el catálogo de entidades de la economía social.

Estas dificultades a la hora de establecer los límites estrictos de las entidades que deben considerarse incluidas en el contorno de la economía social, llevaron tradicionalmente al Consejo Económico y Social de Aragón a considerar en sus *Informes anuales sobre la situación económica y social de Aragón* por separado a los distintos tipos de entidades que integran la economía social, destacando una u otra de sus vertientes: productiva, laboral o social.

A partir del correspondiente al año 2016, el *Informe* del CESA contempla, dentro del capítulo dedicado a la “Estructura empresarial aragonesa”, un epígrafe sobre “Economía social”, en el que destaca

su papel como “alternativa de desarrollo sostenible que toca de manera transversal a todos los sectores productivos del tejido empresarial aragonés”, y da cuenta del importante número de entidades (superior a las 10.000, lo que representaría más de un 11% de las empresas aragonesas) y de empleados (por encima de los 11.500), así como de los sectores con mayor dinamismo y de su distribución provincial. Por su lado, en el capítulo dedicado a las “Políticas de empleo”, el *Informe* del CESA realiza un análisis minucioso de los centros especiales de empleo y de las empresas de inserción.

Por estos motivos, el Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de establecer un marco normativo común para las entidades de la economía social, por entender que puede ser un modelo protagonista en el objetivo de colaborar para un crecimiento económicamente sostenible, socialmente inclusivo y territorialmente equilibrado.

II

El proceso de elaboración de la norma

El Consejo, cuyo lema es “el valor de la participación”, suele destinar un apartado de sus observaciones de carácter general a la revisión del proceso de elaboración de los proyectos normativos, centrándolo en los instrumentos de participación ciudadana e institucional que acompañan a la redacción de la norma.

En este caso, según consta en la documentación puesta a disposición a través del portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, se ha dado cumplimiento al trámite de consulta pública previa, que se desarrolló entre el día 16 de mayo y el 1 de junio de 2018 mediante su publicación en la web “Aragón Participa”, periodo durante el que al menos una entidad formuló sus aportaciones.

Dado el interés general de la materia, así como el importante número de entidades, empresas, trabajadores y personas que participan en el ámbito de la economía social –que la exposición de motivos cifra en más de cuatrocientas mil–, podría haber sido de interés que la redacción del anteproyecto hubiese estado precedida por un procedimiento de participación ciudadana más amplio y extenso en el tiempo, y acompañado de un mayor esfuerzo para animar esa participación.

Del mismo modo, el Consejo considera que hubiese sido deseable favorecer una participación más intensa de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que llevan trabajando en esta materia desde hace años y disponen de estructuras específicas para su estudio y tratamiento. Con esta misma finalidad, incluso podrían haberse aprovechado otros ámbitos de deliberación como los procesos de diálogo social actualmente en marcha con los agentes sociales más representativos.

La celeridad en la tramitación de una norma, comprensible desde el punto de vista de la voluntad del gobierno de aportar prontas respuestas a las necesidades de un determinado ámbito social o económico, puede resultar contradictoria con el objetivo de fijar regulaciones compartidas con los sectores a que van destinadas y, por ello, más estables y sencillamente aplicables. Por estos motivos, hubiese sido de interés que los trámites de audiencia y de información pública, que han tenido lugar durante el mes de agosto, hubiesen prolongado sus periodos hasta bien entrado el mes de septiembre, para mejorar así las posibilidades de participación de la ciudadanía, el número de aportaciones o la profundidad de éstas.

A pesar de estas limitaciones en los plazos dedicados a la participación de los sectores afectados, el Consejo quiere reconocer la puntual atención que el Gobierno ha mantenido en cuanto a las exigencias de transparencia, al publicar en el correspondiente portal web diversa documentación relacionada con el anteproyecto (orden de inicio, certificado sobre la consulta previa, aportación realizada, memorias justificativa y económica, informe jurídico, acuerdo del Consejo de Gobierno).

Entre esta documentación, el Consejo tiene interés especial en la memoria económica, documento del que no es extraño que los dictámenes del CES de Aragón reseñen importantes carencias. En este caso la Memoria económica cumple con lo que cabe esperar de un documento de esta naturaleza: atiende separadamente a los ingresos y a los gastos previsibles, y, en cuanto a éstos, lo hace distinguiendo en función de las diferentes actuaciones previstas y de los distintos sujetos afectados, no limitándose a considerar el gasto generado en el presupuesto público del departamento correspondiente.

Si alguna objeción cabe hacer a esta Memoria es únicamente no hacer un mayor esfuerzo para concretar el volumen económico que –siempre en términos de previsión– el Gobierno aragonés destinará a las diferentes acciones de apoyo a la economía social, en la medida en que, como señala la exposición de motivos, “la presente ley tiene por objeto convertirse en un *compromiso real y efectivo* de la Administración de la Comunidad de Aragón con el reconocimiento, promoción y estímulo de todas las entidades y empresas de la economía social que desarrollan su actividad en Aragón”.

III

La regulación legal de la economía social

En el apartado de Antecedentes de este dictamen ya se ha hecho referencia a diversa normativa existente en esta materia en el ámbito estatal, y en concreto a la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. En ésta se regulan, con carácter básico, aspectos como el concepto de economía

social, el ámbito de aplicación de la norma (que incluye también a Aragón), los principios orientadores de la actuación de las entidades de economía social, la previsión de los tipos de éstas y su inclusión en un catálogo, algunas medidas de fomento específicas, o la creación de un consejo consultivo para la economía social.

Así pues, el anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo se configura como una ley de desarrollo, cuya misión ha de ser adaptar el contenido de la regulación legal básica a las concretas características de la comunidad autónoma y facilitar su aplicación.

El Consejo Económico y Social entiende la iniciativa de concentrar en una norma con rango legal la regulación específica de la economía social como reflejo del compromiso del Gobierno de Aragón “con el reconocimiento, promoción y estímulo de todas las entidades y empresas de la economía social que desarrollan su actividad en Aragón”, tal como indica el anteproyecto de ley en su exposición de motivos.

No obstante, el Consejo quiere realizar algunas reflexiones relacionadas no tanto con la idoneidad del contenido de la norma, sino con su oportunidad temporal:

- Tal como ya se ha señalado anteriormente, la economía social no es un ámbito aislado, sino que es una parte del sistema económico general, y por tanto se le aplican las normas reguladoras del libre mercado, hasta el punto de que, con absoluta coherencia, el anteproyecto de ley incorpora un buen número de remisiones a las normas que regulan diversos ámbitos, sin aspirar a modificarlos (régimen de las entidades de economía social, agrupaciones de éstas, acciones de fomento, procedimientos administrativos, contratación pública...).
- Por otro lado, una parte importante de las medidas que se prevén en el anteproyecto de ley en apoyo de la economía social y las entidades que la integran podrían perfectamente derivar directamente de la ley básica estatal, sin que resulte obligado completar previamente su desarrollo legislativo con la norma aragonesa.
- Por último, sobre el proyecto de ley que definitivamente apruebe el Gobierno aragonés recaerá el riesgo de que la finalización de la legislatura –que se producirá en los próximos meses– interrumpa su tramitación parlamentaria, lo que podría conllevar una demora importante antes de la aprobación definitiva por las Cortes aragonesas de la ley de economía social.

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, el Consejo considera oportuno sugerir al Gobierno aragonés que el esfuerzo realizado para la elaboración del anteproyecto normativo sea aprovechado, además, para simultanear la preparación y puesta en marcha de un plan o programa de impulso de la

economía social, que podría aprobarse con una tramitación más simple y tener un contenido cercano –con las lógicas adaptaciones derivadas de la inmediatez– al del plan previsto en el artículo 26 del anteproyecto de ley. De este modo, la falta de concreción que se ha observado en la Memoria económica podría en parte paliarse con una imagen más exacta de la dotación económica que refleje el compromiso real del Gobierno con la economía social para el próximo ejercicio y los inmediatos sucesivos.

Para la preparación de ese plan o programa, que actuaría como “puente” hasta la aprobación del que se derive de la próxima ley aragonesa de economía social, podría constituirse un órgano colegiado, con la configuración de un observatorio o un foro de debate, que actuase como órgano consultivo en las materias sobre las que está llamado a actuar en el futuro el Consejo de la Economía Social de Aragón previsto en el anteproyecto de ley.

IV

Representación de los actores ligados a la economía social

A lo largo de este dictamen ya se ha señalado que la economía social es una parte –relevante, desde luego, y merecedora de amplias medidas de apoyo– de la economía de mercado, y por tanto debe actuar en el entorno económico y social que determinan los principios constitucionales de libertad de empresa y economía de mercado. Es la propia Constitución la que destaca en su artículo 7 el papel institucional que corresponde a los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, papel que recientemente ha sido recogido de modo expreso en el ordenamiento jurídico aragonés a través de la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón.

De aquí se deriva que la participación de las asociaciones empresariales y las organizaciones sindicales más representativas en los marcos decisorios que contempla el anteproyecto de ley es algo necesario. Pero, además de necesario, resulta conveniente, en la medida en que estas organizaciones atesoran amplísima experiencia en la mayor parte de los ámbitos en que el anteproyecto de ley prevé actuaciones: políticas activas de empleo, formación, promoción en el medio rural, responsabilidad social, internacionalización, innovación...

En este sentido, la coordinación de actuaciones y la integración de iniciativas en materia de economía social han de ser elementos centrales tanto del Plan aragonés de impulso de la economía social previsto en el artículo 26 como de la Plataforma de economía social contemplada en el artículo 23.

Asimismo, sería conveniente favorecer la integración de las empresas de economía social en los marcos empresariales normalizados de las organizaciones empresariales. Con este fin, se propone que a

través de las medidas previstas el artículo 19 se promuevan actuaciones favorecedoras del asociacionismo empresarial, además de cualesquiera otras formas de cooperación que se planteen. En similar sentido, convendría que la redacción del artículo 8 tuviese en cuenta de algún modo el marco organizativo que ya existe actualmente bajo el paraguas de las organizaciones empresariales.

Por su parte, el Consejo de la Economía Social de Aragón cuya creación prevé el artículo 28 puede constituir un importante instrumento de consulta, coordinación y participación en esta materia. Parece adecuado, dadas las amplias funciones que se le asignan, que las diferentes entidades de la economía social tengan representación suficiente en su composición, tal como contempla el artículo 30.1.b. No obstante, el Consejo entiende que sería conveniente modificar la redacción del apartado f del citado artículo 30, cuyo tenor literal puede suscitar algunas dudas interpretativas, con el fin de garantizar la presencia en el Consejo de la Economía Social de Aragón de un representante por cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón.

VI

Medidas de simplificación normativa y administrativa

El Consejo Económico y Social de Aragón ha manifestado reiteradamente su preocupación por la reducción de cargas administrativas y burocráticas que pesan sobre los ciudadanos, especialmente las que afectan a las iniciativas dirigidas a implantar nuevas actividades económicas. Los reglados procedimientos administrativos no pueden concebirse como instrumentos al servicio de la administración, sino como herramientas para facilitar el servicio que la administración presta a los ciudadanos. Por ello, el Consejo valora muy positivamente que las medidas de simplificación normativa y administrativa constituyan un capítulo específico del anteproyecto de ley.

A partir de aquí, la propia aspiración hacia la simplificación del ordenamiento jurídico recomienda llevar a cabo una revisión detallada de las disposiciones incluidas en el anteproyecto de ley, para eliminar, cuando ello sea posible, reiteraciones de lo ya contemplado en otras normas, o evitar la aparición de nuevos mecanismos o nuevos requisitos que pudieran tener el efecto contrario al deseado.

Con ese objetivo de simplificación, se sugiere revisar la detallada regulación que se contiene en el artículo 22 en relación con la declaración de inversión de interés autonómico de proyectos de economía social, en la medida en que algunas de sus previsiones ya se contienen en el Decreto Ley 1/2008, al que expresamente se remite, y otras quizá pudieran estar añadiendo nuevos requisitos no necesarios a la luz de esa regulación general.

En relación con lo dispuesto en ese artículo 22 sobre la reducción a la mitad de diferentes plazos para la tramitación de esas iniciativas de inversión de interés autonómico, podría estar superponiéndose la previsión del artículo 21.4 sobre la aplicación de la tramitación simplificada a “los procedimientos administrativos que incidan o estén vinculados a la creación –o modificación, convendría añadir– de empresas y desarrollo de la economía social”, por entender que “implícitamente concurren razones de interés público”. En estos supuestos, no resulta evidente cómo se aplicaría la “reducción a la mitad” a los plazos que aparecen ya ajustados en el artículo 96 de la ley de procedimiento administrativo común.

El artículo 7 del anteproyecto de ley, en correspondencia con lo dispuesto en el artículo 6 de la ley estatal, prevé la elaboración de un catálogo de entidades de la economía social de Aragón. Sin embargo, y en esto difiere de la ley estatal, el catálogo estatal se limita a recoger los *tipos* de entidades integrantes de la economía social; mientras que el previsto en el anteproyecto parece mezclar esa condición de catálogo, por tanto de tipos de entidades (artículo 7.1), con la condición de registro, en la medida en que prevé recoger acumulativamente las concretas inscripciones (sobre constitución, fusión, transformación o disolución) efectuadas en los distintos registros que corresponden a unas u otras entidades de la economía social (artículo 7.2).

Sería conveniente aclarar la naturaleza de ese catálogo; su finalidad, si es informativa, estadística u otra; el modo de acceso, rectificación o cancelación de sus datos; así como prever las consecuencias de que una concreta entidad de la economía social aparezca en él recogida, especialmente si existiese previsión de emplear la inscripción en el catálogo como requisito para acceder a cualquier medida favorable que pueda poner en marcha la administración.

IV. Observaciones de carácter específico

A la exposición de motivos

Se sugiere completar el marco jurídico-institucional que recoge el primer apartado de la exposición de motivos con referencias a la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas por la que se aprueba la Agenda 2030, que establece los 17 objetivos de desarrollo sostenible y en la que se otorga un importante papel a la economía social para su consecución, y a la Estrategia española de Economía Social 2017-2020, que ayuda a orientar las líneas de actuación de las administraciones públicas en esta materia.

Al artículo 2. Ámbito de aplicación

Se sugiere una reflexión acerca de si los dos criterios para la aplicación de la norma (el domicilio social y el lugar principal de desarrollo de la actividad) han de ser considerados como acumulativos o como alternativos. Con la redacción propuesta, la simple deslocalización del domicilio social supone la no aplicación de la norma.

Por otra parte, de acuerdo con la redacción del apartado segundo (“cuando esté inscrita en el registro”), la inaplicación de la norma también podría alcanzarse de modo deliberado mediante la no inscripción en el correspondiente registro. Esto se evitaría mediante una fórmula similar a: “cuando *deba* estar inscrita en el registro”.

Al artículo 5. Políticas públicas y objetivos

Se proponen algunas modificaciones de redacción en los siguientes apartados:

“i Integrar la economía social en las distintas políticas de desarrollo socioeconómico de nuestro territorio, en particular en las sociales y de empleo.”

“k) Potenciar el acceso a los jóvenes al tejido productivo de economía social.”

“l) Impulsar instrumentos de apoyo financiero para estimular la creación de nuevas empresas y entidades de economía social.”

Al artículo 8. Organización de las entidades de la economía social

La redacción del apartado tercero puede resultar equívoca, pues no queda claro si esa “representación en los órganos de participación institucional de la Comunidad Autónoma” se producirá por efecto directo de esta disposición o si resultará necesario previamente adaptar al efecto “la forma prevista por la normativa autonómica”.

Al artículo 11. Políticas activas en materia de empleo

En el apartado segundo, se propone añadir como colectivo con dificultades para su incorporación al mercado de trabajo el de las personas víctimas de violencia de género.

Al artículo 12. Formación en el ámbito de la economía social

Sería conveniente comprobar la redacción, en el sentido de si el apartado segundo ha de ir referido únicamente a empresas, fundaciones y asociaciones, o a todas las entidades de economía social contempladas en el artículo 6.

En sentido similar, el apartado cuarto se refiere a las “asociaciones de economía social” sin especificar si alude a las contempladas en el artículo 6.1.c (asociaciones que lleven a cabo actividad

económica) o en el artículo 8.1 (asociaciones para la representación y defensa de entidades de economía social).

Al artículo 14. Impulso de la responsabilidad social empresarial, igualdad y conciliación en las entidades de la economía social de Aragón

Se propone la siguiente redacción para el apartado segundo:

“Asimismo, se impulsarán políticas de responsabilidad social que promuevan no solo el buen gobierno corporativo, sino la ética y la transparencia dentro de las organizaciones, fomentando la información, sensibilización, orientación, formación e implantación de actividades, planes y programas de responsabilidad social en el desarrollo de los proyectos empresariales, en los términos establecidos por los diferentes planes y estrategias de responsabilidad social de ámbito aragonés, nacional y europeo.”

Al artículo 19. Fomento de la cooperación en economía social

Se propone sustituir la expresión “tutelar las iniciativas en el sector” del apartado primero, por la expresión “colaborar con las iniciativas en el sector”, más acorde con el modelo constitucional de economía de mercado.

Se da por reproducida la referencia contenida en el apartado IV de las observaciones de carácter general, en el sentido de favorecer el asociacionismo empresarial y la integración de las empresas de economía social en los marcos empresariales normalizados, independientemente de otros instrumentos de cooperación institucional.

Al artículo 21. Eliminación y reducción de cargas administrativas

En los apartados 1 y 4 podría indicarse que las medidas propuestas se aplicarán tanto a la creación como a la transformación de empresas.

Al artículo 23. Plataforma de economía social

Se propone realizar una referencia expresa a la coordinación con otros programas y proyectos que vienen desarrollándose con amplia experiencia por las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras entidades públicas.

Al artículo 25. Otras medidas públicas de apoyo

La referencia al marco normativo “actual” puede resultar equívoca, ya que no queda claro si se refiere al existente en el momento de aprobarse la ley o al vigente en cada momento cuando haya de ser aplicada.

En este ámbito, sería oportuno concretar esa referencia normativa, especificando que se trata de la legislación de contratos del sector público, ya que la utilización de las cláusulas sociales está sometida por la vigente Ley a estrictas limitaciones, por ejemplo en cuanto a transparencia, objetividad o no discriminación. Asimismo, la reserva de contratación aparece en principio consignada en la vigente Ley para el caso de algunas de las entidades de economía social, pero no para el conjunto de ellas.

Al artículo 26. Plan aragonés de impulso de la economía social

Se sugiere introducir en este artículo las siguientes modificaciones de redacción:

- “1. El Plan Aragonés de impulso de la economía social es el instrumento básico de análisis, diagnóstico, planificación y temporalización, coordinación, ejecución, desarrollo y evaluación de las medidas y políticas públicas [...]”.*
- “2. El Plan prestará especial atención a las entidades de economía social de singular arraigo en su entorno y a las que generen empleo en los sectores más desfavorecidos de Aragón y contribuyan a luchar contra la exclusión social y la despoblación.”*

Al artículo 29. Funciones

Convendría que este artículo previese específicamente la potestad del Consejo de solicitar de la Administración toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, así como la obligación por parte de ésta de facilitar esa información en un determinado plazo, adecuado para el ejercicio de tales funciones (por ejemplo, el anteproyecto prevé un plazo de quince días para la emisión por el Consejo de sus informes preceptivos).

Al artículo 30. Composición

Tal como se ha indicado en el apartado de Observaciones de carácter general, se propone modificar la redacción del apartado f, con el objeto de aclarar que la representación de las organizaciones sindicales y empresariales corresponde a una persona por cada una de las organizaciones que tengan la condición legal de más representativas.

Dado el origen diverso de las designaciones de representantes, el principio recogido en el apartado tercero, la presencia equilibrada de mujeres y hombres, debería figurar como un objetivo (“se procurará”, “tenderá”), no tanto como una afirmación (“se realizará atendiendo”).

A la disposición adicional sexta. Informatización de los registros.

Las disposiciones relacionadas con la informatización de registros, así como con la utilización de medios telemáticos en las relaciones de las personas jurídicas con las administraciones públicas, están establecidas con carácter básico por la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (ley 39/2015) y son, por tanto, de general aplicación.

Por otra parte, en la medida en que el apartado tercero pueda suponer una modificación del funcionamiento del registro de cooperativas de Aragón, convendría valorar la conveniencia de modificar de modo expreso la norma por la que se regula ese funcionamiento.

Al conjunto de la norma

Se propone llevar a cabo una revisión de la redacción del conjunto de la norma, con el objetivo de unificar el tratamiento de algunas referencias (“entidades de economía social”, “empresas de economía social”, “entidades y empresas que constituyen la economía social”), y de distinguir entre ambas fórmulas (entidades y/o empresas) sólo cuando resulte necesario.

De la misma forma, sería conveniente unificar el tratamiento de los diferentes órganos y estructuras de la administración aludidas a lo largo del anteproyecto de ley. En general, el texto se refiere a “departamento competente en materia de economía social” (aunque en ocasiones lo haga al “departamento competente en materia de economía” –lo que, si fuese posible, convendría unificar–), o en otras materias como educación, administración electrónica o desarrollo rural, probablemente por evitar la discordancia que podría suponer una modificación de la denominación actual de tales departamentos. Sin embargo, se repite la referencia en su denominación actual –que igualmente podría ser objeto de modificación en el futuro– de los organismos públicos Instituto Aragonés de Empleo e Instituto Aragonés de Fomento, a los que en otra ocasión parece referirse como “organismos públicos con competencias en materia de economía social”.

Por último, se sugiere revisar la redacción desde la perspectiva de género, unificando un tratamiento inclusivo y eliminando fórmulas que complican la lectura (por ejemplo, la del artículo 12.2).

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de establecer un marco normativo común para las entidades de la economía social, por entender que ésta puede ser uno de los sectores protagonistas de un crecimiento económicamente sostenible, socialmente inclusivo y territorialmente equilibrado.

El Consejo apoya expresamente el conjunto de medidas destinadas al fomento de este modelo de economía solidario, especialmente adecuado para apoyar los objetivos estratégicos para la Comunidad Autónoma de creación y mantenimiento del empleo y de fomento del emprendimiento.

No obstante, el anteproyecto de ley es susceptible de algunas mejoras, que se han ido señalando a lo largo de los anteriores apartados de observaciones de este dictamen.

Zaragoza, a 21 de septiembre de 2018

**V.º B.º EL PRESIDENTE DEL
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea