

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa en favor del emprendimiento social — Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales»

COM(2011) 682 final

(2012/C 229/08)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

El 25 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa en favor del emprendimiento social — Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales»

COM(2011) 682 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 193 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está de acuerdo con la iniciativa de la Comisión, que interviene oportunamente con esta comunicación en la que anuncia once medidas clave. Asimismo, el CESE celebra que la Comisión se haya hecho eco de algunos puntos formulados en el dictamen exploratorio ⁽¹⁾ sobre el emprendimiento social.

1.2 El CESE considera necesario apoyar a las empresas sociales por el papel esencial que pueden desempeñar como motores de la innovación social, tanto porque introducen nuevos métodos para la prestación de servicios e intervenciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como porque favorecen la creación de nuevos productos para satisfacer nuevas necesidades de la sociedad. En particular, el CESE quiere subrayar el enorme potencial que la empresa social ofrece para mejorar el acceso al trabajo y las condiciones laborales especialmente de las mujeres y los jóvenes, pero también de las diversas categorías de trabajadores desfavorecidos.

1.3 Esta iniciativa de la Comisión brinda una importante oportunidad para apoyar aquellas iniciativas que favorezcan una mayor claridad en la terminología (evitando solapamientos entre los conceptos de economía social (*social economy*), empresa social (*social business, social enterprise*) y emprendimiento social (*social entrepreneurship*)). Ello contribuiría a consolidar los objetivos y metas de la iniciativa y aumentaría su eficacia. Por ello el CESE recomienda a las instituciones de la UE que utilicen de manera coherente la expresión «empresa social» tanto en las propuestas políticas como a nivel de la comunicación.

1.4 El CESE acoge favorablemente la acción prevista por la Comisión de desarrollar instrumentos para mejorar el conocimiento del sector y la visibilidad de la empresa social y comparte el objetivo de desarrollar iniciativas que ayuden a las empresas sociales a reforzar las capacidades empresariales, la profesionalización y la puesta en red de sus competencias. Ello también permitirá incentivar su contribución para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

1.5 Se valoran en su justa medida y se comparten los objetivos de la Comisión de mejorar el acceso a la financiación y la legislación; en lo que respecta a estos dos objetivos, se señala que, para promover la empresa social, es indispensable un contexto económico y normativo favorable.

1.6 El CESE valora positivamente que en la Comunicación se proponga que se emprendan iniciativas encaminadas a fomentar y favorecer la adopción de medidas para que las empresas sociales tengan un mayor acceso a los contratos públicos.

1.7 El CESE se hace eco del llamamiento formulado a los Estados miembros a fin de que desarrollen marcos nacionales para el crecimiento y el desarrollo de la empresa social, tomando en consideración las áreas clave con objeto de garantizar el apoyo y el desarrollo; recomienda, en particular, la adopción de iniciativas para permitir a los Estados miembros que puedan defiscalizar los beneficios no distribuidos a fin de favorecer la consolidación patrimonial de las empresas sociales.

⁽¹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

1.8 Para apoyar mejor las acciones que se proponen en la Comunicación, sería útil promover actividades de evaluación sobre los éxitos y beneficios que generan las empresas sociales.

2. Introducción

2.1 La empresa social ha asumido en estos años una importancia cada vez mayor en el ámbito de las políticas económicas y de las políticas en favor de la cohesión. Se han emprendido sucesivamente diversas y numerosas iniciativas promovidas por diferentes organismos. El propio CESE ha promovido algunos dictámenes de iniciativa con los que el presente dictamen está en plena sintonía y continuidad; cabe citar, en particular, el dictamen de 2009 sobre los distintos tipos de empresa ⁽²⁾ y el reciente e importante dictamen exploratorio sobre el espíritu empresarial y las empresas sociales ⁽³⁾ elaborado a instancias de la Comisión Europea como contribución a la redacción de la iniciativa sobre el emprendimiento social y que incluye varias áreas clave prioritarias para el desarrollo y el crecimiento de la empresa social.

2.2 Desde hace algunos años se ha ido acumulando en Europa (pero no solo aquí) una sólida experiencia académica y científica sobre las cuestiones de la empresa social, que ha servido también de acicate para las instituciones de la UE.

2.3 Conviene recordar la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la economía social (2008/2250(INI)), así como el llamamiento «*From Words to Action: European Scholars in Support of Social Economy Enterprises*» realizado por 400 docentes de universidades europeas y del que se hizo eco el Parlamento Europeo durante la intervención de los comisarios Barnier y Tajani el 13 de octubre de 2010.

2.4 El concepto de «emprendimiento social» ha asumido a lo largo del tiempo diversos significados, ampliando progresivamente su campo semántico según los diferentes autores que han hecho uso del mismo; al principio se utilizó para definir las actividades empresariales promovidas por organizaciones sin ánimo de lucro con el objetivo de generar beneficios y reinvertirlos en la financiación de las mismas. Es importante salvaguardar el concepto de empresa social evitando que pueda confundirse con el de responsabilidad social de las empresas «*corporate social responsibility*». Ello debería subrayarse en las próximas iniciativas de las instituciones de la UE sobre este sector.

3. La definición de empresa social

3.1 La definición de empresa social propuesta en la Comunicación sobre la Iniciativa en favor del emprendimiento social constituye un paso positivo hacia el reconocimiento de la especificidad de este tipo de organización, y ésta debe convertirse en la descripción de referencia que utilicen las instituciones de la UE. En efecto, dicha definición considera correctamente las tres dimensiones clave que distinguen a la empresa social: el objetivo o finalidad social, la actividad empresarial y la gobernanza participativa. El CESE insiste en la necesidad de que esta misma descripción se utilice en la propuesta de Reglamento sobre los fondos de emprendimiento social europeos.

3.2 Asimismo, conviene recordar que la propia Comisión Europea, en la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a un Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales, establece una serie de requisitos (con los que el Comité está de acuerdo) que identifican a la empresa social.

3.3 El Comité está de acuerdo en que la Comisión no dé una definición normativa de empresa social, teniendo en cuenta de este modo las diferentes reglamentaciones nacionales que deben respetarse para garantizar que no se abuse de la definición de empresa social.

3.4 El CESE aprovecha la ocasión para mencionar el dictamen exploratorio –recientemente aprobado– sobre el espíritu empresarial social y las empresas sociales, en el que propone una descripción de la empresa social basada en características comunes como:

- perseguir principalmente objetivos sociales en lugar de actuar con ánimo de lucro, generando beneficios sociales en favor de la población en general o de sus miembros;
- operar esencialmente sin ánimo de lucro, reinvertiendo principalmente sus excedentes en lugar de distribuirlos a sus accionistas privados o a sus dueños;
- ser acordes con múltiples formas jurídicas o modelos, incluidas cooperativas, mutualidades, asociaciones de voluntarios, fundaciones, empresas con o sin ánimo de lucro; combinando a menudo distintas formas jurídicas y, a veces, cambiando de forma en función de sus necesidades;
- ser agentes económicos productores de bienes y servicios (frecuentemente de interés general), a menudo con una importante faceta de innovación social;
- que actúen como entidades independientes, con una importante faceta de participación y codecisión (plantilla, usuarios, accionistas), gobernanza y democracia (ya sea representativa o abierta);
- a menudo procedentes o asociadas con organizaciones de la sociedad civil.

3.5 Por lo que respecta a estas características, conviene subrayar los siguientes requisitos distintivos:

- **Ausencia del ánimo de lucro**, que debe preverse en los estatutos, imponiendo la obligación de destinar los beneficios y superávits al desarrollo de la actividad estatutaria o al incremento del patrimonio a través de su asignación a un fondo indivisible entre los propietarios, tanto durante la vida de la empresa como en caso de su disolución. Una empresa social tiene prohibida la distribución directa de beneficios y

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽³⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

superávits, así como de fondos y reservas a favor de administradores, socios, participantes, trabajadores o colaboradores; obviamente esta limitación también se hace extensiva a la distribución indirecta como, por ejemplo, el pago a los administradores y trabajadores de compensaciones superiores a las previstas en las empresas que operan en los mismos -o análogos- sectores y condiciones. Del mismo modo, debe limitarse la remuneración de los instrumentos financieros que superen un porcentaje determinado, a fin de garantizar la posibilidad de capitalizar adecuadamente las empresas sociales.

— **La atención al bien común y al interés general de la comunidad.** La empresa social suele definirse atendiendo a dos elementos: el objetivo social ampliado al *interés general* referido a la comunidad local o a determinados grupos sociales «desfavorecidos» de diferentes formas, pero sobre todo el tipo de bienes producidos o de servicios prestados en coherencia con el objetivo.

— **La función de promoción de la cohesión social** mediante bienes y servicios realizados en coherencia con el objetivo de alcanzar una mayor sostenibilidad económica, social y medioambiental.

4. Observaciones sobre la propuesta de la Comisión

4.1 La Comunicación hace hincapié en diversos aspectos relativos a la mejora del acceso a la financiación (3.1), la visibilidad del emprendimiento social (3.2) y la mejora del entorno jurídico (3.3).

4.2 Por lo que respecta a la mejora de las posibilidades de acceso a la financiación, el Comité está de acuerdo con la evaluación de la Comisión Europea acerca de la necesidad de financiar las empresas sociales, porque, tanto entre las instituciones de crédito como entre los gestores de medidas de apoyo al crédito promovidas por las instituciones públicas, se observa una carencia de instrumentos apropiados para evaluar la solvencia como prestatarias de las empresas sociales. En efecto, en muchos casos se observa una escasa propensión a reconocer el valor «empresarial» y la solidez económica de las empresas sociales.

4.3 Para asegurar una mayor visibilidad de los beneficios de la empresa social es esencial partir de la evaluación de otros resultados sociales además del puramente económico. El Comité hace hincapié en la necesidad de disponer de instrumentos que permitan evaluar y valorar el impacto y la eficacia social de las actividades de las empresas sociales.

4.4 Las prácticas de rendición de cuentas social tienen una función fundamental para las organizaciones de la economía social. Existen diversos instrumentos para evaluar los resultados de una empresa en el plano social, desarrollados sobre todo por las organizaciones más estructuradas, pero habría que estudiar y modelizar instrumentos adecuados para ser utilizados también por pequeñas empresas sociales. La Comisión debería emprender un estudio que compare los modelos disponibles, así como fomentar el uso de estos sistemas y hacer todo lo necesario para desarrollar un sistema o un código de conducta europeo común que pueda ser utilizado por un amplio abanico de empresas sociales.

4.5 Si se quiere reforzar la confianza en las empresas sociales, es importante generar confianza en la empresa social llevando a cabo una comparación del «etiquetado» social en toda la UE; por ello se considera que, tal como propone la Comisión en la medida clave nº 6, se podría crear una base de datos pública para comparar los modelos seguidos a fin de evaluar los resultados sociales y cómo se aplican los métodos actuales.

4.6 El Comité considera útil la intención de mejorar el entorno jurídico en el que opera el emprendimiento social europeo (medida clave nº 9), tanto por lo que respecta a la simplificación del Reglamento sobre el Estatuto de la sociedad cooperativa europea como para el caso en que se instituyera finalmente un estatuto de la fundación europea. Por otra parte, un mejor entorno jurídico para la empresa social podría utilizar orientaciones para elaborar estatutos destinados a las asociaciones de promoción y de voluntariado, que con frecuencia dan origen a empresas sociales. Por este motivo, el CESE insta al Consejo y al Parlamento Europeo a aprobar las propuestas de Reglamento.

4.7 A este respecto es oportuno el compromiso contraído por la Comisión Europea en la Comunicación de emprender un estudio sobre la situación de las mutuas en todos los Estados miembros para examinar, en particular, sus actividades transfronterizas. El redescubrimiento y la valorización del sistema de las mutuas como instrumento de protección social es, por supuesto, una perspectiva importante para el mantenimiento de un sistema de bienestar integrador.

4.8 El apoyo a las empresas sociales puede propiciar la participación de partes interesadas y favorecer la participación de los ciudadanos en formas autoorganizadas de ayuda que favorezcan procesos de agregación de la demanda y promuevan las experiencias de asistencia en régimen de prestaciones mutuas.

4.9 La empresa social de inserción laboral, si se promueve adecuadamente, puede ser un instrumento con visión de futuro de las políticas laborales activas y puede favorecer el empleo de personas desfavorecidas; en estos momentos de crisis laboral puede resultar fundamental para quienes han sido excluidos del mercado de trabajo.

4.10 La participación de los trabajadores puede ser un importante incentivo para afrontar también algunas crisis industriales, y se podría recurrir a formas de *buy-out* de empresas operadas por los trabajadores asociados en diversas formas de empresa social.

4.11 Las empresas sociales desempeñan un papel esencial como locomotoras de la innovación social. La experiencia de las cooperativas sociales para la inserción laboral es un ejemplo evidente, pero, al margen de la forma jurídica, la innovación social también se produce gracias a nuevos métodos para la prestación de servicios y la creación de nuevos productos innovadores y servicios para satisfacer las nuevas necesidades de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones europeas deben actuar de forma coherente coordinando las medidas sobre la empresa social con las medidas sobre innovación y cambio social.

4.12 Un ejemplo de apoyo a la innovación son las organizaciones que favorecen el nacimiento y desarrollo de redes entre empresas sociales, fomentando la participación de estas empresas en procesos de asociación y agregación en consorcios empresariales. Por consiguiente, es importante la propuesta de la Comisión, que con la medida clave nº 5, propone medidas para favorecer las agregaciones y las redes entre empresas sociales que ayuden a intercambiar buenas prácticas y fomenten las economías de escala y los servicios comunes (formación, planificación, administración, etc.).

4.13 El CESE acoge favorablemente la medida prevista por la Comisión a fin de desarrollar instrumentos para mejorar el conocimiento del sector y la visibilidad del emprendimiento social (medidas clave nº 5, 6 y 8). Un mayor conocimiento del potencial de este modelo empresarial es útil para propiciar una mayor colaboración entre empresas sociales y empresas ordinarias.

4.14 Es importante desarrollar iniciativas que ayuden a las empresas sociales a reforzar las capacidades empresariales, la profesionalización y la puesta en red de sus competencias. De gran utilidad a este respecto es la opción de promover plataformas para el intercambio de buenas prácticas, incluso para aumentar los niveles de internacionalización de las empresas sociales.

4.15 El Comité considera que la Comisión debería dar prioridad a la comparación de las nuevas formas jurídicas emergentes para la empresa social y llevar a cabo un estudio exploratorio. No obstante, la subsidiariedad debería ser el principio orientador, dado que los modelos nacionales podría requerir —o no— entornos jurídicos basados en sus propios contextos y tradiciones.

4.16 Es importante impulsar el recurso a la subsidiariedad por parte de las instituciones públicas y la introducción de políticas de incentivación específicas y de medidas para llevar a la práctica las iniciativas de asociación empresarial que se han revelado cruciales para el crecimiento de las empresas sociales.

4.17 Es necesario que las políticas de incentivación no falseen los principios de la competencia, sino que reconozcan las especificidades de las empresas sociales, que no pueden ser objeto de manipulaciones oportunistas para obtener ventajas.

4.18 Por lo que respecta al desarrollo de instrumentos para la mejora de la financiación, el CESE debería recopilar y compartir los planteamientos innovadores seguidos por los Estados miembros. Sería útil favorecer los dirigidos a sostener los aspectos marcadamente empresariales, a saber:

— instrumentos de garantía del crédito para las empresas sociales (como las redes de garantía de tipo mutualista o los fondos públicos de garantía);

— instrumentos de capitalización para inversiones sociales a medio y largo plazo (como fondos éticos, fondos para la innovación social y fondos de capital riesgo social);

— dispositivos de carácter regulador o fiscal orientados al apoyo a la capitalización de las empresas sociales, que fomenten o faciliten la participación de las diversas partes interesadas.

4.19 Habría que prestar una particular atención a las formas híbridas de inversión, que son más apropiadas para la empresa social porque combinan elementos de evaluación de tipo solidario y elementos de tipo financiero. Asimismo, es importante que, junto a las empresas sociales, se valoricen las mejores experiencias de bancos e instituciones de crédito con un marcado carácter comunitario y participativo, como es el caso de los bancos de crédito cooperativo o los bancos con fines éticos y sociales.

4.20 Es de gran utilidad el apoyo a líneas como el microcrédito (medida clave nº 2), pero es importante distinguir entre la encomiable función social del microcrédito —instrumento formidable para favorecer la salida de las trampas de la pobreza de los individuos— y los instrumentos para el desarrollo de las empresas, necesariamente más complejos y estructurados. En efecto, algunas empresas sociales hacen inversiones de centenares de miles de euros que no podrían apoyarse adecuadamente con el microcrédito.

4.21 El CESE acoge favorablemente las oportunidades para el apoyo a la innovación social, el emprendimiento y la empresa que brindan los nuevos programas de los Fondos Estructurales propuestos en las medidas clave nº 3 y 4 o en la Iniciativa para el emprendimiento social. El CESE quiere subrayar que los Estados miembros deben considerar prioritarias estas áreas en los programas nacionales de reforma, a fin de permitir su inclusión en el próximo período de programación del Fondo Social Europeo. Por otra parte, la propuesta de Programa para el cambio social y la innovación también podría permitir un apoyo adicional al desarrollo de la capacidad y la financiación para las empresas sociales, lo que cabe acoger muy favorablemente.

4.22 En cuanto a la medida clave nº 1 (fondos para el emprendimiento social), el CESE se congratula de la iniciativa, pero subraya la necesidad de mantener la misma descripción que figura en la Iniciativa para el emprendimiento social. Es necesario que dicho fondo sea considerado como una de las diversas formas de instrumentos de inversión destinados a la empresa social.

4.23 El Comité considera útil revisar de forma menos restrictiva el régimen «*de minimis*» para las empresas sociales (medida clave nº 11), en particular las dedicadas a la inserción laboral, aun cuando las ayudas públicas se concedan directamente a la empresa y no a los trabajadores. La justificación de esta posición podría encontrarse en el reciente caso del *Big Society Fund* inglés, que fue cofinanciado con una significativa aportación de dinero público que la Comisión no ha considerado ayuda de Estado en virtud del evidente valor social de la iniciativa.

4.24 Es positiva la intención de favorecer el acceso de las empresas sociales al sistema de los contratos públicos (medida clave nº 10). En los últimos años, la Comisión Europea ha

desempeñado un papel crucial a la hora de impulsar la promoción de las cláusulas sociales en los contratos públicos. Desde hace más de un decenio se viene registrando una mayor sensibilidad de las instituciones de la UE por las cuestiones de la cohesión social y el desarrollo sostenible, con el pleno reconocimiento de que, para conseguir los objetivos de una sociedad más próspera y justa, es necesario que el crecimiento económico fomente la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social.

4.25 La Comisión debería seguir decididamente el camino emprendido para promover los criterios sociales y medioambientales entre los criterios exigidos para la adjudicación de los contratos públicos, al tiempo que debería recoger y compartir –entre los Estados miembros– los mejores modelos que tengan en cuenta los aspectos sociales y medioambientales en los criterios de adjudicación. Por lo demás, el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha llevado a reconocer, con su jurisprudencia, la importancia de tales disposiciones.

4.26 El CESE acoge favorablemente la medida clave nº 6 de la Comisión para desarrollar una base de datos de las certificaciones a fin de que los sistemas sean más comparables. Por otra

parte, la Comisión debería llevar a cabo un estudio sobre tales sistemas para encontrar sinergias y compartir las enseñanzas. En este trabajo exploratorio, el CESE ha subrayado la necesidad de estadísticas comparables y consolidadas, investigación y datos en el ámbito de la empresa social. La Comisión y Eurostat deberían desempeñar un papel fundamental para facilitar el aprendizaje mutuo en la UE.

4.27 La propuesta de un solo punto de acceso para los datos (medida clave nº 8) se acoge favorablemente y debería verse complementada con iniciativas similares en los Estados miembros para asegurar la compatibilidad y las sinergias.

4.28 La Comisión Europea desempeña un papel fundamental para mantener el apoyo a la empresa social en la agenda política y garantizar que este tipo de empresa sea tenido en cuenta de manera coherente; por ello es importante la propuesta de constituir un grupo consultivo sobre la empresa social que examinará el avance de las medidas previstas en la Comunicación. Por su parte, los Estados miembros también deberían promover estructuras similares.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
