

EL PROYECTO DE LEY INTEGRAL DE IMPULSO A LA ECONOMÍA SOCIAL: EL RECONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE UN TEJIDO ECONÓMICO CENTRADO EN LAS PERSONAS

MARAVILLAS ESPÍN SÁEZ

NET21 NÚMERO 29, FEBRERO 2026

El Plan Anual Normativo de la AGE (PAN 2022) recogía, entre las iniciativas legislativas previstas para su elevación al Consejo de Ministros por parte del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES), la Ley por la que se modificaba la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (LEEI) y la Ley por la que se modifica la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas (LC)¹. Ambas propuestas compartían un claro objetivo inalterado por el tiempo: adaptar el marco jurídico de estas dos fórmulas empresariales, integradas en el más amplio concepto de Economía Social, a la realidad del momento; una realidad sacudida por la crisis derivada de la pandemia y por su efecto de aceleración de las transformaciones de todo el tejido productivo.

Durante el proceso de redacción y negociación de estas dos propuestas en el seno del Gobierno se optó por su tramitación conjunta a través de un solo Anteproyecto -de Ley Integral de impulso a la Economía Social (APLIIES), atendiendo a razones de oportunidad y eficiencia. En ese Anteproyecto se incorpora además la reforma de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES), a fin de introducir coherencia y certidumbre jurídica. Simultáneamente, el APLIIES se alinea con el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

¹https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia_home/publicidadactiva/normativa/pan2022/PAN_2022.pdf

de economía social y de los cuidados². Ambas acciones se dirigen a impulsar el sector de la economía social, en el que se reúnen entidades que actúan en el mercado conforme a criterios sociales y equitativos y principios de participación democrática. Se da cumplimiento así a los compromisos internacionales asumidos por el Estado español y dirigidos al apoyo del sector (Plan de Acción Europeo para la Economía Social -2021-; Resolución OIT relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria -2022-; Recomendación OCDE sobre la economía social y solidaria y la innovación social -2022- o la Resolución ONU de Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible (2023).

El 11 de abril de 2023, el Consejo de Ministros³ aprueba a través de sendos acuerdos la Estrategia Española de la Economía Social 2023-2027 y la autorización de la tramitación administrativa urgente prevista en el art. 27.1.b de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, del APLIIES. Esta última tramitación de urgencia se vio interrumpida por el RD 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones (BOE núm. 128, 30.5.2023).

El texto del APLIIES se caracterizaba y continúa caracterizándose, por atender al objetivo de adaptación de la normativa del sector al nuevo contexto económico, social y geopolítico, cubriendo lagunas que redundan en una pérdida de competitividad de estas empresas y, por ende, de su balance social. En su base, la interlocución y el diálogo con las organizaciones representativas del ámbito cooperativo y de las empresas de inserción, integradas en la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES). La participación de todas ellas permitía incorporar la diversidad de perspectivas y necesidades detectadas en la realidad de esta parte de nuestro tejido económico.

² <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/pertes/perte-de-economia-social-y-de-los-cuidados>

³

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/paginas/2023/refc20230411.aspx>

La iniciativa se retoma en el PAN 2024 y el acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de octubre de 2024⁴ aprueba su tramitación ya como PLIIES. Se inicia un camino sometido a un periodo de grandes tensiones políticas que han paralizado leyes de impacto social tan relevantes como la Ley de Familias. El esfuerzo del MITES, del sector y de los distintos grupos parlamentarios ha permitido que en la actualidad el proyecto se encuentre en el Senado, una vez aprobado por el Congreso de los Diputados⁵. En este camino, el texto ha sido sometido a un total de 194 enmiendas, si bien su contenido laboral y de protección social se ha mantenido invariable.

En la Exposición de Motivos del proyecto se exponen las razones de oportunidad y necesidad que justifican las reformas de la LC, LEEI y LES y a las que he venido haciendo referencia. El texto se articula en torno a tres artículos, uno para la reforma parcial de la LC (art. 1PLIIES); otro para la reforma integral de la LEEI (art. 2 PLIIES) y un tercero para la reforma parcial de la LES (art. 3). A pesar de su complejidad, el resultado es reflejo de un enfoque integral, enraizado en los principios y valores propios de la economía social y dirigido a fortalecer un sector, muchas veces desatendido por el legislador estatal, imprescindible en el contexto actual de disputa del modelo social y económico.

Seguidamente, haré referencia a algunas de las novedades, a mi juicio más relevantes, incorporadas por este proyecto.

En relación con la LC, se ha apostado por fortalecer aquellos elementos que reflejan la identidad cooperativa, marcando el rasgo distintivo y el valor competitivo de estas empresas. De ahí que se refuerce el texto del art. 1.1 LC para acoger expresamente los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional. Esta opción legislativa se proyecta en todo el art. 1 PLIIES. Se introducen previsiones que incorporan las exigencias y cubre las necesidades

4

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/paginas/2024/081024-rueda-de-prensa-ministros.aspx>

5 https://www.congreso.es/es/iniciativas-organo?p_p=id=iniciativas&p_p=lifecycle=0&p_p=state=normal&p_p=mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121/000036

derivadas de la transformación digital (art. 1. Tres -Página web corporativa y publicaciones-; Cuatro -Comunicaciones electrónicas y participación telemática con las personas socias-, entre las más destacadas), siempre reforzando la transparencia, la accesibilidad de todas las personas socias y su participación democrática en el gobierno de la entidad (ej. art. 1. PLIIES Seis -Derechos de las personas socias- y Siete -Derechos de información y participación y uso de las nuevas tecnologías).

Asimismo, es clave, desde una perspectiva de coherencia con la identidad cooperativa y de su compromiso con la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la incorporación de la posibilidad de prever en sus estatutos un nuevo órgano societario: la Comisión de Igualdad, ex art. 1 PLIIES Diez y Diecinueve; e íntimamente ligado a la previsión en su apartado Cinco de -Medidas de Igualdad-. Entre ellas se incluyen los denominados “planes de igualdad cooperativos” para las personas socias trabajadoras y de trabajo. Dichos planes, ya han sido parcialmente regulados, en mi opinión de manera incompleta, por la DA 12ª de la Ley 11/2023, de 8 de mayo (BOE núm. 110, 9.5.2023). Pero el art. 1. Veintiséis PLIIES añade el art. 83 bis -Planes de igualdad Cooperativos- a la LC, con una previsión completa de sus contenidos mínimos -diagnóstico, acciones, seguimiento y evaluación-. También contempla su proceso de adopción en el marco de la Comisión de Igualdad y en su defecto por el Consejo Rector, siempre con representación de las personas socias trabajadoras, que gozarán de las garantías necesarias para participar adecuadamente en su elaboración. El refrendo final e imprescindible del plan por la Asamblea General, asegura la participación democrática de la base social de la cooperativa en su aprobación. Igualmente, se regula la obligación de registro y la previsión de la adaptación del Registro estatal de cooperativas para su inscripción, con los mismos efectos que los previstos para los planes de igualdad laborales.

De forma coherente con el protagonismo de la identidad cooperativa, el art. 1. Treinta PLIIES reforma el art. 116 LC -Descalificación de cooperativas- para incluir de manera expresa causas de descalificación vinculadas a situaciones de intrusismo y fraude ya detectadas en la realidad, gracias a la acción de la ITSS y de las organizaciones sindicales. Esta previsión garantiza una intervención

pública más ágil frente a este tipo de fenómenos, que atentan contra los derechos de las personas trabajadoras y generan un impacto reputacional negativo para el sector.

Por su parte, el art. 2 PLIIES introduce una reforma integral de la LEEL. En línea con el Proyecto de Ley de Familias, la norma incluye un art. 1.bis de definiciones, introduciendo un enfoque inclusivo, al definir las situaciones de vulnerabilidad y/o riesgo de exclusión social, desvinculándolas de las personas afectadas y, de este modo, contribuyendo a generar una cultura alejada de su estigmatización.

El proyecto afronta de manera innovadora las necesidades de estas entidades que operan como instrumento efectivo de inclusión y sostenibilidad social, operando sobre la identificación de las competencias de las distintas Administraciones Públicas y su papel en la efectividad de los procesos de transición y en los itinerarios y procesos de inserción. También, se refuerzan los requisitos de constitución y continuidad de su calificación como empresas de inserción, para delimitar aquellas que cumplen efectivamente con su finalidad inclusiva (art. 2. Seis, siete y ocho PLIIES -Requisitos, entidades promotoras y calificación-). La norma adopta la perspectiva de las transiciones a lo largo de la vida de las personas para diseñar el “Contrato para la transición al empleo ordinario” (art. 2. Diez y Once PLIIES). Finalmente, clarifica y adapta al marco europeo, el sistema de ayudas y acceso a la contratación pública de estas entidades (art. 2. Catorce - Promoción de las empresas de inserción-). Se trata de una medida imprescindible para dotar de certidumbre jurídica a la actividad económica de estas empresas.

Finalmente, el art. 3 PLIIES modifica la LES, norma que regula un sector a la vanguardia en Europa. A través de la visibilización y refuerzo de los principios que caracterizan a las entidades que componen la red de economía social, la nueva redacción del art. 5 LES delimita los centros especiales de empleo de iniciativa social como manifestación alineada con tales principios. Asimismo, incorpora en la enumeración abierta de su apartado 1, a las empresas sociales, fenómeno emergente en nuestro país y aún no regulado, y que ya es una realidad consolidada en otros países de nuestro entorno como Francia o Alemania. Su inclusión en este apartado permite calificar como empresas sociales a aquellas que cumplan con los requisitos y principios de la economía social. Estas

previsiones se completan con el relanzamiento del Catálogo de Entidades de Economía Social Estatal, con competencias registrales de las entidades de economía social. Estas medidas se acompañan de otras dirigidas fomentar y visibilizar la economía social.

Estamos sin duda ante una norma compleja pero articulada y vertebrada en torno al peso específico de la economía social en nuestro país y su papel en la conformación de un modelo económico a la medida de las personas. Es reflejo de una forma de legislar que cuenta con el diálogo con las organizaciones más representativas y que se dirige a resolver sus problemas reales.