



CIRIEC
españa

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social
y Cooperativa, nº extraordinario 2018, pp. 13-19**

La Constitución y la Economía Social

M^a Antonia Pérez León

Directora General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la RSE
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
Gobierno de España

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición online: 1989-6816.

© 2018 CIRIEC-España

www.ciriec.es

www.ciriec-revistaeconomia.es

La Constitución y la Economía Social

M^a Antonia Pérez León

Directora General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la RSE

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Gobierno de España

España se define como **Estado Social y Democrático de Derecho** en el artículo primero de nuestra Constitución. Esta concepción unitaria, que engarza en una única expresión a tres categorías, no siempre ha existido, dándose generalmente por separado.

En la medida en que el Estado tiene que atender y dar respuesta a las demandas de todos los sectores de la sociedad, y no exclusivamente de una parte de la misma, un Estado democrático acabará convirtiéndose, necesariamente, en un **Estado Social**.

La noción actual de “**Estado del Bienestar**” corresponde al término inglés *Welfare State* (del que es traducción literal), cuyo uso quedó acuñado a partir de 1945, en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, a partir de una expresión original de William Temple, entonces Arzobispo de Canterbury, en la que contraponía las políticas keynesianas de posguerra al *Warfare State* (“Estado de Guerra”) de la Alemania Nazi. William Henry Beveridge, redacta un informe de 1942, *Social Insurance and Allied Services* (conocido como el “Primer informe Beveridge”) que proporcionó las bases teóricas de reflexión para la instauración del *Welfare State* por parte del gobierno laborista posterior a la Segunda Guerra Mundial; cuyos ejes fundamentales son: **vivienda, salud pública y empleo**. En la actualidad el término sobrepasa esas tres funciones. Los poderes públicos asumen la obligación de realizar las prestaciones necesarias para garantizar un mínimo existencial de la ciudadanía y promover las condiciones de satisfacción de las necesidades individuales y generales que el mercado no proporciona.

Todos estos preceptos justifican el desarrollo de las grandes políticas del Estado del Bienestar que son, fundamentalmente: la Educación, la Sanidad, la Seguridad Social (entendida como sistema de pensiones que garantiza la subsistencia económica ante situaciones de necesidad). Recientemente se está tratando de poner en marcha el que se ha dado en llamar el cuarto pilar del Estado del Bienestar, el sistema de atención a las personas en situación de **dependencia**. Además de estas tres o cuatro grandes políticas públicas, estarían las de protección y promoción social que se consideren oportunas en cada momento.

Vale la pena decir que no será hasta la acuñación por los constituyentes alemanes de la expresión “**sozialer Rechtsstaat**” cuando se intenta convertir en **derecho positivo** las viejas aspiraciones sociales elevadas ahora a las categorías de **principios constitucionales** protegidas por las garantías del estado de derecho (artículo 3 de la Ley Fundamental de Bonn).

Nuestra Constitución se ha alineado inequívocamente en esta dirección, desarrollando e incluso profundizando las directrices ya trazadas por los constituyentes alemanes. De hecho, el Preámbulo de nuestra Constitución viene a representar una síntesis de los valores básicos del orden jurídico-político constitucional, delineando los rasgos fundamentales de nuestra estructura socioeconómica (acomodar la convivencia democrática dentro de la Constitución a un orden económico y social justo, por ejemplo).

Es sabido que las Constituciones, a día de hoy, cumplen (o deberían) una **función transformadora de la sociedad**, que no se agota en la mera posibilidad de la reforma constitucional (que estaría encaminada a su acomodo a las nuevas exigencias de una sociedad siempre en continua evolución), sino que se traduce también en la existencia de cláusulas que permiten el avance de la consecución de ciertos objetivos. Con ello, se busca hacer real, y no ficticia, la preeminencia del Pueblo, en tanto que sujeto de la soberanía.

Como dijo Forstthoff, *“la verdadera significación del Estado Social no es sólo la de un Estado redistribuidor de la riqueza, sino que también marca un proceso progresivo a seguir por los poderes públicos.”*

A día de hoy, queda fuera de toda duda que la definición del Estado como **Estado Social** expresa una indudable opción a favor de un Estado empeñado en conseguir una nueva dimensión social de la libertad que conduzca, en última instancia, a hacer de la **sociedad más justa e igualitaria**.

Y es que, según Frosini, *“el progreso de la civilización humana se mide sobre todo en la ayuda dada por el más fuerte al más débil, en la limitación de los poderes naturales de aquél, como reconocimiento de las exigencias morales de éste, y en el aumento de un sentido de fraternidad”*. De hecho, la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1981 se inclina en este sentido.

La segunda manifestación del Estado Social es el **reconocimiento** de una serie de **derechos de carácter económico y social**. Los derechos van a convertirse en las condiciones de la vida social, sin las que ningún hombre libre puede perfeccionar y afirmar su propia personalidad, puesto que el Estado existe para hacer posible esa tarea, sólo manteniendo esos derechos puede alcanzar su fin. El individuo se mueve ahora en un verdadero tejido social, pero, con ello, no se contrapone al Estado, sino que, por el contrario, es miembro del Estado y, al mismo tiempo, de un conjunto muy diferente de formaciones sociales.

La extensión de los derechos individuales en un sentido social no se limita, tan solo, a las relaciones recíprocas de trabajo y capital, sino que las declaraciones constitucionales de derechos tenderán a englobar la totalidad de la vida social, la familia, la escuela... Situándose en esta dirección, la Ley Suprema acoge en su seno un **amplio catálogo de derechos económico-sociales**. Así, por ejemplo, el derecho de libre sindicación y de huelga (artículo 28); el derecho a la negociación colectiva laboral (artículo 37); el derecho al trabajo y la libre elección de profesión (artículo 35); el derecho a la seguridad social (artículo 41); el derecho a la vivienda digna y adecuada (artículo 47); o el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45).

Otra vertiente del Estado Social en nuestra Carta Magna, es lo que, en términos doctrinales, se conoce como la **“Constitución Económica”**. Es un término acuñado, fundamentalmente, por las doctrinas alemana (Krüger) e italiana (Romagnoli).

Huber ha definido la Constitución Económica *como el orden jurídico fundamental de los bienes, fuerzas, y procesos económicos*. O, en otras palabras, configura la índole de las relaciones que el Estado debe mantener con el mundo de la economía y el ámbito de libertad y finalidades que se plantean para los componentes de la estructura económica del país. A tenor de la STC 1/1982, *“en la Constitución Española de 1978 existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la **Constitución Económica**”*. Fundamentalmente, es el Título VII de nuestra Constitución el que alberga, bajo el título “Economía y Hacienda”, la materia. Ahora bien, existen algunos artículos fuera de este título que, sin duda, también forman parte de esta vertiente; así, por ejemplo, el artículo 38 (reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado), el artículo 40 (obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico, y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa) o el artículo 129 (que supone el compromiso de los poderes públicos a promover la participación de los trabajadores en el seno de la empresa y el fomento de las sociedades cooperativas).

En la práctica, como pone de manifiesto Lucas Verdú, la determinación unitaria del artículo 1 es la culminación de un largo proceso que se inicia con la instauración del Estado de Derecho, en las Revoluciones Americana y Francesa de 1776 y 1789 respectivamente. En todo caso, conviene dejar claro que, a día de hoy, el contenido del artículo 1, *“trasciende a todo el orden jurídico”* (STC 18/1984). *“La función ordenadora de la Sociedad puede conseguirse de muy diversas formas, que siempre han de moverse dentro del marco de la Constitución. Lo que sí interesa señalar es el **reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública**. Esta relevancia pública no conduce, sin embargo, necesariamente a su publicación, sino que es propio del Estado social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general.*

*La configuración del Estado como social de Derecho, viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una **acción mutua Estado-Sociedad**.*

*La interpenetración entre Estado y Sociedad se traduce tanto en la participación de la ciudadanía en la organización del Estado como en una **ordenación por el Estado de Entidades de carácter social** en cuanto a su actividad presenta un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes, lo que se explica no sólo por la libertad de que dispone el legislador en el marco constitucional, sino también por la confluencia de diversos principios.”*

Todo ello, como no podía ser menos en una **Constitución de consenso**, ya que su objetivo principal es justamente buscar ese consenso entre todas las fuerzas políticas, todos los grupos sociales, y todas las partes territoriales del Estado a diferencia de las anteriores Constituciones.

La finalidad de la Constitución es asegurar la unidad ideal del ordenamiento jurídico, estableciendo un orden de valores, principios e ideas-fuerza con un auténtico valor normativo, base del ordenamiento jurídico y que constituyen los principios rectores de la organización político-social que sirve de **marco de convivencia**.

En conclusión, España es hoy muy distinta de la España de 1975 destacando el papel de la Constitución, la cual tiene *cuero de ley pero alma de pacto ya que llama siempre a ponerse de acuerdo, en consenso* (presidente del Senado, Francisco Javier Rojo).

Dentro del desarrollo del Estado Social, la **Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social**, promulgada durante el mandato de José Luís Rodríguez Zapatero, y aprobada por unanimidad de los grupos parlamentarios, supuso un punto de inflexión en el reconocimiento, visibilidad y desarrollo del Sector, tanto dentro del propio Estado como de la Unión Europea.

Estamos ante una Ley transversal, que en su mayor parte son bases reguladoras, en el sentido constitucional del término, aspecto destacable en nuestro actual “Estado de las Autonomías” que permite la adaptación a su ámbito territorial, tras la asunción de las competencias exclusivas en esta materia.

La Economía Social se encuentra inmersa en una etapa de cambio, de ahí la importancia de una legislación adecuada que permita su desarrollo. Y en este sentido pretende tener un impacto notable sobre el comportamiento de los grupos promotores y de esta forma ser eficaces a la hora de favorecer todas las iniciativas.

Hay que hacer notar que el marco histórico de nacimiento del **concepto moderno de Economía Social** se estructura a través de las primeras experiencias cooperativas, asociativas y mutualistas que surgen desde finales del siglo XVIII y se desarrollan a lo largo del siglo XIX en distintos países de Europa (Inglaterra, Italia, Francia o España).

La **Revolución Industrial** es una referencia histórica imprescindible ocurrida en Europa. Esta situación generó un gran caos en la clase trabajadora, que empezó una búsqueda de instrumentos legales que les favorecieran. Bajo este escenario, la mano de obra pensó que uniendo sus esfuerzos podría convertirse en su propio proveedor, organizándose de esa manera la formación de **cooperativas** de producción y de **consumo**. Hay que tener en cuenta el papel que **las cooperativas de consumo tienen como mecanismo de acceso de la población, a los alimentos y otros servicios**.

La mayor incidencia que tuvo el cooperativismo de consumo en las zonas industriales ha quedado ya reflejado en el particular desarrollo que tuvo en Cataluña y el País Vasco el movimiento intercooperativista. Esto no significa, no obstante, que aquellas asociaciones se difundieran únicamente en los grandes núcleos urbanos de estas regiones. También se difundieron en **municipios rurales** con elevada presencia de la **industria, la minería y/o los servicios**, y en municipios agrarios cercanos a

estas localidades, o donde el **cooperativismo agrario** también estaba desarrollado. El despegue del **cooperativismo agrario** se produjo en España en una fecha relativamente tardía. Las primeras cooperativas españolas aparecieron en la década de 1890, al amparo de la **Ley de Asociaciones de 1887**, y sólo alcanzaron en **Cataluña** una implantación de cierta importancia. Pero se difundieron a gran velocidad por casi toda la España de la pequeña propiedad y la pequeña explotación de la tierra tras la promulgación en **1906** de la **Ley de Sindicatos Agrícolas**, que, como es sabido, les concedía ventajas de carácter fiscal. Muchos sindicatos agrícolas actuaron como una pieza clave para el funcionamiento de la agricultura en su área de influencia.

En otras palabras, la **Economía Social**, de la que forman parte importante las entidades cooperativas de diverso tipo, no solo ha afirmado su capacidad de contribuir eficazmente a la **resolución de los nuevos problemas sociales**, sino también a contribuido a la distribución más equitativa de la renta y la riqueza así como el ajuste entre los servicios y las necesidades, es decir, **actividad económica al servicio de las necesidades sociales** permitiendo corregir los desequilibrios del mercado laboral.

Desde este Ministerio se ha tenido muy claro que para garantizar economías más sociales y más justas, con mejores salarios y niveles de vida, era y sigue siendo necesario ayudar y fortalecer las empresas que primen a las personas, esas son las que conforman la Economía Social. Esta **idea central** de la economía social **comparte** los valores y principios rectores contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas, en particular el objetivo 8 "Promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, un empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos". De ahí el **papel clave** de la Economía Social en la **consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible** establecidos por la ONU en 2015 con la aprobación de la "Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible", que va a desempeñar gracias a su modelo empresarial, basado en valores de participación y **compromiso** con el **entorno local** así como a su contribución a un desarrollo económico y social sostenible en todos los sectores en los que ejerce su actividad.

La Agenda 2030 constituye una oportunidad única para hacer realidad los derechos humanos de todas las personas del mundo, desde una gestión responsable de los bienes naturales, desde la equidad, sin dejar nadie atrás, desde la sostenibilidad.

En este contexto, se aprueba la **Estrategia Española de Economía Social 2017-2020** (BOE de 21 de marzo de 2018). **La Estrategia comprende 63 medidas vertebradas en 11 ejes** dirigidos a favorecer la creación y consolidación de empresas de Economía Social y para crear más y mejores empleos. Desde la creación de empleo inclusivo, de calidad y estable, y con medidas que también inciden en el emprendimiento colectivo.

Las entidades de la economía social en nuestro país son, en su mayoría, empresas, que compiten en el mercado con plena sujeción a las normas de competencia europeas, que son eficaces y eficientes desde un punto de vista económico, aunque también social, y que, **en muchos casos, son líderes en sus respectivos sectores de actividad.**

En la actualidad existen **19.954** sociedades cooperativas en España que emplean a un total de **322.880** personas. En la evolución reciente de estos datos hay que destacar la estabilidad del empleo en la segunda fase de la recesión, pues el número de empleos se mantuvo estable entre 2011 y 2014. Posteriormente, el empleo se ha incrementado un **9,4 %** (entre el cuarto trimestre de 2014 y el cuarto trimestre de 2018), en más de 30.000 trabajadores/as (30.486).

Cabe destacar también el trabajo de las Comunidades Autónomas, que han contribuido de manera importante a dar más visualización a las entidades que forman parte de la economía social. Tanto es así, que en el ámbito autonómico se han promulgado diversas normas que vienen a reconocer la realidad que conforma el sector en su conjunto, poniendo en valor las aportaciones que realiza a la sociedad y las oportunidades de mejora económica y social que ofrece.

De estos elementos se deduce el carácter transformador de la Economía Social, que favorece **valores** como la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y **la sostenibilidad.**

En el desarrollo de estos valores ha sido fundamental la labor constante y rigurosa que, partiendo de la reflexión y del intercambio de conocimientos, ha realizado durante años **CIRIEC**, desde el ámbito de la investigación científica y de la difusión.

En definitiva, el apoyo a la Economía Social constituye para el Gobierno una oportunidad para continuar construyendo un mundo distinto, cambiando la manera de trabajar y de consumir, cambiando el modo de emprender y también de repartir la riqueza que se genera.