

AVANCES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL: LEY INTEGRAL DE IMPULSO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

AMPARO MERINO SEGOVIA

NET21 NÚMERO 32, ABRIL 2026

La Ley 1/2026, de 8 de abril, Integral de Impulso de la Economía Social (en adelante, LIES) es una norma que, como desvela su denominación, presenta un enfoque integral tendente a impulsar el ecosistema de la economía social de nuestro país. Esta orientación es fruto de la tramitación conjunta de dos reformas, una sobre la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas y otra sobre la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, a la que se sumará, en el *iter* de redacción de ambas reformas, la de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Ya en su tramitación parlamentaria se incorporarán modificaciones puntuales de la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, que recogen la especificidad de las cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso.

La LIES, alineada con la Estrategia Española de la Economía Social 2023-2027 y el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de Economía Social y de los Cuidados, tiene como objetivo último impulsar el conjunto de la economía social, sin excluir ninguna de las entidades que operan en el mercado a través de los principios que recoge la Ley 5/2011, de Economía Social.

El proceso legislativo

El *iter* por el que ha discurrido la LIES reviste cierta complejidad, especialmente en su tramitación parlamentaria, enfrentando dificultades significativas, caracterizadas por el debate político y la preocupación de determinados colectivos. Por razones de simplificación, nos remitimos al 11 de abril de 2023, cuando el Consejo de Ministros aprobará la autorización de la tramitación administrativa urgente prevista en el art. 27.1.b) de la Ley 50/1007, de 27 de noviembre, del Gobierno, del APLIES. Tramitación que quedará 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.

El APLIES será retomado en la legislatura actual, con el acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de octubre de 2024, por el que se aprueba su tramitación como PLIES. A partir de entonces se inicia una ardua tramitación parlamentaria, con un veto a la totalidad presentado por el grupo parlamentario VOX que no prosperará, y el registro de un total de 194 enmiendas provenientes de los distintos grupos del Congreso de los Diputados. Fueron muchos meses de negociaciones para llegar a consensos, con 22

enmiendas transaccionadas con los grupos, hasta la aprobación en el Congreso del PLIES y su remisión al Senado tras más de un año de trabajo con la economía social y los representantes en la Cámara Baja. La Ley fue tramitada en el Senado, donde de las 67 enmiendas presentadas, se aprobaron la mayoría: 1 del PNV y el resto del Partido Popular, que fueron incorporadas al texto.

Ninguna de estas enmiendas fue aprobada en el Pleno del Congreso de los Diputados, que mantuvo el texto en los términos remitidos al Senado, quedando culminado el proceso parlamentario el 26 de marzo de 2026. El BOE de 8 de abril de 2026, publicará el texto final como Ley 1/2026, de 8 de abril, Integral de Impulso de la Economía Social.

Sin duda, la aprobación de la LIES constituye uno de los hitos normativos más relevantes de la política pública española de fomento de la economía social desde la aprobación de la Ley 5/2011, de Economía Social.

El ámbito de aplicación de la LIES como expresión de las políticas públicas

Como ya se ha anticipado, la norma reforma simultáneamente cuatro textos legales: la Ley 27/1999, de Cooperativas; la Ley 44/2007, para la regulación del régimen de las empresas de inserción; la Ley 5/2011, de Economía Social; y la Ley 20/1990, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Su propia exposición de motivos explica esta opción por la necesidad de ofrecer un “marco legal comprensivo e integral” capaz de reducir incertidumbres, adaptar las figuras existentes a las nuevas realidades económicas y sociales y dotar de mayor coherencia al ecosistema normativo de la economía social.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la importancia de la ley no reside únicamente en su contenido técnico. Su relevancia es mayor: configura una política de fomento de carácter normativo e institucional. No se trata de una línea de subvenciones ni de un programa temporal, sino de una intervención legislativa orientada a crear un entorno más favorable para el desarrollo de las entidades de la economía social, clarificando su perímetro, actualizando sus reglas de funcionamiento, reforzando sus instrumentos de promoción y conectando su actividad con objetivos de interés general como la inclusión laboral, la igualdad, la cohesión territorial, la innovación social o la transición ecológica. La ley se presenta, así, como una pieza central de una estrategia más amplia de impulso público, en la que convergen la planificación estratégica estatal y los instrumentos vinculados al PERTE de la Economía Social y de los Cuidados y al Plan Integral de Impulso a la Economía Social.

La exposición de motivos sitúa con claridad el contexto que justifica la reforma. Las transformaciones aceleradas de la economía y de la sociedad tras la crisis sanitaria del Covid-19, unidas al contexto de incertidumbre y a la necesidad de adaptar el ecosistema productivo a nuevas exigencias tecnológicas, organizativas y sociales, hacían insuficiente el marco vigente. En el caso de las cooperativas, la reforma se plantea para incorporar derechos digitales, participación telemática e instrumentos de igualdad. En el caso de las empresas de inserción, para adecuar su regulación a nuevas circunstancias sociales y laborales y reforzar su capacidad de inserción. En el caso de la Ley de Economía Social, para clarificar tipologías, incorporar nuevas formas sociales y resignificar las políticas de fomento. La propia ley explícita, además, su alineación con el Plan de Acción Europeo para la Economía Social, asumiendo como

objetivo no solo la creación de empleo, sino también el incremento del impacto social de estas entidades.

Este punto es particularmente importante para entender la lógica de la ley como política pública. La norma no se limita a “actualizar” instituciones jurídicas ya existentes, sino que redefine el sentido del fomento. El nuevo artículo 8 de la Ley 5/2011, resultante de la reforma, explicita que la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social constituye una tarea de interés general. Los objetivos de las políticas públicas de promoción incluyen la simplificación de trámites, la facilitación de iniciativas, la formación y readaptación profesional, el acceso a la innovación tecnológica y organizativa, el apoyo financiero, la implicación de la economía social en las políticas activas de empleo, su incorporación a la educación no universitaria y universitaria y su impulso en ámbitos como el desarrollo rural, la economía de los cuidados, la economía circular, el comercio justo, la digitalización, la transición energética y el emprendimiento de base tecnológica. Se añade también una referencia expresa al papel de la economía social frente al reto demográfico y a la necesidad de reforzar las cláusulas sociales y los contratos reservados en la contratación pública.

La regulación del cooperativismo

En esa clave, uno de los aportes más relevantes de la ley es la modernización del cooperativismo. La reforma de la Ley 27/1999 responde a un diagnóstico preciso: la legislación cooperativa estatal necesitaba incorporar mecanismos adecuados para una participación societaria compatible con la digitalización de la actividad económica y, al mismo tiempo, reforzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. La ley introduce la página web corporativa, reconoce y regula las comunicaciones electrónicas, facilita la participación telemática en los órganos sociales y fortalece el derecho de información de las personas socias. A ello se suma la creación de una Comisión de Igualdad, con funciones en la elaboración y seguimiento de los planes de igualdad cooperativos, incluido el diagnóstico de situación. El nuevo diseño normativo también incorpora la exigencia de presencia equilibrada y una arquitectura interna más adecuada para abordar conciliación, prevención del acoso y reducción de desigualdades. Esta dimensión resulta particularmente significativa: la ley aborda la igualdad como un elemento estructural del buen funcionamiento cooperativo.

Junto a ello, la reforma cooperativa incluye una novedad de gran importancia simbólica y práctica: el refuerzo de las causas de descalificación administrativa para facilitar la actuación frente a las denominadas falsas cooperativas. La exposición de motivos presenta esta medida como un instrumento para “levantar el velo” respecto de situaciones alejadas de los principios y valores cooperativos. En términos de política pública, esto supone afirmar que el fomento no puede dissociarse de la protección de la identidad jurídica y social de las figuras promovidas. No basta con ampliar apoyos o flexibilizar formas organizativas; es necesario, al mismo tiempo, proteger el significado institucional de la cooperativa frente a usos puramente instrumentales. El fomento, en consecuencia, aparece unido al control de autenticidad del modelo.

La ley introduce, además, una orientación prospectiva del cooperativismo particularmente valiosa para una lectura de política pública. El nuevo artículo 108.3 de la Ley de Cooperativas impulsa iniciativas cooperativas en ámbitos considerados estratégicos: energía y comunidades energéticas, cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso, soberanía alimentaria, servicios financieros de la economía social,

cooperativas mixtas orientadas al pleno empleo, sectores vinculados a bienes y servicios esenciales para el sostenimiento de la vida y cooperativas escolares como herramienta pedagógica. Esta enumeración no es un simple catálogo. Expresa una determinada concepción del papel de la economía social en la transformación productiva contemporánea: la cooperativa deja de ser percibida únicamente como una forma mercantil singular para ser concebida como un vehículo preferente para organizar respuestas colectivas en ámbitos de especial trascendencia económica y social.

Las empresas de inserción

La segunda gran pieza de la ley es la actualización del régimen de las empresas de inserción. Aquí la reforma tiene un doble valor. Por un lado, revisa técnicamente una norma de 2007 que había quedado parcialmente tensionada por la evolución del mercado de trabajo, por la reforma laboral y por las nuevas aproximaciones a la exclusión y la vulnerabilidad. Por otro, fortalece una herramienta clave de inclusión sociolaboral dentro del ecosistema de la economía social. La exposición de motivos habla expresamente de la necesidad de adaptar estas empresas “a las nuevas circunstancias económicas y sociales” y de desplegar su potencial transformador en todos los territorios. En coherencia con ello, la ley reordena el papel de los servicios públicos, redefine el concepto de empresa de inserción y clarifica tanto los requisitos de calificación como las actuaciones públicas y empresariales ligadas a los itinerarios de inserción.

Entre las novedades concretas destacan la reformulación de la población destinataria en clave menos estigmatizante, la obligación de reinversión íntegra de excedentes en estructuras productivas y de inserción, la nueva regulación del contrato para la transición al empleo ordinario y la definición más clara de los itinerarios de acompañamiento. La duración de ese contrato no podrá ser inferior a seis meses ni superior a tres años. Asimismo, la ley refuerza la obligación de información estadística semestral por parte del ministerio competente y explicita un elenco de ayudas públicas —a la creación, promoción, mantenimiento, compensación de sobrecostes laborales y tránsito al empleo ordinario— que apuntalan la función inclusiva de estas entidades. Todo ello es relevante porque sitúa a las empresas de inserción en una posición más sólida, no solo desde el punto de vista de su reconocimiento jurídico, sino también como objeto de una política pública específica y articulada.

La economía social

La tercera dimensión decisiva de la Ley 1/2026 se encuentra en la reforma de la Ley 5/2011, de Economía Social. Aquí el cambio no es menor. La ley clarifica el perímetro del ecosistema de la economía social, incluyendo expresamente a los centros especiales de empleo de iniciativa social y, por primera vez, a las empresas sociales. Esta operación tiene un gran valor político-institucional: reconoce normativamente realidades que en parte ya estaban presentes en la práctica, pero que carecían de una formulación suficiente en la ley estatal. La inclusión expresa de los centros especiales de empleo de iniciativa social refuerza, además, la articulación entre economía social y políticas de inclusión de las personas con discapacidad.

Especial mención merece la introducción de una definición legal de empresa social. El nuevo artículo 5.4 de la Ley 5/2011 considera empresas sociales a aquellas entidades que, además de actuar con arreglo a los principios de la economía social, persigan el

interés colectivo de sus integrantes o una finalidad social y cumplan dos requisitos centrales: identificar estatutariamente fines sociales y/o medioambientales concretos en determinados ámbitos —integración laboral, atención de necesidades no cubiertas o desarrollo local de zonas desfavorecidas, entre otros— y aplicar al menos el 95 % de los resultados, excedentes o beneficios al desarrollo de esos fines o a la mejora de las estructuras productivas que coadyuven a su cumplimiento. La relevancia de esta definición es doble. Por un lado, aproxima el ordenamiento español a los debates europeos sobre empresa social. Por otro, permite ampliar la capacidad analítica y promocional del Estado, al dotar de visibilidad jurídica a un conjunto de iniciativas que hasta ahora aparecían dispersas o implícitas dentro del marco general de la economía social.

A esta clarificación del perímetro se añade la reformulación del Catálogo de Entidades de Economía Social como herramienta estatal de carácter estadístico y la nueva regulación del fomento y difusión de la economía social. En términos de política pública, esto es especialmente relevante. La ley asume que el fomento no depende solo de ayudas o incentivos, sino también de la capacidad de construir conocimiento público sobre el sector, mejorar su medición y evitar duplicidades estadísticas. La infraestructura cognitiva —saber cuántas entidades existen, en qué sectores operan, con qué empleo y con qué impacto— pasa a ser parte del propio dispositivo de fomento. Esta apuesta por la visibilidad estadística es coherente con una visión madura de la política pública: no puede promoverse bien aquello que se conoce mal o se mide de forma insuficiente.

Fomento de la contratación pública y otras disposiciones

Otro eje central de la ley es la articulación del fomento con la contratación pública. La disposición final segunda modifica la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, para reforzar los contratos reservados a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción. La reforma prevé que el acuerdo del Consejo de Ministros que fije los porcentajes mínimos de reserva se adopte en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley; si no se adopta, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar un porcentaje mínimo del 15% sobre el importe global de determinados procedimientos de suministros y servicios celebrados en el ejercicio anterior. Esta previsión convierte la contratación pública en un instrumento mucho más incisivo de promoción. No se trata ya solo de reconocer la utilidad social de ciertas entidades, sino de orientar la demanda pública para ensanchar su espacio económico y reforzar su sostenibilidad.

La reforma incorpora, además, varias disposiciones adicionales que amplían el horizonte de la política pública de fomento. Entre ellas destacan la posibilidad de que las entidades de comercio justo formen parte de la economía social, la previsión de que el Ministerio de Trabajo y Economía Social presente en seis meses una propuesta normativa de medidas de fomento, asesoramiento y acompañamiento técnico para la transformación de empresas convencionales en cooperativas, sociedades laborales u otras formas de economía social, y el mandato de elaborar en doce meses un estudio sobre la viabilidad de propuestas normativas para sostener servicios esenciales en zonas rurales en riesgo de despoblación. También se reconoce expresamente la naturaleza singular de la ONCE dentro de la economía social y del tercer sector de acción social. Estas previsiones muestran que la ley no se concibe exclusivamente

como actualización del pasado, sino también como una plataforma para abrir nuevas líneas de desarrollo del ecosistema.

Finalmente, la modificación de la Ley 20/1990, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, incorpora como cooperativa especialmente protegida a determinadas cooperativas de vivienda que cumplan ciertos requisitos. Aunque la exposición de motivos no agota el debate sobre vivienda cooperativa, la reforma tiene un claro valor de señal pública: conecta la política de fomento de la economía social con el problema contemporáneo del acceso a la vivienda y con modelos no especulativos de provisión y uso, entre ellos las cooperativas en régimen de cesión de uso. En una coyuntura marcada por la centralidad de la cuestión habitacional, esta conexión refuerza la capacidad de la economía social para presentarse como campo de innovación institucional y social.

En suma, la Ley 1/2026 representa un cambio cualitativo en la política pública de fomento de la economía social en España. No resuelve por sí sola todos los problemas del ecosistema, ni sustituye los instrumentos presupuestarios, estratégicos y administrativos que deben acompañarla. Pero sí establece algo fundamental: un nuevo marco de posibilidad. Reconoce mejor quién forma parte de la economía social, actualiza las reglas de funcionamiento de sus principales entidades, fortalece instrumentos de inclusión, conecta la promoción con la contratación pública y abre nuevas vías para la innovación social y productiva. Su principal aportación, en definitiva, es haber convertido la idea de fomento en una política más compleja y ambiciosa: menos centrada en la mera ayuda puntual y más orientada a construir condiciones estructurales para que la economía social pueda crecer, diversificarse y asumir un papel esencial en el modelo de desarrollo.