

# **INFORME**

## **LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA (EBAS) I L'ECONOMIA SOCIAL**

València, 19 de desembre de 2016

**José Luis Monzón Campos**

Catedràtic d'Economia Aplicada  
Universitat de València  
President de la Comissió Científica del CIRIEC – Espanya



**Rev 11/01/17**

# ÍNDIX

	<b>PÁG.</b>
0. OBJECTIUS I CONCLUSIONS .....	3
1. EL MARC NORMATIU DE LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA (EBAs) .....	5
2. LES CARACTERÍSTIQUES IDENTITÀRIES DE LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA EN LES NORMES JURÍDIQUES .....	6
3. L'EVOLUCIÓ DE LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA A CATALUNYA.....	10
4. L'ECONOMIA SOCIAL: ÀMBIT, ENTITATS I ESCENARIS JURÍDICS .....	11
4.1. La delimitació conceptual de l'Economia Social a la Unió Europea .....	11
4.2. Definició d'economia social adaptada als sistemes de Comptabilitat Nacional i criteris d'identificació dels diferents actors o grups inclosos en el concepte d'Economia Social .....	13
4.3. Identificació europea dels diferents actors o grups inclosos en el subsector de mercat o empresarial de l'Economia Social .....	15
4.4. La Llei espanyola 5/2011 de 29 de març, d'Economia Social.....	19
5. L'INFORME CIRIEC PER A L'ELABORACIÓ DEL CATÀLEG D'ENTITATS DE L'ECONOMIA SOCIAL .....	22
6. LES EBAs EN LA PROPOSTA DE CATÀLEG DE LES ENTITATS DE L'ECONOMIA SOCIAL DE L'INFORME CIRIEC .....	28
7. LA GESTIÓ DEL SERVEI PÚBLIC DE LA SALUT PER LES EMPRESES DE L'ECONOMIA SOCIAL: L'EXPERIÈNCIA DE LES EBAs .....	33
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....	39

## **0. OBJECTIUS I CONCLUSIONS**

### **OBJECTIUS**

El principal objectiu d'aquest Informe consisteix en analitzar les característiques de les Entitats de Base Associativa (EBAs) regulades, principalment, per la disposició addicional 10a de la Llei 15/1990 de 9 de juliol d'Ordenació Sanitària de Catalunya, segons la redacció donada per la Llei 11/1995, de 29 de setembre i el *Decret 309/1997, de 9 de desembre*, de la Generalitat de Catalunya, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació de les entitats de base associativa per a la gestió de centres, serveis i establiments de protecció de la salut i d'atenció sanitària i sociosanitària, i contrastar tals característiques amb els criteris d'identificació de les empreses i entitats de l'economia social, *amb el propòsit de verificar la pertinença de les EBAs a l'economia social*.

A tal efecte, s'estudiarà amb detall el marc normatiu de les EBAs, així com les característiques identitàries de les empreses de l'economia social, en la seva dimensió europea i espanyola, tant en el pla jurídic com en el científic i l'institucional, concloent amb una avaluació de l'encaix que en aquests moments, tenen les EBAs en el col·lectiu de les diferents classes d'empreses que, de manera inequívoca, integren l'economia social a Espanya i a Catalunya.

### **CONCLUSIONS**

1. En virtut de les normes que regulen les EBAs, i independentment de la personalitat jurídica que adopten, entre les quatre possibles, les EBAs tenen les següents característiques:
  - a) Són empreses autogestionades pels seus socis treballadors, que treballen obligatòriament a l'EBA a temps complet<sup>1</sup>.
  - b) Entre els socis treballadors, els professionals sanitaris tenen el control efectiu i majoritari de tots els òrgans socials de l'entitat.
  - c) Tenen processos participatius i democràtics en la presa de decisions al garantir que cap soci, professional sanitari o no, posseeixi capital o participacions superior al 25% i que les decisions dels òrgans d'administració col·legiats requeriran el vot favorable de la majoria dels socis professionals.

---

<sup>1</sup> Excepte situacions excepcionals per motius directament relacionats amb la prestació dels serveis, segons el previst a l'article 3.3 del Decret 309/1997, de 9 de desembre.

- d) Cap persona jurídica podrà participar en l'entitat, exceptuant que tingui com a objecte social la gestió o prestació de serveis sanitaris o sociosanitaris, amb els límits de participació indicats en els punts anteriors i sense que entre tots els socis no professionals puguin participar amb més del 49% del capital social.
2. Les EBAs, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, han de constituir-se com a societats professionals en els termes previstos en la *Llei 2/2017, de 15 de març, de societats professionals*.
  3. Les EBAs, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, formen part de l'economia social, de conformitat amb el *Manual de comptes satèl·lit de les empreses de l'economia social*, de la Comissió Europea.
  4. Les EBAs, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, formen part de l'economia social, de conformitat amb els criteris establerts per la *Llei espanyola 5/2011 de 29 de març, d'Economia Social*.
  5. Les EBAs, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, han estat incloses en la proposta de Catàleg de les entitats de l'economia social elaborat per CIRIEC-Espanya per la Direcció General del Treball Autònom, de l'Economia Social i de la Responsabilitat Social Empresarial, del Ministeri de Treball i Seguretat Social. En aquesta proposta, les EBAs són qualificades com a societats no financeres productores de mercat de l'economia social.
  6. Les EBAs, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, verifiquen els requisits exigits per la *Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell de 26/02/2014 sobre contractació pública*.

# **1. EL MARC NORMATIU DE LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA (EBAS)**

Les Entitats de Base Associativa (EBAs) estan regulades per:

- a) La Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya (LOSC) (DOGC núm. 1324, de 30.07.1990), modificada per la Llei 11/1995 de 29 de setembre, de modificació parcial de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya (DOGC núm. 2116 de 18.10.1995) (Text consolidat, última modificació BOE 13.03.2015) (LOSC).
- b) El Decret 309/1997, de 9 de desembre, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació de les entitats de base associativa per a la gestió de Centres, Serveis i Establiments de Protecció de la Salut i d'Atenció Sanitària i Sociosanitària (DOGC núm. 2539, de 16.12.1997).
- c) La Llei 2/2007, de 15 de març, de societats professionals (BOE nº 65, de 16.03.2007) modificada per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (BOE núm. 308, de 23.12.2009).

## **2. LES CARACTERÍSTIQUES IDENTITÀRIES DE LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA EN LES NORMES JURÍDIQUES**

La disposició addicional 10a de la LOSC obre la possibilitat de que el Servei Català de la Salut i, en el seu cas, les regions sanitàries, puguin establir contractes per a la gestió de centres, serveis i establiments de protecció de la salut i d'atenció sanitària i sociosanitària, que han de ser *acreditats, amb entitats de base associativa legalment constituïdes, amb personalitat jurídica pròpia, totalment o majoritàriament per professionals sanitaris*, amb la finalitat de promoure un major grau d'implicació dels professionals en el procés de desenvolupament, racionalització i optimització del sistema sanitari públic.

Per la seva part, el Decret 309/1997, de 9 de desembre, estableix els requisits que han de complir les entitats candidates a ser acreditades entitats de base associativa pel Servei Català de la Salut. Respecte a la naturalesa jurídica de les EBAs, el Decret 309/1997 concedeix una àmplia llibertat a les mateixes per escollir qualsevol de les formes jurídiques habitualment utilitzades pels operadors econòmics productors de mercat (art. 2.2):

- a) Societat anònima
- b) Societat de responsabilitat limitada
- c) Societat laboral (anònima o de responsabilitat limitada)
- d) Cooperativa

Respecte als requisits exigits en el funcionament intern, processos de decisió i organigrama de les EBAs, tots ells estan orientats al que estableix la Disposició addicional 10a de la LOSC, a saber, garantir el protagonisme dels professionals sanitaris en tots els àmbits de l'EBA, que queda garantit pel Decret 308/1997.

Així, les EBA, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, han de complir els següents requisits establerts en l'articulat del Decret 309/1997:

- a) Almenys el 51% del capital social de l'entitat ha de pertànyer als professionals sanitaris que desenvolupen a l'entitat una jornada mínima equivalent a la jornada laboral ordinària que regeix amb caràcter general per als professionals sanitaris al servei de la Generalitat (art. 3.1 i 3.3) i amb una relació laboral o de prestació de serveis amb l'EBA en un temps no inferior, com a mínim, al de la vigència del contracte per a la gestió de serveis sanitaris o sociosanitaris que es subscrigui amb el Servei Català de la Salut (art. 3.2)

- b) Cap dels professionals sanitaris soci de l'EBA a la que es refereix l'article 3.1 pot tenir una participació superior al 25% (art. 5.1).
- c) Les persones físiques que no siguin professionals sanitaris que prestin els seus serveis a l'entitat o les persones jurídiques únicament podran participar, com a màxim, amb un 49% del capital social de l'entitat (art. 4), i cap d'elles podrà tenir, individualment, una participació superior al 25% (art. 5.2).
- d) En el cas de participació de persones jurídiques, aquestes hauran de tenir com a objecte social la gestió o la prestació de serveis sanitaris o sociosanitaris (art. 4.2).
- e) En el cas d'existir les dues classes de socis (professionals sanitaris i persones físiques que no ho siguin o persones jurídiques), ambdues classes estaran representades, proporcionalment a les seves aportacions al capital social, a l'òrgan superior d'administració de l'entitat (art. 7).
- f) Les EBAs han de disposar d'un organigrama que prevegi el nomenament d'un professional que serà el responsable dels serveis que presta l'entitat (art. 8).
- g) Les EBAs han de preveure als seus estatuts un règim de transmissió d'accions o de participacions que garanteixi que no s'alteraran els percentatges màxims establerts en els articles 3 i 4 pel que respecta a la participació dels socis en el capital social, garantint que els professionals sanitaris que participin en les transmissions de capital presten els seus serveis a l'entitat, segons està previst a l'article 3.

*Les EBAs configurades pel Decret 309/1997 de la Generalitat de Catalunya, totes elles sense excepció, han de constituir-se com a societats professionals, en els termes previstos en la Llei 2/2007, de 15 de març, de societats professionals (LSP) i qualsevol que sigui la forma societària que tingui l'EBA<sup>2</sup>. En efecte, l'article 1.1 de la LSP estableix, imperativament, que "les societats que tinguin per objecte social l'exercici en comú d'una activitat professional **hauran de constituir-se com a societats professionals en els termes de la present Llei**".*

La LSP es d'aplicació a tot el territori de l'Estat en virtut del que disposa l'article 149.1.6ª de la Constitució Espanyola (CE), que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de legislació mercantil.

Les característiques identitàries de les EBAs, tal com estan establertes en el Decret 309/1997 de la Generalitat de Catalunya, les configuren, sense cap dubte, com a societats professionals. En efecte, la LSP defineix l'activitat professional com "aquella per a l'acompliment de la qual es requereix una titulació universitària oficial, o una titulació professional l'exercici per a la qual sigui necessari acreditar una titulació universitària oficial, i inscripció en el corresponent Col·legi Professional" (art. 1.1).

---

<sup>2</sup> Incloues les cooperatives. La Sentència 72/1983 de 29 de juliol del Tribunal Constitucional reconeix el dret de les Comunitats Autònomes a assumir competències legislatives en matèria de cooperatives (Fonament Jurídic 4), prescindint de qualsevol posició doctrinal sobre si les cooperatives han de qualificar-se o no com a societats mercantils, però tal competència legislativa autonòmica en matèria de cooperatives ha d'exercir-se conforme a la legislació general de caràcter mercantil.

La LSP "entén que hi ha exercici en comú d'una activitat professional quan els actes propis de la mateixa siguin executats directament sota la raó o denominació social i li siguin atribuïts a la societat els drets i obligacions inherents a l'exercici de l'activitat professional com a titular de la relació jurídica establerta amb el client" (art. 1.1).

En conseqüència, tota societat que tingui per objecte social l'exercici en comú d'una activitat professional **haurà de** constituir-se com a societat professional i per a això podrà fer-ho d'acord amb qualsevol de les formes societàries previstes en les lleis (art. 1.2) regint-se en el que disposa la LSP i, supletòriament, per les normes corresponents a la forma social adoptada (art. 1.3)

Cal subratllar l'obligatorietat que tenen totes les societats professionals de sotmetre's a la LSP. Aquest caràcter imperatiu de la Llei envers les societats professionals i el que s'entén per elles no només ve establert per l'article 1 de la LSP. La *Disposició transitòria primera de la LSP* és molt clara pel que fa a l'obligatorietat que totes les EBAs, independentment de la seva forma jurídica i data de constitució, s'adaptin a la LSP, quedant dissoltes de ple dret en el cas de no fer-ho.

Aquesta obligatorietat ve clarament reforçada per la duríssima sentència del Tribunal Suprem de 18 de juliol de 2012, que va resoldre el recurs interposat contra la Resolució de la Direcció General de Registres i del Notariat (RDGRN) de 21 de desembre de 2007 que, a la pràctica, permetia que moltes societats professionals evitessin sotmetre's a la LSP. La Sentència va criticar durament l'esmentada RDGRN, assenyalant que la mateixa "respon a un criteri que permet burlar amb gran facilitat la LSP" i fent una crida a registradors i notaris per "garantir l'operativitat del sistema assegurant el compliment de les obligacions legals mitjançant la qualificació dels documents que es presentin a inscripció, tant en el moment inicial constitutiu de la societat professional com, amb posterioritat, al llarg de la seva existència", conclouent la Sentència que "es tracta, en suma, que les societats siguin el que semblen i semblin el que són, doncs cap manera millor hi ha de garantir l'imperi de la llei i els drets dels socis i dels tercers que contractin amb la societat" (Fonament de Dret Vuitè de la Sentència).

Establerta l'obligatorietat que les EBAs es constitueixin com a societats professionals en el marc de la LSP, procedeix ressaltar alguna de les disposicions d'aquesta LSP que imperativament han de complir les EBAs i que reforcen el protagonisme dels professionals sanitaris en tots els àmbits de l'EBA, de conformitat amb el que prescriu la disposició addicional 10a de la LOSC. La LSP assenjala que "com a mínim, la majoria del capital i dels drets de vot, o la majoria del patrimoni social i del nombre de socis en les societats no capitalistes hauran de pertànyer a socis professionals" (art. 4.2). Afegeix la LSP que "igualmente hauran de ser socis professionals com a mínim la meitat més un dels membres dels òrgans d'administració, si escau, de les societats professionals. Si l'òrgan d'administració fos unipersonal, o si hi hagués consellers delegats, aquestes funcions hauran de ser exercides necessàriament per un soci professional. En aquest cas, les decisions dels òrgans d'administració col·legiats requeriran el vot favorable de la majoria



*de socis professionals, amb independència del nombre de membres concurrents (art. 4.3).*

Conclou l'article 4.6 de la LSP assenyalant que "*els socis professionals únicament podran atorgar la seva representació a altres socis professionals per actuar en el sí dels òrgans socials*".

Sens dubte, les disposicions previstes en la LSP, d'obligat compliment per les EBAs, reforcen amb rang de llei el paper dels professionals sanitaris en aquestes entitats i garanteixen el control efectiu per part dels mateixos de **tots** els òrgans socials i de totes les decisions que aquests òrgans acordin.

\* \* \*

En resum, en virtut de les normes que les regulen i independentment de la personalitat jurídica que adopten, les EBAs tenen les següents característiques:

- a) Són empreses autogestionades pels seus socis treballadors, que obligatòriament treballen en l'EBA a temps complet<sup>3</sup>.
- b) Entre els socis treballadors, els professionals sanitaris tenen el control efectiu i majoritari de tots els òrgans socials de l'entitat.
- c) Tenen processos participatius i democràtics en la presa de decisions al garantir que cap soci, professional sanitari o no, tingui capital o participacions superior al 25% i que les decisions dels òrgans d'administració col·legiats requeriran el vot favorable de la majoria dels socis professionals.
- d) Cap persona jurídica podrà participar en l'entitat, llevat que tingui com a objecte social la gestió o prestació de serveis sanitaris o sociosanitaris, amb els límits de participació assenyalats en els punts anteriors i sense que entre tots els socis no professionals puguin participar amb més del 49% del capital social.

---

<sup>3</sup> Excepte situacions excepcionals per motius directament relacionats amb la prestació dels serveis, segons el que preveu l'article 3.3 del Decret 309/1997, de 9 de desembre.

### **3. L'EVOLUCIÓ DE LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA A CATALUNYA**

Les EBAs a Catalunya s'han configurat al llarg dels últims 20 anys com a empreses autogestionades per professionals sanitaris, integrades en el Sistema Públic de Salut, per prestar serveis el Servei d'Atenció Primària a les Àrees Bàsiques de Salut (ABS) mitjançant Equips d'Atenció Primària (EAP) que desenvolupen la seva activitat des dels centres d'atenció primària (CAP), i serveis de pediatria i ginecologia en règim extrahospitalari, així com serveis comunitaris de salut mental i assistència a les addiccions. La primera EBA per a la gestió de serveis d'atenció primària va ser contractada pel Servei Català de Salut (CatSalut) el 1996, l'EAP del CAP del Remei de Vic, per atendre una població de 23.000 usuaris de Vic i el seu entorn. Actualment, desembre de 2016, es troben en funcionament 13 EBAs, de les quals 11 són societats professionals de responsabilitat limitada (EAPs), una cooperativa limitada professional de serveis de pediatria i una societat de responsabilitat limitada especialitzada en salut mental i addiccions. La major part de les EBAs (el 69,23%) desenvolupen la seva activitat a Barcelona i a la seva província.

L'any 2015 les EBAs ofereixen serveis de salut a una població total de referència de 550.915 persones (el 7,33% de la població catalana), havent atès 1.378.368 visites i/o consultes entre totes les especialitats. A tal efecte, les EBAs compten amb 535 professionals al servei de la salut, dels quals el 26% són metges de família, el 23% infermers/es, el 21% personal d'administració i atenció a l'usuari i la resta pediatres, odontòlegs, treballadors socials, auxiliars i altres.

Les EBAs catalanes estan integrades a l'Associació Catalana d'Entitats de Base Associativa (ACEBA) que al juny de 2016 va aprovar un Codi de Bon Govern que és d'aplicació a les EBAs lliurement adherides. L'aplicació del Codi de Bon Govern és sotmesa a l'autoavaluació anual per cada EBA a partir d'un document en el qual es ponderen l'aplicació dels principis i valors del Codi, presentant els resultats de l'autoavaluació a l'Assemblea anual d'ACEBA.

El Codi de Bon Govern de les EBAs s'inspira:

- a) En els principis de l'economia social (Charte de l'Economie Sociale, Carta de Principis de l'Economia Social de l'Associació Europea de l'Economia Social i Iniciativa Empresarial Social de la Comissió Europea).
- b) En les Recomanacions per al Bon Govern dels Sistemes de Salut del Consell d'Europa.
- c) En la Directiva Europea 2014/24/UE sobre contractació pública (article 77).
- d) En els principis autogestionaris, democràtics i participatius característics de les EBAs.

## 4. L'ECONOMIA SOCIAL: ÀMBIT, ENTITATS I ESCENARIS JURÍDICS

### 4.1. La delimitació conceptual de l'Economia Social a la Unió Europea

Es pot afirmar que en els últims 30 anys ha quedat resolt satisfactòriament a Europa el problema de la delimitació conceptual de l'Economia Social, a partir de les aportacions de tres grups d'interès: els propis actors de l'economia social, les institucions de la Unió Europea i la literatura científica.

Pel que fa al primer grup, els actors de l'economia social, cal descartar pel seu caràcter pioner la *Charte de l'économie sociale* francesa, en la que es defineix l'economia social com "*el conjunt d'entitats no pertanyents al sector públic que, amb funcionament i gestió democràtics i igualtat de drets i deures dels socis, practiquen un règim especial de propietat i distribució dels guanys, emprant els excedents de l'exercici per al creixement de l'entitat i la millora dels serveis als socis i a la societat*".

La més rellevant delimitació conceptual de l'economia social, realitzada pels seus propis protagonistes, és l'assumida per l'organització representativa de l'economia social europea, *Social Economy Europe (SEE)*, que representa centenars de milers d'empreses i entitats europees de l'economia social que donen feina remunerada a 15 milions de persones. La *Carta de Principis de l'Economia Social*<sup>4</sup> de la SEE considera els següents principis identitaris de les empreses i entitats de l'economia social:

- *Primacia de la persona i de l'objecte social sobre el capital.*
- *Adhesió voluntària i oberta.*
- *Control democràtic pels seus membres (excepte per a les fundacions que no tenen socis).*
- *Conjunció dels interessos dels membres usuaris i de l'interès general.*
- *Defensa i aplicació dels principis de solidaritat i responsabilitat.*
- *Autonomia de gestió i independència dels poders públics.*
- *Destinació de la majoria dels excedents a la consecució d'objectius a favor del desenvolupament sostenible, de l'interès dels serveis als membres i de l'interès general.*

---

<sup>4</sup> Déclaration finale commune des organisations européens de l'Économie Sociale, CEP-CMAF (actual SEE), 20 juin 2002

**El segon grup d'interès que ha contribuït a la delimitació conceptual de l'economia social està constituït per les següents institucions de la Unió Europea: Parlament Europeu, Comissió Europea, Comitè Econòmic i Social Europeu i Consell Europeu.**

El *Parlament Europeu* aprova el 2009 una *Resolució sobre l'economia social* en què assumeix la Carta de Principis de l'Economia Social de SEE (*Consideració J*) i **reconeix l'existència de diferents formes d'empresa de l'economia social** en cada Estat membre, diferents de les cooperatives, mutualitats, associacions i fundacions (*Consideració H*) (Informe Toia, 2008/2250 (INI) de 26 de gener de 2009). Al setembre de 2016 l'*Intergrup d'Economia Social* del Parlament Europeu ha reclamat a la Comissió Europea la posada en marxa d'un Pla d'Acció per a l'Economia Social per a l'any 2017 que permeti impulsar els diferents models empresarials de l'Economia Social.

Per la seva banda, la *Comissió Europea*, des de finals de la dècada dels 80 del segle passat publica diverses comunicacions sobre l'economia social i promou nombroses Conferències Europees d'Economia Social, l'última d'elles celebrada a Bratislava el novembre-desembre de 2016. La contribució més rellevant de la Comissió per establir una delimitació conceptual de l'Economia social està constituïda per la realització del *Manual per a l'elaboració dels comptes satèl·lit de les empreses de l'economia social* que, per la seva importància per a aquest Informe, serà considerat en el següent epígraf. També s'analitzarà en el següent epígraf l'enfocament que realitza la Comissió Europea sobre les empreses socials a partir de la seva Comunicació *Social Business Initiative (SBI)* de 25 d'octubre del 2011.

El *Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE)* ha aprofundit en nombrosos dictàmens i informes sobre el concepte i funcions de l'economia social en la construcció europea, destacant el Dictamen d'iniciativa d'1 d'octubre de 2009 titulat *Diferents tipus d'empresa*. Per la seva rellevància per a aquest Informe destaca el document promogut pel CESE titulat *L'Economia Social a la Unió Europea*, amb dues edicions el 2008 i el 2012 i que serà analitzat en el següent epígraf<sup>5</sup>.

El *Consell de Ministres EPSCO* de la Unió Europea (Ministres d'Ocupació, Política Social, Sanitat i Consumidors) ha adoptat una important *Resolució sobre la promoció de l'economia social com a motor clau del desenvolupament econòmic i social d'Europa* (Conclusions del Consell de 7 de desembre de 2015). En aquesta resolució es defineix amb precisió l'ampli àmbit de l'economia social a partir de l'esmentat informe CIRIEC elaborat per al CESE sobre *L'Economia Social a la Unió Europea*.

---

<sup>5</sup> Al desembre de 2016 i per tercera vegada consecutiva, el CESE ha adjudicat al CIRIEC, sota la direcció dels professors José Luis Monzón i Rafael Chaves, en concurs públic, l'elaboració del tercer informe sobre l'economia social a la Unió Europea, el qual es conclourà el 2017.

Finalment, **el tercer grup d'interès compromès amb la delimitació conceptual de l'economia social ha estat el dels investigadors universitaris**, que en els últims 30 anys han aconseguit extraordinaris avenços, amb aportacions decisives en temes com la delimitació conceptual de l'economia social, el seu impacte en la globalització, l'anàlisi de les polítiques públiques orientades a l'economia social, el mesurament del seu impacte social i del seu pes quantitatiu i l'encaix de les empreses socials en l'àmbit de l'economia social.

#### **4.2. Definició d'economia social adaptada als sistemes de Comptabilitat Nacional i criteris d'identificació dels diferents actors o grups inclosos en el concepte d'Economia Social.**

La personalitat o forma jurídica d'un operador econòmic no permet establir la pertinença de l'operador a l'àmbit de l'economia social, ja que el que permet identificar aquest operador com a pertanyent a una institució diferent de la resta d'institucions és el seu comportament diferenciat a partir de determinats criteris objectius de caràcter econòmic i social. Per això, la Carta de Principis de l'Economia Social de SEE prescindeix, excepte per al cas de les fundacions, de qualsevol criteri jurídic o administratiu a l'hora de delimitar l'àmbit de les diferents classes d'empreses que integren l'economia social. Cal tenir en compte, a més, que els criteris jurídics i administratius són molt diversos i contradictoris entre sí, segons els països.

Les empreses i entitats de l'Economia Social existents a la Unió Europea es caracteritzen pel seu pluralisme i per la seva gran transversalitat jurídica pel que la identificació de les mateixes i la quantificació harmonitzada de les seves magnituds requereix disposar d'una definició clara i rigorosa del concepte i àmbit de l'economia social, que pugui ser utilitzada adequadament pels sistemes de comptabilitat nacional. Els sistemes de comptabilitat nacional exerceixen una importantíssima funció per oferir informació periòdica i rigorosa sobre l'activitat econòmica, així com per desenvolupar processos d'harmonització terminològica i conceptual en matèria econòmica que permetin establir comparacions internacionals i intertemporals coherents i homogènies. Els dos Sistemes de Comptabilitat Nacional més importants actualment en vigor són el *sistema de comptes nacionals de les Nacions Unides (SCN-2008)* i el *sistema europeu de comptes nacionals i regionals (SEC-2010)*. El SCN-2008 proporciona les directrius sobre comptabilitat nacional per a tots els països del món, mentre que el SEC-2010 és d'aplicació als Estats membres de la Unió Europea i, més enllà de petites diferències, és plenament coherent amb el SCN-2008.

Els milers o milions d'entitats (unitats institucionals) que desenvolupen una activitat productiva a cada país, tal com és definida pel SCN-2008 i el SEC-2010, s'agrupen en cinc sectors institucionals mútuament excloents que configuren cada economia nacional, tenint en compte dos criteris, a) el tipus de productor de què es tracta (de mercat o no de mercat) i b) atenent a la seva funció i activitat principal, que es consideren representatius del seu comportament econòmic. La *producció de mercat* és aquella el destí principal de la qual és la venda en el mercat a preus econòmicament significatius, entenent per tals quan les vendes de la producció cobreixen

com a mínim el 50% dels costos de producció. La *producció no de mercat* és la producció subministrada a altres unitats de forma gratuïta o a preus econòmicament no significatius, de manera que si les vendes cobreixen menys del 50% dels costos de producció, estem en presència de *productors no de mercat*.

Amb aquests criteris, els cinc sectors institucionals de qualsevol economia nacional són: 1) societats no financeres (productors de mercat); 2) Societats financeres (productors de mercat); 3) administracions públiques (productors no de mercat públics); 4) llars (com a consumidors i com a productors de béns i serveis de mercat i per a ús final propi privat); 5) institucions sense fins de lucre al servei de les llars (productors no de mercat privats).

Les institucions de la Unió Europea han promogut dos importants iniciatives que han estat determinants per identificar, amb criteris homologables internacionalment, els diferents actors o grups inclosos en el concepte d'Economia Social. La Comissió Europea va promoure la realització del *Manual per a l'elaboració dels comptes satèl·lit de les empreses de l'economia social*, seleccionant el CIRIEC en concurs públic per a la seva redacció (Barea i Monzón: 2007). Per la seva banda, el Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE) també va promoure l'elaboració de sengles informes sobre *L'Economia Social a la Unió Europea* el 2008 i 2012 seleccionant el CIRIEC, també en concurs públic, per a la seva realització (Montsó i Chaves: 2008 i 2012). En base a aquests documents diversos països de la Unió Europea, entre ells Espanya, han elaborat comptes satèl·lit de l'economia social.

Per identificar els diferents actors o grups d'actors inclosos en l'àmbit de l'economia social, en els esmentats documents s'ha proposat una definició del concepte i àmbit de l'economia social que prescindeix de criteris jurídics i administratius i se centra en l'anàlisi de comportament dels actors de l'economia social i identifica les similituds i diferències entre els mateixos i entre tots ells i la resta d'agents econòmics. La definició integra en un únic concepte els principis històrics i valors propis de l'economia social i la metodologia dels sistemes de comptabilitat nacional en vigor, i pretén ser una definició operativa i basada en un ampli consens polític i científic.

La definició de treball de l'economia social proposada en els precitats documents és la següent:

*"Conjunt d'empreses privades organitzades formalment, amb autonomia de decisió i llibertat d'adhesió, creades per satisfer les necessitats dels seus socis a través del mercat, produint béns i serveis, assegurant o finançant, i en les que l'eventual distribució entre els socis de beneficis o excedents, així com la presa de decisions, no estan lligades directament amb el capital o cotitzacions aportats per cada soci, duent-se a terme, bé mitjançant el principi d'"una persona un vot" o bé mitjançant processos democràtics i participatius. L'economia social també agrupa aquelles organitzacions privades organitzades formalment amb autonomia de decisió i llibertat d'adhesió que produeixen serveis no de mercat a favor de les famílies, els excedents de les quals, si n'hi ha, no poden ser apropiats pels agents*

*econòmics que les creen, controlen o financen* (Informe CESE i Manual de la Comissió Europea; Montsó i Chaves: 2012).

Naturalment, tant el Manual de la Comissió com l'Informe del CESE matisen l'abast, limitacions i excepcions que s'han d'aplicar a l'anterior definició, de manera que l'elaboració dels catàlegs d'activitats de l'economia social en els diferents països de la Unió Europea que el Manual de la Comissió recomana (Barea i Monzón: 2007), pugui realitzar-se amb la flexibilitat exigible a realitats nacionals variades sense perjudici del necessari respecte als criteris conceptuals i metodològics establerts al Manual.

Aquesta definició, que utilitza la terminologia pròpia de la Comptabilitat Nacional, és congruent amb la delimitació conceptual de l'economia social reflectida en la Carta de Principis de l'Economia Social del SEE i configura dos grans subsectors de l'economia social: a) el subsector de mercat o empresarial i b) el subsector de productors no de mercat. En consideració a la finalitat d'aquest informe, vinculada a l'anàlisi de les EBAs com a entitat productora de mercat de l'economia social, només s'estudiaran a continuació les diferents entitats que, a Europa, formen part del subsector de mercat de l'Economia Social, de conformitat amb el Manual de la Comissió Europea.

#### **4.3. Identificació europea dels diferents actors o grups inclosos en el subsector de mercat o empresarial de l'Economia Social**

La Carta de Principis de l'Economia Social de SEE s'inspira clarament en els valors i principis del cooperativisme que vénen sintetitzats en la Declaració de principis de l'Aliança Cooperativa Internacional (ACI) formulada al Congrés de Manchester de 1995. En els seus orígens històrics, al segle XIX, les cooperatives eren, al mateix temps, societats de socors mutus, mutualitats i fins i tot sindicats<sup>6</sup>. El sistema de valors i els principis d'actuació del cooperativisme i del mutualisme històric són els que han servit per articular el modern concepte d'economia social. Per això, i encara que, com s'ha assenyalat en el punt 4.2 la personalitat o forma jurídica d'una empresa no permet establir la seva pertinença a l'economia social, hi ha una presumpció *iuris tantum* que les cooperatives i les mútues i mutualitats són empreses de l'economia social, de la mateixa manera que existeix una presumpció, també *iuris tantum* de que les societats mercantils com les societats anònimes o de responsabilitat limitada són empreses allunyades de l'àmbit de l'economia social. I, sens dubte, aquesta és una metodologia adequada per iniciar un procés d'identificació dels actors inclosos en el subsector de mercat de l'economia social. Com es veurà a continuació, ni totes les cooperatives i mútues existents a la pràctica són de l'economia social (encara que sí la majoria) ni totes les societats anònimes o de responsabilitat limitada estan excloses de l'economia social (encara que sí la majoria).

---

<sup>6</sup> No és ocios recordar que els sindicats britànics, els Trade Unions, van néixer als Congressos Cooperatius impulsats per Robert Owen entre 1820 i 1830 i que, a Barcelona, l'Associació de Teixidors, primer sindicat obrer d'Espanya constituït el 1840, va promoure l'Associació Mútua de Teixidors, que el 1842 va crear la Companyia Fabril de Teixidors, considerada la primera cooperativa de producció d'Espanya, una barreja "de societat obrera de producció i de societat de socors mutus" (Montsó: 1989 / Reventos: 1960).

## A. Les cooperatives

El concepte de cooperativa que s'utilitza en el Manual de la Comissió és el que estableix l'Estatut de la societat cooperativa europea (Punts (7) al (10) del preàmbul del Reglament (CE) núm. 1435/2003 del Consell de 22 de juliol de 2003, relatiu a l'estatut de la societat cooperativa europea). Els principis de funcionament de les cooperatives recollits en el Reglament Europeu respecten les característiques de les empreses de l'Economia Social formulats a la Carta de Principis de la SEE, per la qual cosa totes aquelles cooperatives que els practiquin han de ser considerades part integrant de l'economia social.

A la pràctica, i com assenyala el propi Manual de la Comissió, a la Unió Europea "les cooperatives estan sotmeses a diferents i variats ordenaments jurídics podent ser considerades, segons els països, societats mercantils, societats específiques, associacions civils o entitats de difícil catalogació. Fins i tot pot existir una total manca de regulació legal de les mateixes, obligant-se aquestes a acollir-se a les normes que regulen amb caràcter general les societats, normalment les societats mercantils. En aquests casos, són els socis de la cooperativa que incorporen en els estatuts socials les regles de funcionament que permeten identificar com a cooperativa a una societat".

Només les cooperatives d'estalvi i crèdit i les d'assegurances estan situades al sector institucional de "societats financeres". La resta de les cooperatives estan situades al sector de "societats no financeres".

El Manual de la Comissió considera que la majoria de les cooperatives de la Unió Europea posseeixen un nucli identitari comú basat en els Principis Cooperatius i en l'acceptació, amb diferents nivells d'intensitat, dels principis de funcionament recollits en l'Estatut de la Societat Cooperativa Europea, de manera que, **a priori**, l'economia social ha d'incloure a totes les cooperatives de la Unió Europea, "identificades a través dels Registres legals corresponents o, al seu defecte, a través dels **Registres de les institucions representatives de les cooperatives dels respectius països**".

I conclou el Manual, "**només quan els organismes representatius de les cooperatives identificats amb els principis de funcionament aquí assenyalats [de l'economia social] exclouin expressament a les denominades "falses" cooperatives, s'exclourà dels comptes satèl·lit [de l'economia social] a aquestes cooperatives.**

**Cal remarcar la importància que atribueix el Manual a les funcions dels organismes representatius de les empreses de l'economia social, com a interlocutors i col·laboradors de les administracions públiques i com a ordenadors del bon govern i de l'autenticitat dels principis de funcionament de les empreses que representen.**



## *B. Les Mútues*

Igual que les cooperatives, les mútues estan sotmeses a estatuts jurídics molt diversos a la Unió Europea. En raó de la seva activitat principal i classes de riscos assegurats hi ha dos grans classes de mútues. En un grup s'inclouen les mútues de salut i previsió social, el camp d'activitat de les quals està constituït principalment per la gestió del risc sanitari i social de les persones físiques. En un segon grup es troben les mútues d'assegurances, l'activitat principal de les quals se centra, habitualment, en l'assegurança de béns (automòbil, incendi, responsabilitat civil, etc.) encara que també poden cobrir àmbits relacionats amb les assegurances de vida.

El concepte de mútua que utilitza el Manual de la Comissió és el següent: "una associació autònoma composta per persones físiques o jurídiques que s'han ajudat de forma voluntària amb la perspectiva, essencialment, de satisfer necessitats comunes en els sectors de l'assegurança (vida i no vida), de la previsió de la salut i dels bancs, i les activitats estan sotmeses a la competència. S'administren en virtut d'un principi de solidaritat entre els membres que participen en el govern de l'empresa i obeeix als principis d'absència d'accions, llibertat d'adhesió, fins no exclusivament lucratiu, solidaritat, democràcia i autonomia de gestió"<sup>7</sup>.

Aquests principis de funcionament, molt similars als de les cooperatives, també respecten les característiques de les empreses de l'economia social, de manera que les mútues que s'inspirin en ells s'inclouran en l'àmbit de la mateixa. No obstant això, el Manual de la Comissió exclou de l'àmbit empresarial de l'economia social a les mútues gestores dels sistemes de seguretat social i, en general, a les mútues d'afiliació obligatòria (com, per exemple, a Espanya la Mutualitat de Funcionaris Civils de l'Estat, MUFACE) i les controlades per empreses no pertanyents a l'economia social (com, per exemple, a Espanya les Mútues Patronals d'Accidents de Treball controlades per empreses no pertanyents a l'economia social). Les mútues són intermediaris financers no bancaris i el SEC-2010 les inclou en el sector institucional de "societats financeres".

---

<sup>7</sup> <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmafagenda/social-cmaf-mutuals.htm>

i document de consulta "Mutuals in an enlarged Europe", 2003

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/mutuals-consultation/index.htm>

### *C. Grups empresarials de l'economia social*

El Manual de la Comissió també considera com a agents de mercat de l'economia social a determinats grups empresarials. Segons aquest Manual, quan una empresa, coalició d'empreses o qualsevol altra entitat de l'economia social constitueixin i controlin un grup empresarial per al millor desenvolupament dels seus objectius al servei dels socis de base, s'estarà en presència d'un grup de l'economia social, **independentment de la forma jurídica que aquest adopti, incloent societats anònimes i societats de responsabilitat limitada**. A la Unió Europea es troben grups que desenvolupen activitats agroalimentàries, industrials, de distribució comercial, de serveis socials i altres. També hi ha grups bancaris i mutualistes de l'economia social. Tots ells amb diferents formes jurídiques.

### *D. Les empreses socials*

El Manual de la Comissió considera que entre els agents de mercat de l'economia social s'inclou un ampli ventall d'empreses **amb formes jurídiques diferents de les cooperatives i les mútues**, però els seus principis d'actuació s'ajusten a la definició d'economia social establerta en el Manual.

Entre les empreses no financeres, el Manual cita a les *empreses socials*, que adopten diverses formes jurídiques, en uns casos cooperatives i en altres societats mercantils com les societats anònimes o de responsabilitat limitada. A Espanya, la gran majoria d'empreses socials són centres especials d'ocupació, reconeguts per la LES com empreses de l'economia social, i l'estatut jurídic és, molt majoritàriament, el de **societat de responsabilitat limitada**.

La *Iniciativa a favor de l'emprenedoria social* de la Comissió Europea defineix l'empresa social com un **agent de l'economia social** (Social Business Initiative -SBI-) el principal objectiu del qual és tenir una incidència social, més que generar beneficis per als seus propietaris o socis. Les empreses socials funcionen en el mercat subministrant béns i serveis de manera empresarial i innovadora i la seva organització es basa en principis democràtics o participatius.

En la gran majoria dels països europeus les empreses socials adopten molt diverses formes jurídiques, entre elles les de societat de responsabilitat limitada o anònima.

### *E. Altres empreses de l'economia social: les societats laborals i les entitats de base associativa*

El Manual de la Comissió també es refereix al fet que en alguns països es troben determinades societats no financeres en què la majoria del capital social és propietat dels treballadors, que controlen els òrgans directius, organitzats de forma autogestionada. I ressalta el Manual que *"aquestes empreses adopten amb freqüència la forma de societats anònimes o de*

*responsabilitat limitada en les quals però, el capital social dels treballadors està repartit de forma igualitària entre els mateixos pel que, de fet, es caracteritzen per l'existència de processos de decisió democràtics i un repartiment equitatiu de beneficis. El cas més conegut d'aquest tipus d'empreses està constituït per les societats laborals espanyoles".*

I conclou el Manual: *"les societats no financeres controlades majoritàriament pels treballadors amb processos democràtics de decisió i distribució equitativa dels seus beneficis també s'han d'incloure en el subsector de mercat de l'economia social".*

Com és sabut, les societats laborals poden adoptar la forma de societat anònima o de responsabilitat limitada i tenen bastant similituds amb les EBAs constituïdes com a societat anònima o de responsabilitat limitada, amb la diferència que en aquestes últimes estan més protegides les garanties perquè es desenvolupin processos democràtics de decisió i mecanismes de control i efectiu dels òrgans directius pels professionals treballadors socis.

#### *F. Institucions sense fins de lucre al servei de les entitats de l'economia social*

Entre els productors de mercat de l'economia social, el Manual de la Comissió també inclou a les institucions sense fins de lucre controlades per empreses de l'economia social i que estan al seu servei. Assenyala el Manual:

*"Aquestes entitats es financen per mitjà de quotes o subscripcions del grup d'empreses de què es tracti i són considerades [pel SEC-2010] com a pagaments pels serveis prestats, és a dir, com a vendes. En conseqüència, aquestes institucions sense fins de lucre són productores de mercat".*

És a dir, les federacions i associacions representatives d'empreses productores de mercat de l'economia social, com per exemple la *Confederació de Cooperatives de Catalunya* o l'*Associació Catalana d'Entitats de Base Associativa*, ACEBA, són productores de mercat de l'economia social.

#### **4.4. La Llei espanyola 5/2011 de 29 de març, d'Economia Social**

Espanya és el primer país de la Unió Europea que ha configurat un marc jurídic propi de les entitats que conformen el sector de l'economia social, sense substituir per això la normativa vigent de cadascuna de les entitats que el conformen. Aquest marc jurídic ha quedat establert mitjançant la *Llei 5/2011 de 29 de març, d'Economia Social (LES)*. El projecte de la LES es va elaborar a partir de l'Informe realitzat per una Comissió d'Experts Independents<sup>8</sup>, i d'una proposta presentada per la Confederació Empresarial

---

<sup>8</sup> La Comissió va ser coordinada pel llavors president del CIRIEC-Espanya, José Luis Monzón Campos, sent els seus integrants Rafael Calvo Ortega, Rafael Chaves Àvila, Isabel-Gemma Fajardo García i Fernando Valdés Dal-Re.

Espanyola de l'Economia Social (CEPES), sent aprovada la llei amb el suport de tots els grups parlamentaris.

La LES estableix en el seu article 4 els principis orientadors que han de complir les entitats d'economia social i que estan clarament inspirats en la Carta de Principis de l'Economia Social europea del SEE. Aquests principis són els següents:

- a) *Primacia de les persones i del fi social sobre el capital, que es concreta en gestió autònoma i transparent, democràtica i participativa, que porta a prioritzar la presa de decisions més en funció de les persones i les seves aportacions de treball i serveis prestats a l'entitat o en funció de la fi social, que en relació a les seves aportacions al capital social.*
- b) *Aplicació dels resultats obtinguts de l'activitat econòmica principalment en funció del treball aportat i servei o activitat realitzada per les sòcies i socis o pels seus membres i, si escau, al fi social objecte de l'entitat.*
- c) *Promoció de la solidaritat interna i amb la societat que afavoreixi el compromís amb el desenvolupament local, la igualtat d'oportunitats entre homes i dones, la cohesió social, la inserció de persones en risc d'exclusió social, la generació d'ocupació estable i de qualitat, la conciliació de la vida personal, familiar i laboral i la sostenibilitat.*
- d) *Independència respecte als poders públics.*

L'article 5 de la LES relaciona, sense caràcter exhaustiu, les diferents entitats que formen part de l'economia social:

1. *Formen part de l'economia social les cooperatives, les mutualitats, les fundacions i les associacions que duguin a terme activitat econòmica, les societats laborals, les empreses d'inserció, els centres especials d'ocupació, les confraries de pescadors, les societats agràries de transformació i les entitats singulars creades per normes específiques que es regeixin pels principis que estableix l'article anterior.*
2. *Així mateix, podran formar part de l'economia social aquelles entitats que realitzin activitat econòmica i empresarial, les regles de funcionament de les quals responguin als principis enumerats en l'article anterior, i que siguin incloses en el catàleg d'entitats que estableix l'article 6 d'aquesta Llei.*
3. *En tot cas, les entitats de l'economia social es regulen per les normes substantives específiques.*

I finalment, als efectes que tenen interès per a aquest informe, l'article 6 de la LES es refereix al **Catàleg d'entitats d'economia social**:

*"El Ministeri de Treball i Immigració, previ Informe per al Foment de l'Economia Social, i en coordinació amb les Comunitats Autònomes, elaborarà i mantindrà actualitzat un catàleg dels diferents tipus d'entitats integrants de l'economia social, tenint en compte els principis establerts en la present llei i de forma coordinada amb els catàlegs existents en l'àmbit autonòmic.*

*Els catàlegs d'entitats d'economia social han de ser públics. La publicitat es farà efectiva per mitjans electrònics".*

Convé ressaltar dos aspectes tenint en compte la finalitat d'aquest informe:

*1. La transversalitat de les formes jurídiques de l'economia social*

Ja s'ha assenyalat en epígrafs anteriors (4.2 i 4.3 C, D i E) que les empreses i entitats de l'Economia Social es caracteritzen per la seva gran transversalitat jurídica i que la personalitat jurídica no constitueix el criteri de pertinença o exclusió de l'economia social. Així, per exemple la inclusió dels centres especials d'ocupació entre les entitats que formen part de l'economia social (art. 5 de la LES) significa que qualsevol persona jurídica, sigui quina sigui la seva naturalesa, i fins i tot física, si té la qualificació administrativa de centre especial d'ocupació, serà considerada part integrant de l'economia social. Tal com més endavant es comprovarà, la majoria dels centres especials d'ocupació que verifiquen els principis orientadors de l'economia social tenen la forma jurídica de societat de responsabilitat limitada.

*2. La delimitació oberta de l'àmbit de l'economia social*

L'article 5, punts 1 i 2 de la LES és molt clar en establir que, al costat de les entitats esmentades de forma expressa, es consideren també pertanyents a l'economia social "les entitats singulars creades per normes específiques que es regeixin pels principis establerts en l'article anterior "(referit a l'art. 4 sobre Principis Orientadors), així com aquelles entitats que realitzin activitat econòmica i empresarial les regles de funcionament de les quals responguin als principis enumerats a l'article anterior, i que siguin incloses en el catàleg d'entitats establert a l'article 6 d'aquesta Llei".

## **5. L'INFORME CIRIEC PER A L'ELABORACIÓ DEL CATÀLEG D'ENTITATS DE L'ECONOMIA SOCIAL**

L'article 6 de la LES assenyala que el ministeri competent en matèria d'economia social *"elaborarà i mantindrà actualitzat un catàleg dels diferents tipus d'entitats integrants de l'economia social, tenint en compte els principis establerts en la present llei"*.

L'elaboració de l'esmentat Catàleg es fa imprescindible per delimitar amb la deguda precisió i exhaustivitat el variat conjunt de tipus d'entitats i, si escau, d'entitats concretes, que integren l'economia social, desenvolupant els criteris que permetin facilitar la seva identificació. La formulació desenvolupada d'aquests criteris és imprescindible ja que, com la pròpia LES reconeix, els principis orientadors de les entitats de l'economia social són això, principis orientadors, que han de ser desenvolupats de forma més concreta i precisa. A més, la identificació dels diferents tipus d'entitats que integren l'economia social, realitzada en l'article 5 de la LES resulta ambigua i confusa per a algunes d'aquests tipus d'entitats, tal com després es comprovarà. Per últim, l'univers de formes jurídiques que posseeixen els operadors econòmics canvia amb freqüència, el que també farà necessari l'actualització periòdica de l'esmentat Catàleg, tal com preveu la mateixa LES en el seu article 6.

Per aquest motiu la Direcció General del Treball Autònom, de l'Economia Social i de la RSE va encomanar al CIRIEC-Espanya la realització d'un *Informe per a l'elaboració d'un catàleg de les entitats de l'Economia Social (Montsó i P. Uralde: 2013)* i va contractar el 2015 amb el mateix CIRIEC-Espanya una *Assistència Tècnica en relació al programa d'impuls de les entitats d'economia social* on es reiteren i completen els criteris d'identificació de les entitats espanyoles pertanyents a l'economia social.

L'*Informe CIRIEC* s'inspira en els principis orientadors de l'article 4 i en l'enumeració de tipus d'entitats de l'article 5 de la LES, complementats amb els criteris formulats per l'organització representativa de l'economia social europea (Social Economy Europe, SEE), recollits íntegrament en el preàmbul de la LES. Quan ha estat necessari interpretar els anteriors criteris, s'ha fet tenint en compte els documents de la Comissió Europea especialment el *Manual de Comptes Satèl·lit de les empreses de l'economia social*, del Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE), el Sistema Europeu de comptes (SEC-2010) i la literatura científica més rellevant sobre el tema.

De conformitat amb l'anterior, els tipus d'entitats de l'Economia Social proposats per a la seva inclusió en el Catàleg previst a la LES són les que figuren en el Quadre núm. 1. Atesa la finalitat d'aquest informe les següents consideracions es realitzaran exclusivament per a les societats no financeres de l'economia social.

Dels 11 tipus de societats no financeres incloses en l'economia social, 6 d'elles són considerades *a priori*, i per a totes les empreses que les integren, entitats de l'economia social: les cooperatives, les societats laborals, les entitats de base associativa, les empreses d'inserció, les confraries de pescadors i l'entitat singular ONCE.

## Quadre núm. 1.

### Tipus d'entitats de l'Economia Social a incloure en el Catàleg previst a la Llei 5/2011 d'Economia Social classificades per sectors institucionals del SEC-2010

SECTOR INSTITUCIONAL		ORGANITZACIONS MICROECONÒMIQUES DE L'ECONOMIA SOCIAL ESPANYOLA
<b>Productors de mercat</b>	Societats no financeres (S.11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperatives (Cooperatives de treball associat, de consumidors, agràries, ensenyament, mar, transports, habitatges, socials, sanitàries, etc.)</li> <li>• Societats Laborals</li> <li>• Empreses de base associativa: Entitats de Base Associativa i altres</li> <li>• Empreses d'inserció</li> <li>• Centros especials d'ocupació de l'Economia Social</li> <li>• Societats Agràries de Transformació de l'Economia Social</li> <li>• Confraries de pescadors</li> <li>• Empreses mercantils no financeres controlades per l'Economia Social</li> <li>• Altres productors de mercat privats (algunes associacions, fundacions i societats mercantils) de l'Economia Social</li> <li>• Entitat singular ONCE</li> <li>• Institucions sense fins de lucre al servei d'entitats no financeres de l'Economia Social</li> </ul>
	Societats financeres (S.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperatives de Crèdit (Caixes Rurals i Caixes Laborals i Populars)</li> <li>• Seccions de Crèdit de les Cooperatives</li> <li>• Mútues d'Assegurances.</li> <li>• Mutualitats de Previsió Social</li> <li>• Cooperatives d'Assegurances</li> <li>• Institucions sense fins de lucre al servei d'entitats no financeres de l'Economia Social</li> </ul>
<b>Productors no de mercat</b>	Institucions Sense Finalitat de Lucre al Servei de Les Llars <i>Instituciones Sin Fines de Lucro Al Servicio De Los Hogares (ISFLSH)</i>  (producció de serveis no destinats a la venda) (S.15)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associacions d'acció social</li> <li>• Fundacions d'acció social</li> <li>• Entitat singular CARITAS</li> <li>• Entitat singular CRUZ ROJA</li> <li>• Fundació ONCE</li> <li>• Altres institucions sense ànim de lucre al servei de les llars</li> </ul>

Font: Informe per a l'elaboració d'un Catàleg d'entitats de l'Economia Social, J.L. Montsó Camps i J.M. Pérez De Uralde, CIRIEC-Espanya, 2013.



Com s'ha assenyalat en el punt 4.3 les normes legals que regulen el funcionament i la governança d'aquestes entitats, amb independència de la seva forma jurídica, permeten presumir, *iuris tantum*, la seva pertinença a l'economia social, i han de ser tipificades com a tals, totes elles, en el Catàleg d'entitats de l'economia social.

Per contra, els 5 tipus restants de societats no financeres no poden considerar-se, pel seu sol estatut jurídic o administratiu, entitats de l'economia social, per la qual cosa hauran d'acreditar el compliment dels principis orientadors establerts a la LES.

Entre aquests 5 tipus restants, 2 d'ells són citats expressament a la LES com a entitats de l'economia social, els centres especials d'ocupació i les societats agràries de transformació, per la qual cosa es procedeix a efectuar els oportuns aclariments.

En el punt 4.4 d'aquest informe s'ha dit que *la majoria dels Centres Especials d'Ocupació que verifiquen els principis orientadors de l'economia social tenen la forma jurídica de societat de responsabilitat limitada*.

Els Centres Especials d'Ocupació són productors de mercat en els quals les persones amb discapacitat tenen un treball productiu i remunerat. La normativa d'aplicació d'aquestes empreses es desenvolupa a partir de la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'Integració Social dels Minusvàlids (BOE núm. 103, de 30.04.1982) (LISMI) i, la Llei 66/1997, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social (BOE núm. 313, de 31.12.1997), així com els Reials Decrets 1368/1985, de 17 de juliol, pel qual es regula la relació laboral de caràcter especial dels minusvàlids que treballin en els centres especials d'ocupació (BOE núm. 189, de 08.08.1985); 2273/1985, de 4 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament dels Centres Especials d'Ocupació definits en l'article 42 de la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'Integració Social del Minusvàlid (BOE núm. 294, de 1985.12.09); 290/2004, de 20 de febrer, pel qual es regulen els enclavaments laborals com a mesura de foment de l'ocupació de les persones amb discapacitat (BOE núm. 45, de 21.02.2004), l'Ordre Ministerial de 16 d'octubre de 1998 (BOE núm. 279, de 21.11.1998) i la Llei 43/2006, de 29 de desembre, per a la millora del creixement i de l'ocupació (BOE núm. 312, de 30.12.2006).

Segons les anteriors normes qualsevol empresa o entitat pot arribar al reconeixement de centre especial d'ocupació, fins i tot qualsevol empresari persona física. Així, dels gairebé 2.000 centres especials d'ocupació que hi ha a Espanya i que donen feina a més de 75.000 treballadors, poden trobar-se tota mena de formes jurídiques, societats anònimes, limitades, laborals, cooperatives, associacions, entitats religioses, fundacions, corporacions locals i altres organismes i, com s'ha dit, també persones físiques. En tots els casos, en la seva plantilla hi ha d'haver el major nombre de persones amb discapacitat que permeti la naturalesa del procés productiu, **com a mínim el 70% de la mateixa**.

Això significa que, òbviament, no tots els centres especials d'ocupació són empreses de l'economia social (encara que així es contempli en la LES) sinó que hi ha, a més, altres centres de titularitat pública i molts altres que són

empreses capitalistes tradicionals. Per aquest motiu, el CIRIEC-Espanya, amb la col·laboració del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, va elaborar al seu dia una base de dades de la totalitat dels Centres Especials d'Ocupació d'Espanya, desagregant els mateixos en una de les tres classes esmentades: de l'economia social, del sector públic i de les empreses capitalistes tradicionals, el detall del qual ve recollit en el Quadre núm. 2.

## Quadre núm. 2.

### Centres Especials d'Ocupació a Espanya segons la seva naturalesa jurídica i la seva pertinença a l'economia social, l'economia pública o l'economia capitalista. Any 2013

TIPUS D'EMPRESA SEGONS PERSONALITAT JURÍDICA	TIPUS DE CENTRE ESPECIAL D'OCUPACIÓ		
	Centre Especial d'Ocupació de l'Economia Social i Pública	Centre Especial d'Ocupació de l'Economia Capitalista	TOTAL
<b>Societat Anònima</b>	<b>130</b>	<b>52</b>	<b>182</b>
<b>Societat Limitada</b>	<b>411</b>	<b>810</b>	<b>1.221</b>
Cooperativa	78	0	78
Associació	187	8	195
Corporacions Locals i altres organismes públics (Economia Pública)	26	0	26
	3	0	3
Corporacions Religioses	15	5	20
	10	0	10
Altres formes jurídiques	11	0	11
Societat Anònima Laboral	101	0	101
	0	38	38
Societat Limitada Laboral			
Fundació			
Persona Física			
<b>TOTAL</b>	<b>972</b>	<b>913</b>	<b>1.885</b>

Font: Base de dades de CIRIEC-Espanya

La identificació dels centres especials d'ocupació pertanyents a l'economia social s'ha realitzat utilitzant criteris basats en l'article 4 de la mateixa LES i per als propòsits d'aquest informe permet obtenir dues conclusions rellevants: la primera, que **la majoria dels centres especials d'ocupació de l'economia social són societats de responsabilitat limitada, de la mateixa manera que la gran majoria de les EBAs també ho són**. La segona conclusió, que l'article 5.1 de la LES inclou com a entitats de l'economia social a moltes que no ho són, per exemple, gairebé la meitat dels centres especials d'ocupació.

En el cas de les societats agràries de transformació cal dir que són societats civils que es regeixen pel Reial Decret 1776/1981, de 3 d'agost, pel qual s'aprova l'Estatut que regula les Societats Agràries de Transformació (BOE núm. 194, de 14.08.1981), i per l'Ordre Ministerial de 14 de setembre de 1982, per la qual es desenvolupa el Reial Decret anterior (BOE núm. 242, de 09.10.1982). La societat agrària de transformació té força similituds amb la cooperativa agrària, és a dir, és un productor de mercat molt proper a les societats no financeres de l'economia social, si bé no totes elles pertanyen a la mateixa, ja que en alguns casos són controlades per empresaris capitalistes amb divers estatut jurídic.

## **6. LES EBAS A LA PROPOSTA DE CATÀLEG DE LES ENTITATS DE L'ECONOMIA SOCIAL DE L'INFORME CIRIEC**

**Les entitats** de base associativa, **independentment de quina sigui la seva forma jurídica, han estat incloses en la proposta de catàleg de les entitats de l'economia social** per un triple motiu, qualsevol dels quals seria suficient per acreditar la seva identitat com a entitats d'economia social.

**En primer lloc, les EBAs apliquen en el seu comportament tots els principis orientadors que han de complir les entitats de l'economia social que estableix l'article 4 de la Llei 5/2011, de 29 de març, d'Economia Social (LES),** a més dels criteris delimitadors formulats pel Manual de la Comissió Europea i els Principis de l'economia social de *Social Economy Europe (SEE)*. I els compleixen, no en virtut de la forma jurídica que adoptin, sinó de les característiques identitàries establertes per elles en les normes jurídiques que les regulen com a entitats singulars gestores d'un servei públic com és el de la salut i que han estat convenientment analitzades en l'epígraf 2 d'aquest informe: Disposició addicional 10a de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya (LOSC); Decret 309/1997, de 9 de desembre, de la Generalitat de Catalunya, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació de les entitats de base associativa per a la gestió de centres, serveis i establiments de protecció de la salut i d'atenció sanitària i sociosanitària, i Llei 2/2007, de 15 de març, de societats professionals (LSP). Característiques identitàries que vénen reforçades per la normativa establerta en el Codi de Bon Govern de l'Associació Catalana d'Entitats de Base Associativa (ACEBA) i que és d'aplicació a totes les EBAs afiliades a ACEBA.

El primer principi de l'economia social formulat en l'article 4 de la LES està orientat cap al funcionament intern de les entitats d'economia social, més que cap als seus compromisos amb l'entorn social extern de les mateixes:

*"a) Primacia de les persones i del fi social sobre el capital, que es concreta en gestió autònoma i transparent, democràtica i participativa, que porta a prioritzar la presa de decisions més en funció de les persones i les seves aportacions de treball i serveis prestats a l'entitat o en funció de la fi social, que en relació a les seves aportacions al capital social".*

Sens dubte, aquest és un dels principis més regulats pel Decret 309/1997. En el seu articulat, les EBAs es contempen com a empreses de treball associat, autogestionades pels seus socis treballadors. En efecte, l'article 3 de l'esmentat Decret no només exigeix que *"almenys el 51% del capital social de l'entitat ha de pertànyer als professionals sanitaris"*, sinó també

que **aquests han de treballar a temps complet a l'EBA**, excepte situacions excepcionals per motius directament relacionats amb la prestació dels serveis, segons el que preveu l'article 3.3 del Decret 309/1997, de 9 de desembre. És a dir, **el vincle principal** establert amb l'EBA pel professional sanitari es concreta en l'aportació del seu propi treball. **Sigui quina sigui la forma jurídica de l'EBA**, l'aportació del capital per part del soci professional té caràcter instrumental: s'aporta capital com a requisit necessari per a poder desenvolupar la seva activitat a l'EBA com a professional sanitari i no com a inversió per maximitzar els rendiments financers de l'esmentat capital. Dit amb altres paraules, les societats anònimes, o de responsabilitat limitada, o societats laborals, o cooperatives, que estan qualificades com a EBAs per l'administració pública, treballen amb capital però no per al capital. Existeix en elles una primàcia evident de les persones sobre el capital.

La primàcia de la finalitat social sobre el capital, en la dimensió interna i de governança de l'entitat a la qual es refereix el principi que s'està analitzant, queda clarament establerta en l'articulat del Decret 309/1997, de 9 de desembre, complementat per la Llei 2/2007, de 15 de març, de societats professionals (LSP). Així, **cap** soci de l'EBA pot posseir capital o participacions socials en percentatge superior al 25% (art. 5 del Decret 309/1997) i les decisions dels òrgans d'administració col·legiats requeriran el vot favorable de la majoria dels socis professionals (article 4.3 de la LSP). Aquests requisits de governança exigits a totes les EBAs són fins i tot més exigents que els requerits a altres entitats de l'economia social, com és el cas de les societats laborals, que són societats anònimes o de responsabilitat limitada, i en les quals qualsevol soci, fins i tot no sent treballador de la societat, pot posseir fins al 33% de capital o de les participacions socials. Els processos participatius i democràtics en la presa de decisions de les EBAs vénen reforçats pel Codi de Bon Govern de les EBAs expressament inspirades en la Carta de Principis de l'Economia Social i que en els seus articles 6 i 7 regula i garanteix la gestió autònoma, transparent, democràtica i participativa de l'EBA.

El segon principi de l'economia social (art. 4 de la LES) també està orientat cap al funcionament intern de l'entitat, en el sentit de garantir la primàcia del treball o activitat de les persones sobre el capital en el repartiment de les rendes generades per l'activitat de l'empresa:

*"b) Aplicació dels resultats obtinguts de l'activitat econòmica principalment en funció del treball aportat i servei o activitat realitzada per les sòcies i socis o pels seus membres i, si escau, a la fi social objecte de l'entitat".*

Com s'ha assenyalat anteriorment el vincle principal establert entre l'EBA i el professional sanitari està constituït pel seu propi treball, com exigeix l'article 3 del Decret 309/1997. A les EBAs, la major part dels resultats obtinguts de l'activitat econòmica estan destinats a retribuir als professionals que hi treballen segons el seu treball aportat i no en proporció al capital.

Els beneficis empresarials de les EBAs tenen un caràcter marginal i és lògic

que així sigui, perquè el *leitmotiv* dels professionals que creen l'EBA no consisteix en rentabilitzar financerament el capital invertit sinó en desenvolupar en el sí de l'empresa, amb el seu treball personal, la seva activitat laboral com a professionals sanitaris, en un escenari participatiu, autogestionari, innovador i de responsabilitats compartides.

Tampoc és casualitat que el Codi de Bon Govern d'ACEBA estableixi que a les EBAs associades, la remuneració dels socis es basarà en el treball realitzat, la dedicació i la responsabilitat i que els complements salarials de tots els treballadors es distribuïran de forma transparent, posant l'accent en la qualitat i quantitat del treball aportat (art 7.2 del Codi).

De forma taxativa, el Codi d'ACEBA estableix que, en el cas que una EBA tingui un superàvit d'explotació, els excedents resultants s'aplicaran prioritàriament a assegurar la viabilitat de l'empresa i, si escau, a la finalitat social de l'entitat.

El tercer principi de l'economia social fa referència a la solidaritat interna i, amb la societat, i no deixa de ser una declaració d'intencions disperses que té molt difícil verificació i avaluació a la pràctica:

*"c) Promoció de la solidaritat interna i amb la societat que afavoreixi el compromís amb el desenvolupament local, la igualtat d'oportunitats entre homes i dones, la cohesió social, la inserció de persones en risc d'exclusió social, la generació d'ocupació estable i de qualitat, la conciliació de la vida personal, familiar i laboral i la sostenibilitat".*

El Codi de Bon Govern d'ACEBA recull en el seu article 8 el compromís social de les EBAs tant en l'àmbit intern com en les seves relacions amb la societat.

Finalment, el quart principi de l'economia social fa referència a la independència de les entitats de l'economia social respecte als poders públics:

*"d) Independència respecte als poders públics".*

No hi ha cap dubte, d'acord amb el que disposa la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'Ordenació Sanitària de Catalunya, el Decret 309/1997, de 9 de desembre, i la Llei 2/2007, de 15 de març, de societats professionals, que les EBAs són entitats de naturalesa privada i independents dels poders públics, entre altres raons, perquè la majoria del capital social i de socis membres de govern, està constituïda per professionals sanitaris.

Resulta sorprenent que la LES, en el seu article 4, no hagi inclòs entre els seus principis un que és crucial per a la identificació de les entitats d'economia social, com és el de l'*Adhesió voluntària i oberta*, que estableix la *Carta de Principis* de SEE. No obstant això, el Codi de Bon Govern d'ACEBA dedica un dels seus articles més rellevants, l'article 7, a la defensa

d'aquest principi d'adhesió voluntària i oberta, protegint el dret efectiu dels professionals sanitaris que ho desitgin a ingressar a l'EBA.

Tot el que s'ha dit fins ara permet obtenir dues conclusions: la primera és que les regles de funcionament de les EBAs, establertes pel seu marc legal i reforçades per l'assumpció voluntària del seu Codi de Bon Govern, responen als principis orientadors formulats en l'article 4 de la LES, pel que formen part de l'economia social i han de ser incloses en el Catàleg corresponent, quan aquest es posi en vigor. La segona conclusió és que el que determina la pertinença de les EBAs a l'economia social no és la forma jurídica que adoptin, sinó els criteris exigits a qualsevol forma jurídica per a ser qualificada com a EBA. *Aquesta és la posició a la qual arriba l'Informe CIRIEC per a l'elaboració d'un Catàleg d'entitats de l'economia social, al què ja s'ha fet referència.*

**En segon lloc,** les EBAs no només formen part de l'economia social emparant-se en el que estableix l'article 5.2 de la LES, tal com s'acaba de comprovar. També està reconegut a la LES i de **forma expressa** la seva pertinença a l'economia social, ja que l'article 5.1 de la LES (*art.5 Entitats de l'economia social*) assenyalava "1. Formen part de l'economia social ... **les entitats singulars creades per normes específiques** que es regeixin pels principis que estableix l'article anterior" (article 4. Principis orientadors).

**Les EBAs compleixen tots els requisits per a ser considerades entitats singulars de l'economia social.** Pel que fa a l'obligatorietat de que es regeixin pels principis que estableix l'article 4 de la LES, s'acaba de comprovar de manera fefaent.

La *singularitat* de les EBAs es fonamenta en el fet que, a diferència de la immensa majoria de les entitats d'economia social, **són entitats gestores d'un servei públic, el de la salut**, que han de ser sotmeses a especials controls públics, per tal de garantir una òptima provisió d'aquests serveis a la població coberta per aquestes entitats en la cartera de serveis contractada.

Per això, el singular i substantiu d'aquestes entitats de l'economia social - les EBAs- són les normes singulars que les regulen i que ja han estat descrites i analitzades en els epígrafs 1 i 2 d'aquest Informe, la LOSC i la seva disposició addicional 10a i el Decret 309/1997, de 9 de desembre, complementats per la Llei de societats professionals. **És a dir, les EBAs amb independència de la forma jurídica que escullin d'entre les previstes en les normes singulars que les regulen, són entitats singulars de l'economia social.**

En tercer lloc, i per últim, les EBAs entren en l'àmbit de les denominades empreses socials, que ja han estat definides en l'epígraf 4.3. d'aquest Informe a partir de la Comunicació de la Comissió Europea *Iniciativa a favor de l'emprenedoria social* (Social Business Initiative-SBI) que qualifica a aquestes empreses socials com *un operador de l'economia social, l'objectiu principal del qual és tenir un impacte social, en lloc d'obtenir un benefici per*

*als seus propietaris o accionistes.* La SBI utilitza els següents criteris restrictius per delimitar l'àmbit de les empreses socials: a) produeix béns i serveis per al mercat d'una manera innovadora i emprenedora; b) els seus beneficis es reinverteixen principalment en la realització del fi social; c) la seva manera d'organització o règim de propietat està basat en els principis democràtics o participatius.

Els anteriors requisits troben un adequat reflex en l'articulat del Decret 309/1997, la disposició addicional 10a de la LOSC i el Codi de Bon Govern d'ACEBA.



## 7. LA GESTIÓ DEL SERVEI PÚBLIC DE LA SALUT PER LES EMPRESES DE L'ECONOMIA SOCIAL: L'EXPERIÈNCIA DE LES EBAS

En el debat sobre els models de gestió dels serveis públics de salut sempre es planteja el dilema de compatibilitzar dos objectius essencials, a saber, el de **fer compatible la màxima eficiència social amb la major eficiència de gestió**. Perquè, al cap i a la fi, i des de la perspectiva dels ciutadans, l'important és que un sistema públic de salut sigui capaç de maximitzar la salut aconseguida per la població (per **tota** la població, independentment del seu nivell de renda), amb el menor cost possible, és a dir, amb una eficiència de gestió òptima, que a la llarga és la que garantirà la sostenibilitat financera del sistema.

El problema es presenta a l'analitzar les característiques del bé del que s'està parlant, la salut, sobre el qual fa ja més de 60 anys es va demostrar que en la provisió d'aquest bé no funcionen els *mercats eficients*, degut entre altres, a la asimetria en la informació entre pacients i metges, per la qual cosa entre tots dos es produeix necessàriament una *relació d'agència*, de delegació del pacient en el metge de les decisions a prendre<sup>9</sup>. També es va posar en evidència quelcom que resulta obvi, però que es passa per alt amb molta freqüència i és que, com s'ha recordat recentment, el que importa és l'eficiència social, perquè l'atenció sanitària, al cap i a la fi, és només un mitjà per aconseguir salut, i no un servei amb utilitat intrínseca<sup>10</sup>.

És a dir, no s'és més eficient, ni necessàriament es gaudeix d'un millor nivell de salut per estar entre els primers llocs en el món en consum de medicaments per càpita, que moltes vegades perjudiquen la salut o provoquen hospitalitzacions innecessàries; o per desenvolupar pràctiques sanitàries que possibilitin increments de productivitat externalitzant costos i derivant-los a altres centres del sistema públic de salut. No s'és més eficient per reduir el cost mitjà de producció en implantació de pròtesis que poden ser innecessàries i fins i tot perjudicials. Això últim servirà de mèrit per avaluar l'*eficiència de gestió* d'un centre hospitalari, però res no indica sobre l'eficiència social, que és el que importa de veritat a la societat.

---

<sup>9</sup> Arrow, Kenet: "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", en *American Economic Review*, 1963

<sup>10</sup> González López-Valcárcel, Beatriz: La gestión privada de la sanidad pública ¿una huida hacia adelante?

I aquí és on sorgeix el dilema en el debat sobre la gestió pública/privada dels sistemes públics de salut. Debat que no és objecte d'aquest informe però que cal recordar-ho per fer un adequat enfocament sobre les característiques idònies que han de reunir, si escau, les entitats privades gestores de la prestació de serveis públics de salut. I aquestes entitats han de ser aquelles que, per la seva configuració societària i sistema de poder i de governança **siguin més capaces d'alinear en una mateixa direcció, en una mateixa corba d'utilitat, l'eficiència de gestió amb l'eficiència social.**

Així ho entén la literatura especialitzada en el tema, que ha posat en relleu la important asimetria i divergència potencial que hi pot haver entre els objectius d'eficiència de gestió i d'eficiència social quan les empreses gestores de serveis públics de salut estan controlades per inversors capitalistes a través de fons de capital risc, desvinculats del territori, dels clients/pacients del servei de salut i dels professionals que presten el servei. En aquests casos, en els que l'objectiu empresarial consisteix en rentabilitzar al màxim el capital invertit, els equips de professionals sanitaris integrats en aquestes empreses, exerceixen una funció merament subalterna i mercantil, despullats de qualsevol possibilitat d'incidir en les estructures de govern i de decisió.

Així semblen entendre-ho també els poders públics, no només en plantejar la necessitat d'un rigorós control públic dels gestors privats i unes regles contractuals clara i detalladament formulades. També consideren d'importància capital l'elecció adequada del tipus de contractista, dels seus objectius, del seu sistema de governança i dels seus compromisos professionals amb l'entorn social en el que actua.

En aquest sentit té tota la seva importància la *Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell de 26/02/2014 sobre contractació pública*, en la qual es faculta els Estats membres perquè els poders adjudicadors **reservin a determinades organitzacions** el dret de participació en procediments d'adjudicació de contractes públics en el cas de **serveis socials, culturals i de salut** (art. 77.1). Aquestes organitzacions han de complir **totes** les condicions següents (art. 77.2):

"a) que el seu objectiu sigui la realització d'una missió de servei públic vinculada a la prestació dels serveis previstos en l'apartat 1 ["serveis socials, culturals i de salut"];

b) que els beneficis es reinverteixin per tal d'assolir l'objectiu de l'organització; en cas que es distribueixin o redistribueixin beneficis, la distribució o redistribució s'ha de basar en consideracions de participació;

c) que les estructures de direcció o propietat de l'organització que executi el contracte es basin en la propietat dels empleats o en principis de participació o exigeixin la participació activa dels empleats, els usuaris o les parts interessades, i

d) que el poder adjudicador de què es tracti no hagi adjudicat a

l'organització un contracte per als serveis en qüestió d'acord amb aquest article en els tres anys precedents."

I l'art. 77.3 assenyala: "la durada màxima del contracte no excedirà de tres anys".

Al marge dels requisits discrecionals de temporalitat contractual, es comprova fàcilment per tot el que s'ha analitzat en epígrafs anteriors, que les EBAs s'ajusten fidelment als criteris que estableix l'article 77.2 de la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell de 26/02/2014.

I és de notar, així mateix, que les condicions assenyalades a les empreses per la Directiva 2014/24/UE prescindeixen de qualsevol consideració jurídica de les mateixes per centrar-se en criteris objectius de comportament, de la mateixa manera que per definir i delimitar l'àmbit de l'economia social ho fan els documents de la Comissió Europea, com el ja esmentat Manual de Comptes Satèl·lit o l'Informe sobre l'Economia Social del CESE. En ambdós casos, torna a ressaltar la *transversalitat jurídica* que caracteritza les entitats de l'economia social.

No hi ha dubte que els requisits exigits per la Directiva 2014/24/UE permeten identificar les potencials empreses contractants per a la gestió de serveis públics de salut com a entitats de l'economia social tot i que, encertadament, la Directiva no esmenta aquest concepte, ja que el mateix no existeix homogèniament delimitat en els Estats que integren la Unió Europea. També encertadament, la Directiva eludeix pronunciar-se sobre el caràcter lucratiu o no lucratiu de les entitats privades adjudicatàries de la gestió dels serveis públics socials, culturals o de salut. En efecte, la clau per establir la idoneïtat dels adjudicataris privats de contractes públics, en el cas dels serveis de salut i altres serveis de provisió de béns socials o preferents, no deriva del caràcter lucratiu o no lucratiu d'aquests adjudicataris, sinó de la preeminència del treball dels professionals sanitaris sobre el capital que, en el cas de les EBAs i altres empreses de l'economia social, constitueix [el capital] un element clarament subordinat al poder de decisió d'aquests professionals en tant que tals, un poder de decisió democràtic i participatiu. En aquest sentit, el modern concepte europeu d'economia social i el conjunt de valors que incorpora, transformador, democràtic i solidari, és indubtablement més idoni i potent per encaixar l'eficiència social de la gestió privada de serveis públics de béns preferents, com el de la salut, que el concepte encunyat per la literatura anglosaxona del *non profit*, en el qual la democràcia participativa brilla per la seva absència, i els sistemes de governança de cap manera garanteixen el protagonisme dels professionals sanitaris, que fàcilment poden quedar marginats, i de fet així passa en nombroses ocasions, en els processos de presa de decisions.

En el cas d'Espanya, el Decret 309/1997, de 9 de desembre, de la Generalitat de Catalunya que regula les característiques identitàries de les EBAs segueix la mateixa metodologia que la Directiva 2014/24/UE. L'essencial, la substància que interessa al finançador i supervisor públic de la gestió privada de determinats serveis sanitaris és, com ja s'ha dit, que aquest gestor privat reuneixi les característiques i condicions idònies que

permetin assolir la major eficiència social i de gestió en la provisió de la cartera de serveis contractada. I aquest objectiu està més rigorosament perfilat en la normativa específica de les EBAs que en les diverses legislacions que regulen els diferents agents de l'economia social, tant en l'àmbit estatal com en els autonòmics i que, en general, no estan dissenyades per a preservar les condicions idònies en què s'ha de prestar un servei públic.

Ja s'han vist en l'epígraf 4.4 algunes de les ambigüitats de la LES estatal i que, al seu moment, requeriran importants matisos.

En el cas de Catalunya, per exemple, la Llei 15/2015, de 9 de juliol, de cooperatives permet que una cooperativa de primer grau pugui estar constituïda exclusivament per persones jurídiques (art. 1), no importa quines, i que *tota persona jurídica, pública o privada*, pugui ser soci d'una cooperativa, sigui aquesta de primer o de segon grau o, per exemple, una societat de capital risc. També contempla la possibilitat que, per exemple, en una cooperativa sanitària de treball associat, el 40% dels vots socials en l'Assemblea General de socis (art. 48.3) i el 49% dels membres del Consell Rector siguin controlats per "*socis*" *col·laboradors*, incloses les societats de capital risc (art. 55.2.a) i que a aquestes societats se'ls retribueixi fins amb un 45% dels excedents nets **repartibles en proporció al capital desemborsat** (art. 26.10).

No hi ha dubte que, una societat, en aquest cas cooperativa, és fàcilment controlable a partir de la possessió d'un cert nombre de vots, és a dir, s'és controlador d'una cooperativa quan es posseeix un nombre suficient de vots que permeten (al controlador) assegurar la majoria de vots en l'Assemblea General i escollir a la majoria del Consell Rector. És evident que el control de fins al 40% dels vots socials en l'Assemblea General i de fins al 49% dels vots del Consell Rector<sup>11</sup>, tots ells en poder de *socis col·laboradors* capitalistes fàcilment liderats, posis per exemple, per una societat de capital risc, atorga a aquesta empresa el **control efectiu** de la cooperativa, és a dir, la facultat de prendre les decisions estratègiques i operatives que afecten a la mateixa. Quant a la distribució d'excedents i *plusvàlues acumulades* en el Fons de Reserva Obligatori, en el cas de liquidació de la cooperativa, un cop saldat els deutes socials i reintegrades als socis les seves aportacions al capital social, el 50% del mateix es pot repartir entre els socis (art. 106).

Per últim, i tot i que la Llei 15/2015, de 9 de juliol, de cooperatives estableix un límit de fins al 30% de treballadors no socis amb contracte de treball, en les cooperatives de treball associat no hi ha cap restricció per fer contractes temporals sota la modalitat de contracte per obra o servei determinats, ni per contractar treballadors que treballin en centres de treball subordinat o accessori, ni per a molts altres casos (art. 131), el que desvirtua el caràcter participatiu i autogestionari de la cooperativa. Contràriament, cal assenyalar que el 95% dels treballadors que presten els

---

<sup>11</sup> Pfeffer Urquiaga, Francisco (2005): "El concepto de control societario...", a Revista Chilena de Derecho vol. 32, nº 3, pags. 501-537, any 2005.

seus serveis a la EBAs constituïdes a Catalunya fins a la data estan vinculats a aquestes entitats mitjançant contractes laborals fixos.

Tot el que s'ha dit fins ara sobre les cooperatives és d'aplicació, corregit i augmentat, per al cas d'un altre dels agents de l'economia social, les societats laborals, i posa en evidència el que al llarg d'aquest informe s'ha reiterat amb insistència, és a dir, que la forma jurídica d'una empresa, fins i tot quan aquesta sigui un agent de l'economia social, com és el cas de les cooperatives, no li confereix necessàriament les característiques de governança democràtica, lideratge dels professionals sanitaris i compromís amb l'entorn social, que són requerides per l'assegurador públic per a desenvolupar una adequada gestió del servei públic de la sanitat.

Aquestes característiques requerides per l'assegurador públic són les que vénen reflectides en la Directiva 2014/24/UE i en la normativa que regula a les EBAs, en el cas català i que, a més, configuren a les mateixes com a entitats de l'economia social, siguin aquestes societats anònimes, de responsabilitat limitada, cooperatives o societats laborals i totes elles, no per la seva forma jurídica, sinó per ser EBAs.

\* \* \*

Encara que són nombrosos els estudis realitzats sobre les diferents formes de gestió privada de la sanitat pública no s'ha pogut arribar a conclusions sòlides sobre quins són els models més idonis públics/privats que permetin obtenir els millors resultats, tant en termes de gestió com d'eficiència social. En general, hi ha una gran escassetat d'avaluacions sòlides al respecte, i no sembla existir evidència empírica de que uns proveïdors de salut (privats/públics) siguin més eficients que altres (públics/privats) en la gestió dels serveis de salut. No obstant això, sí que s'han assenyalat i comprovat les conseqüències negatives de posar en mans d'entitats de capital risc la gestió de xarxes de proveïdors sanitaris els incentius de les quals no estan alineats vers l'eficiència social de la salut.

Per contra, en l'àmbit dels serveis públics d'atenció primària gestionats per les EBAs a Catalunya, i després de 20 anys d'experiència del model, sí que hi ha evidències favorables de la seva eficiència. Com les assenyalades en *l'Informe de l'Observatori del Sistema de Salut de Catalunya* que, a través de la *Central de Resultats* destaca que, en conjunt, les EBAs obtenen iguals o millors resultats en tots els indicadors que la mitjana de les 369 ABS de Catalunya, destacant el grau de satisfacció global dels seus usuaris, per sobre de la mitjana de Catalunya (8,27 sobre 7,94), així com els indicadors de farmàcia, urgències i hospitalitzacions evitables. Aspectes, tots ells, que permeten avaluar com a positiu el comportament de les EBAs en la provisió del servei públic de la salut, i considerar encertat el disseny que al seu dia va realitzar el finançador públic de l'estructura societària de les EBAs, configurant-les, de fet, com a entitats de l'economia social. Per aprofundir en el professionalisme que caracteritza les EBAs, en la seva governança democràtica i participativa i en el seu compromís amb l'entorn social, és recomanable:

- a) que el capital social de les EBAs propietat dels professionals sanitaris sigui perceptiblement superior al mínim el 51% del total que estableix el Decret 309/1997, de 9 de desembre.
- b) que les persones jurídiques sòcies de les EBAs no posseeixin, en el seu conjunt, més del 20% del total de les accions o participacions socials.
- c) que les EBAs facilitin de forma efectiva i constatable la incorporació voluntària a la societat dels professionals sanitaris que tinguin una relació contractual estable i una dedicació completa.
- d) que, en el cas de produir-se excedents d'exercici, aquests es destinin, almenys en un 20%, a la finalitat social de l'entitat i la resta, de forma prioritària, a un fons de reserva que ajudi a assegurar la viabilitat de l'empresa.
- e) que les EBAs se sotmetin periòdicament a un control de responsabilitat social per part d'ACEBA en base al Codi de Bon Govern dels Entitats de Base Associativa aprovat al juny de 2016.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ACEBA, Codi de Bon Govern de les Entitats de Base Associativa, 2016.
- Arrow, Kenet (1962): "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", en *American Economic Review*.
- Barea, J. y Monzón, J.L. (2007): Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la Economía Social: cooperativas y mutuas, Comisión Europea, Bruselas, 2008.
- Borzaga, C., Defourny, J. (Eds.) (2001): *The emergence of Social Enterprise*, Routledge, London.
- Carta de principios de la Economía Social de la Social Economy Europe (SEE).
- CIRIEC (2000): *The enterprises and organizations of the Third System: a strategic challenge for employment*, European Commission-DG V.
- Colectivo Amparo Poch (2008): "Sobre los modelos de gestión privada en atención primaria", SAS, Sindicato Asambleario de Sanidad.
- Comunicación de la Comisión Europea "Iniciativa a favor del emprendimiento social" (Social Business Initiative COM/2011/25-10-2011).
- Constitución Española de 1978.
- Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, por el que se establecen los requisitos de acreditación de las entidades de base asociativa.
- Defourny, J. y Monzón, J.L. (Eds.) (1992): *Économie sociale (entre économie capitaliste et économie publique) / The Third Sector (cooperatives, mutual and nonprofit organizations)*, De Boeck Université, Bruxelles.
- Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social Europeo sobre "Distintos tipos de empresa" (2009/C, 318/05).
- Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre "Espíritu empresarial social y las empresas sociales" (2012/C, 24/01).
- Directiva Europea 2014/24/UE sobre contratación pública.
- Estatuto de sociedad cooperativa europea, Reglamento (CE) nº 1435/2003 del Consejo de 22 de julio de 2003.
- Euro Health Consumer Index 2015 (2016).

- Fundación Avenis Donabedran: Avaluació de la reforma de l'atenció primària i de la diversificació dels serveis 2002. [www.eapsardenya.cat](http://www.eapsardenya.cat)
- Geli, Marina (2016): "20 anys del Cap del Remei", <http://mon.uvic.cat/cess/marina-geli-cap-remei-20-anys/>
- Gené Badia, Joans (2010): "Las Entidades de Base Asociativa: una innovación del siglo pasado que debe modernizarse", en *Integración Asistencial: ¿Cuestión de modelos? Claves para un debate*. Grupo Saned, Madrid.
- González López-Valcárcel, Beatriz (2013): "La gestión privada de la sanidad pública, ¿una huida hacia adelante?" *En nadaesgratis.es*
- Ledesma Casteilfort, Albert e Iruela López, Antonio (2013): "Las entidades de base asociativa (EBA): una alternativa a la gestión pública en la provisión de servicios de salud", en Sedisa S. XXI.
- Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas de Catalunya.
- Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Catalunya.
- Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales.
- Ley 27/1999 de 16 de julio de Sociedades Cooperativas.
- Ley 45/2015, de 14 de octubre, de sociedades laborales y participadas.
- Ley 5/2011 de 29 de marzo, de Economía Social.
- Monzón, J.L. (1989): *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Monzón, J.L. (2015): Asistencia Técnica en relación al programa de impulso de las entidades de economía social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Monzón, J.L. (Dir.) (2010): *Las grandes cifras de la Economía Social en España*, CIRIEC.
- Monzón, J.L. Coord. (2010): Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la economía social, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.
- Monzón, J.L. y Chaves, R. (2012): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, Bruselas, 2012.
- Monzón, J.L. y P. de Uralde, J.M. (2013): Informe para la elaboración de un Catálogo de las entidades de la Economía Social, Valencia 2013.



Observatori del Sistema de Salut de Catalunya. Central de Resultats. Ambit d'atenció primaria. Dades 2015, Barcelona (2016).

Pfeffer Urquiaga, Francisco (2005): "El concepto de control societario...", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 32, nº 3, págs. 501-537.

Resolución del Consejo de la Unión Europea sobre la promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social de Europa (7 de diciembre de 2015).

Resolución sobre la Economía Social del Parlamento Europeo (Informe 2008/2250 (INI)), de 26 de enero de 1999.

Reventos, J. (1960): *El movimiento cooperativo en España*, Ariel.

Sentencia 72/1983, de 29 de julio, del Tribunal Constitucional sobre la ley vasca de cooperativas.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de julio de 1982, sobre sociedades profesionales.

Sistema de Cuentas de Naciones Unidas SCN-2008.

Sistema Europeo de Cuentas, SEC-2010.