



Comité Económico
y Social Europeo

DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Un plan de acción para la economía social

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social
[COM(2021) 778 final]

INT/972

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

www.eesc.europa.eu

ES

Consulta	Comisión, 21.1.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	06/04/2022
Aprobado en el pleno	18/05/2022
Pleno n.º	569
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	179/1/4

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE acoge con satisfacción el plan de acción para la economía social, que incorpora muchos puntos clave planteados por el Comité a lo largo de los años, desde su Dictamen INT/447 de 2009. El plan de acción señala claramente que las instituciones europeas deben promover y reconocer las diferentes formas jurídicas que caracterizan el ecosistema de la economía social, en particular debido a su papel particular en el apoyo a la economía local y a la proximidad a los territorios y comunidades locales.
- 1.2 La violenta guerra de agresión contra Ucrania y el consiguiente éxodo de refugiados ponen de relieve la gran propensión a la solidaridad de los pueblos de Europa y de las organizaciones de la sociedad civil activas en la acogida y la gestión de la ayuda humanitaria, lo que confirma el importante papel de la economía social en la organización de respuestas solidarias durante las crisis humanitarias.
- 1.3 La economía social sigue siendo un potencial desaprovechado en muchos Estados miembros. Esta es la razón por la que el plan de acción para la economía social debe complementarse con acciones a medio y largo plazo, orientando y coordinando las medidas necesarias y reforzando el marco jurídico pertinente y, a este respecto, el CESE apoya plenamente el camino hacia una recomendación específica del Consejo Europeo prevista para 2023.
- 1.4 El CESE propone que, para hacer más eficaz el plan de acción, se refuerce con propuestas específicas en cuatro ámbitos de interés: i) la colaboración entre administraciones públicas y entidades de la economía social; ii) la cuestión de las ayudas estatales; iii) las inversiones y los instrumentos financieros; iv) la fiscalidad, reforzando el vínculo entre el plan de acción y la «Estrategia Europea 2030», con una especial atención al papel que la economía social puede desempeñar en favor de la transición ecológica, digital y social.
- 1.5 El CESE desea que el plan de acción promueva una inversión más específica de los recursos europeos asignados a los planes nacionales de recuperación y resiliencia en objetivos de inclusión social, educación y promoción del empleo, prestando especial atención a los jóvenes, las familias y las personas vulnerables, y recomienda que se preste atención, en particular, a la formación en capacidades digitales para las personas desfavorecidas.
- 1.6 Con el fin de promover las buenas prácticas de cooperación entre los organismos públicos y las entidades de la economía social, el CESE recomienda el desarrollo de una gobernanza territorial colaborativa y de herramientas de administración compartida, como la mejor manera de implicar a una serie de partes interesadas, reforzando así la cultura de la subsidiariedad.
- 1.7 El CESE valora que el plan de acción proponga redoblar los esfuerzos por orientar los contratos públicos y las concesiones al logro de objetivos sociales y medioambientales y recomienda reforzar las formas de colaboración público-privadas.
- 1.8 El CESE alienta a la Comisión, en consonancia con las observaciones del plan de acción sobre la fiscalidad, a que preste especial atención a la fiscalidad de las entidades de la economía social

en el marco de la iniciativa legislativa «Empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades», que se espera para los próximos meses.

2. Observaciones generales y contexto

- 2.1 El plan de acción para la economía social propone una perspectiva plurianual hasta 2030 y va acompañado de dos documentos de trabajo. El primero ofrece orientaciones adicionales a la Comunicación «Crear una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social» coherentes con la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. El segundo documento, «Hipótesis de cara a la creación conjunta de un itinerario de transición a un ecosistema industrial de proximidad y economía social más resiliente, sostenible y digital», por su parte, guarda una estrecha relación con la nueva estrategia industrial europea, en la que la economía social puede desempeñar un papel innovador hacia una transición justa y equitativa, en sectores estratégicos como la economía digital y la economía ecológica.
- 2.2 El CESE valora positivamente la elección de buscar la convergencia del plan de acción para la economía social tanto con el pilar europeo de derechos sociales como con la nueva estrategia industrial europea, en la que destaca la decisión innovadora de identificar un «ecosistema» específico para la economía social. A este respecto, es importante que se especifiquen mejor los objetivos a medio y largo plazo más allá de 2023. De hecho, la economía social puede ser de gran ayuda para hacer frente a grandes cuestiones que se plantean a Europa: la reducción de las desigualdades, la tensión demográfica, el apoyo a las generaciones jóvenes, la gestión de la acogida de refugiados y migrantes y la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y del modelo de bienestar europeo.
- 2.3 El CESE considera necesario que el plan de acción promueva también medidas coordinadas con el plan para el «mercado único de capitales», tal como recomendó en sus Dictámenes ECO/533 e INT/965, en los que pedía que la unión de los mercados de capitales tuviera en cuenta las características específicas que deben tener los instrumentos financieros para el sector de la economía social.
- 2.4 El plan de acción, si bien no define jurídicamente el concepto de «economía social», menciona los rasgos distintivos de sus operadores: i) la primacía de las personas y de la finalidad social sobre el beneficio; ii) la reinversión de todas o de la mayoría de las ganancias para realizar actividades en favor del interés colectivo o de los miembros y beneficiarios, en un contexto de interés general, y iii) una gobernanza democrática o participativa.
- 2.5 El CESE está de acuerdo con estos principios y anima a la Comisión y a los Estados miembros a que adopten iniciativas más valientes y coordinadas para establecer un marco jurídico compartido y coordinado para la economía social, consolidando los tres principios enumerados anteriormente, a fin de eliminar ambigüedades e incertidumbres. Además, una definición que precise las distintas modalidades organizativas y empresariales que se han ido consolidando permitiría alcanzar el objetivo de dotar a las asociaciones, mutualidades y fundaciones de un estatuto europeo, en particular para las que necesitan trabajar en una dimensión transfronteriza.

- 2.6 El CESE valora que la Comisión proponga acompañar a los Estados miembros a la hora de definir medidas en favor de la economía social, a fin de apoyar el modelo de desarrollo económico y social más sostenible, inclusivo e innovador. En particular, la Comisión se propone intervenir, de forma directa o con los Estados miembros, en tres ámbitos prioritarios: i) crear unas condiciones justas para la economía social, ii) ofrecer oportunidades para poner en marcha y ampliar sus actividades, y iii) garantizar el reconocimiento de la economía social.
- 2.7 Desde esta perspectiva, el CESE valora que el plan de acción recuerde la necesidad de recurrir a múltiples medidas políticas, que comprenden la fiscalidad, la regulación de la contratación pública, la competencia y las ayudas estatales, una regulación adecuada de las condiciones de trabajo, formación e investigación. A este respecto, resalta la necesidad de promover la calidad del trabajo y la valorización de los procedimientos de información y participación de los trabajadores en las decisiones estratégicas por parte de las entidades de la economía social.
- 2.8 Los sectores en los que operan las entidades de la economía social incluyen los servicios sociales y sanitarios, la asistencia, la educación y la formación, la cultura y la protección del medio ambiente, y, en general, muchos de los servicios de interés económico general (SIEG) mencionados en el pilar europeo de derechos sociales, que crean valores económicos y empleo cada vez mayores.
- 2.9 Las entidades de la economía social están activas en todos los sectores económicos en muchos países europeos: desde la fabricación industrial y artesanal a la economía circular, del turismo sostenible a la producción energética a partir de fuentes renovables, de los transportes a los servicios de comunicación e información, con funciones esenciales para la innovación social y una amplia transferencia tecnológica a favor de poblaciones o territorios desfavorecidos. La pluralidad de formas jurídicas y organizativas hace necesario evitar un enfoque único, sin renunciar a una forma de coordinación bajo la dirección de la Comisión.
- 2.10 Las empresas de la economía social están arraigadas a escala local, donde contribuyen a la cohesión social, haciendo los territorios más resilientes e inclusivos. Esta propensión a la proximidad hace que las empresas de la economía social sean especialmente eficaces a la hora de acompañar las transiciones ecológica y digital, haciendo que las tecnologías digitales, en particular las tecnologías facilitadoras que favorecen la participación de las personas con discapacidad, sean más accesibles para todos, incluidos los más vulnerables y en riesgo de exclusión social.
- 2.11 También debe prestarse especial atención a la participación y promoción de los jóvenes, que debe apoyarse con medidas de formación destinadas a aumentar la inclinación empresarial de las generaciones más jóvenes.
- 2.12 Para materializar este potencial, es necesario mejorar el acceso al capital de inversión para las entidades de la economía social, sobre todo para desarrollar mejor las inversiones en infraestructuras sociales (viviendas a precios asequibles, sanidad y asistencia a largo plazo, educación y formación permanente, reducción de la pobreza y mejora de la accesibilidad). Deben potenciarse estas infraestructuras para reducir las desigualdades y la exclusión social, que se han incrementado en Europa a raíz de la pandemia.

- 2.13 El plan de acción brinda la ocasión de desarrollar la economía social mediante la mejora de la política industrial y reconocer por fin el papel que sobre todo las cooperativas desempeñan en los servicios y la industria europea, constituyendo importantes agrupaciones productivas y demostrando una alta capacidad de innovación.
- 2.14 El CESE considera importante el compromiso de la Comisión de realizar estudios e investigaciones sobre la economía social, con el objetivo de llegar a una recomendación del Consejo Europeo en 2023; del mismo modo, valora que se prevea una evaluación de la aplicación del plan de acción en 2025. No obstante, para que los estudios y las evaluaciones sean eficaces, sería oportuno que el plan de acción para la economía social aclarase mejor los objetivos a medio y largo plazo, para definir mejor cuáles son las repercusiones sociales esperadas, también en relación con la estrategia europea para 2030.
- 2.15 El CESE aprueba y apoya los objetivos de la Comisión de promover relaciones transfronterizas y la internacionalización de la economía social, apoyando y estimulando la participación de las empresas de la economía social en las plataformas de colaboración europeas mediante la puesta en marcha de una pasarela única para la economía social.
- 2.16 En el marco de las iniciativas para fomentar la cultura empresarial y, en particular, incrementar la participación de los jóvenes en la creación de nuevas empresas, es indispensable mejorar el conocimiento sobre las potencialidades de la economía social en los programas de estudios de los centros de enseñanza superior y las universidades. Esta es la razón por la que apoyamos la propuesta de crear una nueva Academia de Política de Emprendimiento Juvenil que incluya la economía social.

3. Observaciones específicas

3.1 Relaciones entre administraciones públicas y entidades de la economía social

- 3.1.1 El plan de acción para la economía social, al reconocer el potencial de la economía social para el futuro de las políticas sociales e industriales, afirma la importancia de las funciones de interés general a las que contribuye la economía social, por lo que es importante definir objetivos para mejorar la cooperación entre la administración pública, las entidades de la economía social y los agentes del diálogo social.
- 3.1.2 Desde esta perspectiva, el CESE considera necesario invertir en el refuerzo de la «administración compartida» entre autoridades públicas y empresas sociales que, dentro del respeto de sus competencias y autonomías específicas, trabajen en objetivos de interés común. Por lo tanto, deben fomentarse formas de planificación y diseño que apliquen una gobernanza inclusiva, reconociendo el papel de las entidades de la economía social, en particular en los sistemas territoriales de cooperación entre la economía social y los gobiernos locales. Estas formas innovadoras deben construirse respetando necesariamente los requisitos de transparencia, igualdad de condiciones de trato, rentabilidad y apertura a las distintas partes interesadas en aplicación del principio de subsidiariedad.

3.1.3 Estas formas de colaboración parecen especialmente eficaces cuando se trata de prestar servicios de interés general, ya que permiten gestionar de forma más adecuada la competitividad, desarrollando y valorizando la colaboración y las repercusiones sociales positivas generadas desde una perspectiva centrada en el bien común.

3.1.4 El CESE comparte, por tanto, el propósito de la Comisión de trabajar para mejorar el acceso de las entidades de la economía social al mercado de la contratación pública. A este respecto, se han realizado muchos avances gracias a las Directivas¹ sobre contratación pública de 2014. No obstante, el CESE espera que la Comisión, en el marco de la revisión de la Directiva sobre contratación pública y, en particular, de su artículo 77 sobre el régimen simplificado para los servicios sociales, introduzca una distinción más clara entre la persecución del interés general y la realización del mercado único, a fin de aportar una base jurídica mejor para la definición de acuerdos de colaboración entre entes públicos y de la economía social.

3.2 Ayuda estatal

3.2.1 Es bien sabido que algunos de los sectores en los que operan las entidades de la economía social, en particular el bienestar social, la salud, la educación y la promoción cultural, necesitan un apoyo financiero público adecuado, que en cualquier caso debería introducirse sin distorsionar las normas del mercado, en el que los servicios prestados por entidades de la economía social también son prestados por empresas comerciales.

3.2.2 El control de las ayudas estatales pretende mantener un equilibrio entre ayudas y competencia leal. El plan de acción pone de manifiesto que, con frecuencia, las autoridades públicas y los beneficiarios no sacan todo el partido posible de las posibilidades existentes de flexibilización en materia de ayudas estatales. Sin duda es cierto, y cabe sugerir inversiones específicas en formación especializada para las administraciones públicas sobre las normas europeas en materia de ayudas estatales, en especial las relativas a los servicios de interés económico general.

3.2.3 Sin embargo, no siempre las normas de la competencia son adecuadas para abordar cuestiones como la gestión de los servicios sociales, sobre todo los sanitarios y de asistencia a las personas, que no responden a lógicas de mercado, sino solidarias. En el Dictamen TEN/605 el CESE ya puso de manifiesto que «la falta de seguridad o los considerables costes que acarrea el cumplimiento de los requisitos erigen obstáculos que impiden indebidamente a las autoridades aplicar plenamente la política sobre los SIEG». El plan de acción para la economía social debe ser la ocasión de mejorar el diálogo entre la Comisión, los Estados miembros, las autoridades locales, los interlocutores sociales y los representantes de la economía social.

3.2.4 Las normas de la UE consagradas a los SIEG garantizan una buena flexibilidad por lo que respecta a las normas sobre las ayudas estatales. Sin embargo, muchas autoridades públicas renuncian a aplicar el marco jurídico de las ayudas públicas a los SIEG.

¹ Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

- 3.2.5 La propuesta de la Comisión de facilitar un conocimiento adecuado de las formas de acceso a ayudas estatales a través de seminarios web y talleres específicos es encomiable, pero resulta insuficiente. En efecto, sería necesaria una intervención normativa más incisiva, entre otras cosas mediante actos de Derecho indicativo, que aclare los requisitos de acceso y la magnitud de las ayudas estatales a disposición de las entidades de la economía social, en particular en lo que atañe al sector de los SIEG, por un lado, y a las ayudas para la contratación de personas desfavorecidas con arreglo al Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC), por otro.
- 3.2.6 También deberían considerarse compatibles con el mercado interior las subvenciones concedidas a las entidades de la economía social que trabajan por el interés general; a tal fin, sería útil revisar los umbrales *de minimis* relativos a las intervenciones de apoyo a las empresas de la economía social por cuanto realizan intervenciones y servicios sociales de interés general.

3.3 **Inversiones e instrumentos financieros**

- 3.3.1 De acuerdo con las estimaciones indicadas en el plan de acción, durante el período de programación 2014-2020 se movilizaron como mínimo 2 500 millones del presupuesto de la UE para apoyar la economía social a través de una pluralidad de programas y fondos europeos. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de incrementar el nivel de apoyo para el período 2021-2027, reduciendo las barreras de acceso a los fondos europeos para las entidades de la economía social.
- 3.3.2 Por esta razón, es importante el objetivo de lanzar, ya en 2022, nuevos productos financieros en el marco del programa InvestEU con el fin de movilizar financiaciones privadas orientadas a las necesidades de las empresas de la economía social.
- 3.3.3 Además de promover inversiones e instrumentos financieros, para muchas entidades de la economía social sigue siendo problemático el mero acceso al crédito bancario. Por esta razón, el CESE considera necesarios los instrumentos de garantía para el acceso al crédito, ya ampliamente puestos a prueba para las pymes, que deberían hacerse extensivos de forma sistemática también a la economía social.
- 3.3.4 El CESE propone que se anime a todos los Estados miembros a crear, también con el apoyo del instrumento InvestEU, un «Fondo de Garantía» específico dedicado a las entidades de la economía social que siga criterios específicos de evaluación de la solvencia, fomentando la introducción de indicadores adecuados para evaluar la inversión en la economía social, lo que también contribuiría a promover instrumentos financieros innovadores.
- 3.3.5 El CESE comparte la valoración de las experiencias de adquisición de empresas por los empleados que se hace en el plan de acción, que recuerda el papel desempeñado por las agrupaciones de trabajadores que retoman la actividad de empresas en crisis, constituyéndose en cooperativas. Estas experiencias tienen éxito si los trabajadores unidos en cooperativas pueden contar con mecanismos específicos de financiación y la creación de fondos para la capitalización de las empresas. No obstante, junto a los instrumentos financieros, es indispensable prestar un apoyo adecuado a los trabajadores mediante actividades de formación y

refuerzo de las competencias. El CESE también insta a la Comisión a que siga colaborando estrechamente con los Estados miembros para definir herramientas y soluciones para eliminar obstáculos y acelerar los procedimientos jurídicos para transferir la propiedad de una empresa tras su cierre a los trabajadores, a través de cooperativas de trabajadores u otras formas de empresas de la economía social propiedad de los trabajadores.

3.4 Una política fiscal que reconozca las funciones de interés general

3.4.1 El marco fiscal en el que operan las entidades de la economía social es fragmentario y en gran parte está definido por los Estados miembros. El CESE valora el hecho de que el plan de acción recuerde la necesidad de una fiscalidad específica para la economía social destacando que pocos Estados han desarrollado a día de hoy un marco fiscal específico y coherente para las empresas sociales.

3.4.2 Una armonización fiscal coordinada, inspirada en las mejores prácticas de los Estados miembros, sería beneficiosa y deseable, en particular en lo que se refiere a determinadas exenciones fiscales sobre los beneficios no distribuidos, reducciones de los tipos del IVA, reducciones o exenciones de los costes de la seguridad social y reducciones fiscales para donaciones.

3.4.3 El CESE acoge con satisfacción que el plan de acción para la economía social proponga la publicación de directrices que aclaren el tratamiento fiscal de las donaciones transfronterizas para iniciativas de utilidad pública y un estudio específico sobre las donaciones filantrópicas en la UE. A este respecto, el CESE considera que esas directrices deberían incluir recomendaciones a los Estados miembros sobre cómo reconocer si las organizaciones de utilidad pública residentes son comparables a las organizaciones establecidas en otro país de la UE.

3.4.4 Por último, es importante que el plan de acción para la economía social se convierta en un instrumento estratégico constituido por acciones concretas en favor de las entidades de la economía social y las comunidades locales, acompañadas de políticas fiscales acordes con los objetivos sociales declarados.

Bruselas, 18 de mayo de 2022

Christa SCHWENG
Presidenta del Comité Económico y Social Europeo