

**LAS MISERICORDIAS, UNA EMPRESA SOCIAL RECONOCIBLE  
COMO ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL\***

*THE “MISERICORDIAS”, A SOCIAL COMPANY RECOGNIZED  
AS AN ENTITY OF THE SOCIAL ECONOMY*

ANTONIO JOSÉ MACÍAS RUANO<sup>1</sup>

Recepción: 31/05/2022 - Aceptación: 18/01/2023

---

\* Este artículo fue en gran parte documentado durante una estancia de investigación en la Universidad de Beira Interior (Portugal). Todo mi agradecimiento al Catedrático Responsable del Observatorio de Desarrollo Económico y Social de la Universidad de Beira Interior, D. José Ramos Pires Manso, por las indicaciones y apoyo brindado. Esta publicación es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería.

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Mercantil. Universidad de Almería. Dirección de correo electrónico: ajmacias@ual.es

## RESUMEN

Las Santas Casas de Misericordias son unas instituciones de origen portugués surgidas a finales del siglo XV y que a lo largo del tiempo se extendieron más allá de los territorios del imperio luso, incluso a España, donde se crearon diversas Casas de Misericordia a imagen y con similares finalidades que las originales. Actualmente, las Misericordias siguen teniendo una relevante función y presencia en todo el territorio portugués, en diversos países descolonizados, y en otros con gran influencia por la emigración portuguesa siempre con un importante papel de atención social para la ciudadanía.

Las Misericordias portuguesas forman parte, además, de las Instituciones Particulares de Solidaridad Social (IPSS). En la Ley de bases de la Economía Social de Portugal, Ley 30/2013, se incluyen a las IPSS, y a las Misericordias, como entidades de la economía social, con lo, por lo que el reconocimiento legal es doble.

En España, la existencia y supervivencia de las Santas Casas de Misericordia no tiene el recorrido histórico, ni la relevancia social, que las que han mantenido las portuguesas. Sin embargo, aún hoy, en la actualidad, existen en España algunas Misericordias que prestan su servicio de atención social, habiendo adoptado diversas fórmulas jurídicas como fundaciones, asociaciones y entidades públicas, que, con base a lo dispuesto en el art. 5º de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, al menos algunas de ellas, son entidades de la economía social, sin embargo, si España opta por el reconocimiento de las empresas sociales, todas las Misericordias tendrán la consideración de entidad de la economía social.

**PALABRAS CLAVE:** Misericordias, Empresas Sociales, Economía Social, Marco legal, Portugal, España.

## ABSTRACT

The Holy Houses of Mercy are institutions of Portuguese origin that emerged at the end of the 15th century and that over time extended beyond the territories of the Portuguese Empire, even to Spain, where several Houses of Mercy were created in the image and with similar purposes to the original ones. Nowadays, the Mercies continue to have an important role and presence throughout the Portuguese territory, in various decolonized countries, and in others with great influence by the Portuguese emigration always with an important role of social care for the citizenry.

The Portuguese Mercies are also part of the Particular Institutions of Social Solidarity (IPSS). In the Law on the Bases of the Social Economy of Portugal,

Law 30/2013, the IPSS are included, and the Misericordias, as entities of the social economy, so the legal recognition is twofold.

In Spain, the existence and survival of the Holy Houses of Mercy does not have the historical route, nor the social relevance, that the Portuguese have maintained. However, even today, in Spain, there are some Mercies that provide their social care service, having adopted various legal formulas such as foundations, associations and public entities, which, based on the provisions of art. 5th of Law 5/2011, of 29 March, of the Social Economy, at least some of them are entities of the social economy, however, if Spain opts for the recognition of social enterprises, all Mercies will be considered an entity of the social economy.

**KEYWORDS:** Misericordias, Social Economy, Social Enterprises, Legal Framework, Portugal, Spain.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. PRESUPUESTOS PARA LA CALIFICACIÓN DE ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL. 3. LAS EMPRESAS SOCIALES EN EL ÁMBITO EUROPEO. 4. PROMOCIÓN DE ENTIDADES PRO INTERÉS GENERAL DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL. 5. EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES EN ESPAÑA. 6. LAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA PORTUGUESAS Y SU CALIFICACIÓN COMO ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN PORTUGAL. 7. LAS CASAS DE MISERICORDIA EN ESPAÑA: POSIBLE ENCAJE COMO ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL, Y PROPUESTA LEGISLATIVA DE REGULACIÓN. 8. BIBLIOGRAFÍA.

**SUMMARY:** 1. INTRODUCTION. 2. REQUIREMENTS FOR QUALIFICATION OF A SOCIAL ECONOMY ENTITY. 3. SOCIAL ENTERPRISES IN THE EUROPEAN LEVEL. 4. PROMOTION OF GENERAL INTEREST ENTITIES FROM THE SOCIAL ECONOMY. 5. THE LEGAL RECOGNITION OF SOCIAL ENTERPRISES IN SPAIN. 6. THE PORTUGUESE HOLY HOUSES OF MERCY AND THEIR QUALIFICATION AS ENTITIES OF THE SOCIAL ECONOMY IN PORTUGAL. 7. THE HOUSES OF MERCY IN SPAIN: POSSIBLE QUALIFICATION AS A SOCIAL ECONOMY ENTITY, AND LEGISLATIVE PROPOSAL FOR REGULATION. 8. BIBLIOGRAPHY

## I INTRODUCCIÓN

Las Santas Casas de Misericordias son unas instituciones de atención social de origen portugués, surgidas a finales del siglo XV, para el desarrollo de las denominadas acciones de misericordia cristiana, y que tuvieron un rápida y extensa implantación en toda la demarcación del imperio luso, alcanzando algunas de ellas una gran relevancia económica, institucional y social como las de Lisboa, Oporto, Guarda o Braganza en Portugal, las de São Paulo o Río de Janeiro en Brasil; la de Luanda en Angola; la de Macao en China; o la de Maputo en Mozambique, entre otras.

Las Santas Casas de Misericordias conforme al modelo portugués también se han extendido a otros países de la mano de la emigración de sus nacionales, creándose la de París en 1994, o la de Luxemburgo en 1996. A nivel internacional se han constituido entidades de representación de las Misericordias como la “União Europeia de Misericórdias”, o la “International Confederation of Charities/Misericórdias”, con lo que la proyección de este tipo de entidades, lejos de agotarse, se va perpetuando en el tiempo.

La trayectoria de las Misericordias en Portugal, y en su ámbito de influencia, no ha sido lineal, sino que han sufrido los avatares propios de sus tiempos, pero siempre con un importante papel de atención social para la ciudadanía. Su presencia y acciones han sido, y son, fundamentales en el sistema de previsión social portugués que las ha integrado en el sistema de prestación de servicios de la Se-

guridad Social. Tan es así que, en la vigente Constitución Portuguesa, existe un reconocimiento implícito de las Misericordias en su labor social, considerándolas como entidades integrantes y colaboradoras al actual régimen de la Seguridad Social al haber sido incluidas en la categoría jurídica de Instituciones Particulares de Solidaridad Social (IPSS).

Paralelo con este reconocimiento legal de la función colaboradora con el sistema de Seguridad Social portugués, en la vigente Ley de bases de la Economía Social de Portugal, L. 30/2013, se determinan cuáles son las entidades de la economía social<sup>1</sup> que tendrán acceso a las medidas de fomento y promoción institucionales y de carácter tributario, incluyendo a las Misericordias entre éstas, con lo que en Portugal gozan, “*per se*”, de la cualidad de entidad de la economía social, tanto a el plano singular, como en la medida en que son reconocidas como integrantes de las IPSS, que también son entidades enunciadas expresamente como propias de la economía social en la norma portuguesa.

En España, en cambio, la existencia y supervivencia de las Casas de Misericordias no tiene el recorrido histórico, ni la trascendencia social, que las que han mantenido las portuguesas, y no por la falta de relevancia de la función social que también desarrollaron en su labor de atención a los menesterosos, que fue muy significativa, sino por la distinta gestión y titularidad de este tipo de entidades, y la asunción pública del servicio de atención social por parte de la Administración.

Las diferencias entre las Misericordias españolas y las portuguesas, que partieron en su concepción inicial por el impulso dado por la realeza, se produjo, básicamente, a raíz de la irrupción del Concilio de Trento, que supuso que las Misericordias españolas pasaran mayoritariamente a depender de la Iglesia mientras las portuguesas siguieron siendo erigidas por la monarquía, lo que supuso un desarrollo, prácticamente desde un primer momento, totalmente diferenciado entre unas y otras.

La debilitación de los períodos de desarrollo imperial de los Estados ibéricos, los procesos económicos y políticos liberales que afectan a Europa, el cambio hacia las monarquías parlamentarias, la irrupción de las ideas ilustradas, el cambio de visión del estado de pobreza de los hombres o la asunción de la atención social como

---

<sup>1</sup> El concepto y desarrollo legislativo de la “Economía Social” en Portugal y en España es muy parecido, resultando similares las respectivas leyes, basadas, ambas, en la enumeración de unas entidades a las que se les reconoce el carácter de propias de la economía social, se enumeran unos principios orientadores que han de cumplir estas entidades que son, prácticamente, idénticos, y se prevé un catálogo actualizable de entidades que pueden optar a este calificativo para poder participar de las medidas de promoción y protección que se dicten por el ámbito público para su fomento, así como una serie de ventajas y beneficios, ya sean de carácter fiscal en Portugal, o en el ámbito de la Seguridad Social en España (Macías y Pires, 2019: *passim*), con lo que el reconocimiento legal como entidades de la economía social, tanto en Portugal como en España, tiene una especial relevancia en ambos países.

obligación del poder público, en definitiva, el discurrir histórico de ambos países, van diferenciando el desarrollo de este tipo de entidades en sus respectivos ámbitos territoriales, manteniéndose fuertemente en Portugal, y debilitándose en España.

En España no se ha producido una legislación, ni unas actuaciones políticas que potenciaran o protegieran especialmente a este tipo de entidades de atención social de carácter privado. Sin embargo, aún hoy, existen en España algunas Casas de Misericordia que prestan su servicio de atención social, habiendo adoptado diversas fórmulas jurídicas como fundaciones, asociaciones, entidades públicas, o establecimientos de beneficencia, que, con base a lo dispuesto en el art. 5 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES), al menos algunas de ellas, las que han optado por una fórmula o estructura jurídica de las reconocidas por la norma –fundaciones y asociaciones–, deben ser consideradas como entidades de la economía social, lo que les permite acceder a las medidas que se vayan adoptando a nivel institucional y legislativo para potenciar este tipo de estructuras jurídicas. Pero las que no han optado por este tipo de estructuras, cumpliendo los mismos cometidos y funciones que las que sí lo han hecho, quedan fuera del marco jurídico de la economía social, con lo que el modelo español se distancia del portugués en el tratamiento jurídico de una institución con un mismo origen, pero con distinta proyección. Sin embargo, las Misericordias, en España, sea cual sea la estructura que hayan elegido para el mantenimiento de su labor actividad, «persiguen [...] el interés general económico o social» (art. 2 LES), con lo que se enmarcarían en la legislación europea y en el derecho comparado de parte de la UE en las denominadas “Empresas Sociales”, pendientes aún de un reconocimiento legal genérico en España, y que deberán ser incorporadas al ámbito de la economía social (VARGAS, 2021: 81). Si se reconocieran a las empresas sociales como entidades de la economía social, las Misericordias, sea cual fuere su estructura jurídica, tendrían reconocido su estatuto como tales.

Con un método de prospección histórica y comparativo vamos a ver la distinta intervención y desarrollo de las Misericordias en la historia de los dos países de la península ibérica para determinar las causas de la diferenciada presencia de estas entidades en el sistema de atención social, así como el distinto tratamiento de las mismas a nivel institucional y legislativo, básicamente en lo referente a su reconocimiento como entidades de la economía social que buscan “el interés general económico o social” (art. 2 L. 5/2011). Con carácter previo, hemos de partir de una serie de premisas que enmarcan el presente trabajo en torno a la calificación legal en España de estructuras jurídicas como entidades de la economía social, que pasamos poner de relieve.

## 2 PRESUPUESTOS PARA LA CALIFICACIÓN DE ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Siendo conscientes de que la visión doctrinal no es pacífica en torno al concepto y contenido de la Economía Social, ni a la propia consideración de cuáles puedan ser sus entidades, así como su mantenimiento como tales o posibles incorporaciones futuras, hemos de fijar los presupuestos de los que partimos para la calificación de cualquier nueva estructura jurídica como futura entidad de la economía social en actual régimen jurídico español.

En primer lugar, pese a que en el art. 2 L 5/2011 se define a las entidades de la economía social como aquellas que desarrollan actividades económicas y empresariales, dentro del ámbito privado, que actúen «*de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4*», lo cierto es que no todos los principios orientadores recogidos en el artículo 4 de esta norma han de ser cumplidos para ser calificadas como tales. Y ello, por varios motivos. Por un lado, el calificativo legal de los principios que enuncia la norma es el de “orientadores”, por lo que puede interpretarse que no se trata de una exigencia en el cumplimiento<sup>2</sup>, sino como orientación en la actuación (Fajardo, 2018: 107). Y, por otro lado, algunos de los principios enunciados son contrapuestos a la forma de actuación de alguna de las entidades calificadas por la propia norma como de la economía social, lo que no les priva de tal calificativo legal. Como muestra de ello, señalar que el principio de decisión que propugna el primero de los enumerados en la LES persigue que los acuerdos que se tomen en el seno de la empresa sean adoptados por criterios en los que primen los socios o su actividad sobre la inversión, y sin embargo, las sociedades laborales, calificadas por la propia norma como entidades de la economía social, tienen, conforme a su propio régimen jurídico, y por tratarse de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada<sup>3</sup>, un sistema de adopción de acuerdos de carácter puramente plutocrático<sup>4</sup>. De hecho, las fórmulas jurídicas que son reconocidas *ope legis* como entidades de la economía social, como afirma un sector de la doctrina, han sido calificadas como tales por cumplir mayoritariamente –no íntegramente–, con los fines y principios de la economía social (Fajardo, 2018: 123), que es lo que, entendemos, sería exigible a las potenciales nuevas entidades de la economía social<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> En contra, ALTZELAI ULIONDO, 2020: 128.

<sup>3</sup> Art. 1 Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas.

<sup>4</sup> Y ello, pese a que la mayoría del capital debe estar en manos de los trabajadores fijos de la empresa –art. 1º.2.a L. 44/2015–, pero que puede que no representen precisamente a la mayoría de los trabajadores de la misma, por ser estos los de carácter temporal o interino; o que unidos los inversores y los trabajadores no fijos, los socios trabajadores no representen los intereses mayoritarios de la empresa.

<sup>5</sup> En cualquier caso, la fórmula abierta de incorporación de nuevas estructuras a las legalmente previstas supone, a criterio de una parte de la doctrina, que «no se establece, pues, la necesaria vinculación

El segundo presupuesto del que partimos, es que, pese a que un relevante sector de la doctrina entiende que la enumeración legal que hace la LES de sus entidades lo serán, pero solo de entrada, puesto que si se acreditara ante, o por, la Administración pública de control –no prevista cuál pudieran ser ésta en la norma– que en la práctica alguno de esos empresarios no ajusta su comportamiento a los principios de la economía social o no persigue el interés colectivo o general, o ambas circunstancias, pese a su inicial consideración como entidad de la Economía Social, dejará de formar parte de la misma por la propia aplicación de la Ley (Paniagua, 2011: 166). Esta concepción finalista o teleológica con la norma, reforzada además con la intención del legislador manifestada en el preámbulo de la misma al señalar que la inscripción en el catálogo de entidades «*no teniendo [tiene] en ningún caso carácter constitutivo*» para su consideración como propia de la economía social, puede conducir a un grave problema de inseguridad jurídica y conculcar la regla de que donde la ley no distingue, no se debe distinguir, o sancionar donde el derecho no prohíbe<sup>6</sup>, por lo que no asumimos la expresión ni el alcance de la premisa inicial que hemos señalado, y propugnamos que, con base a su estructura jurídica, una entidad cualquiera será calificada como propia de la economía social, *per se*, si es de las enunciadas en la enumeración que hace la Ley o es de las que se incluyan, en su momento, en el catálogo de entidades de la economía social previsto en el art. 6 de la LES por la administración competente<sup>7</sup>, sea de ámbito nacional o autonómico<sup>8</sup>, al menos mientras no se cambie la impronta de la vigente Ley de Economía Social.

---

para la consideración como entidad de economía social con los principios orientadores que se han previsto en el artículo 4» (SÁNCHEZ CHACÓN citado por PAZ CANALEJO, 2012: 93-94).

<sup>6</sup> la Ley califica de entidad de la economía social a las sociedades laborales y no a aquellas sociedades laborales que cumplan o no unos principios, que persigan o no unos fines, basta con que cumplan con su régimen jurídico propio (art. 1 LES: «...*con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada una de ellas...*») y sean calificadas por la autoridad laboral competente como tales (art. 2.1 L. 44/2015).

<sup>7</sup> Y ellos sin perjuicio de que cualquier entidad concreta que tuviera una estructura de las calificadas como propia de la economía social, si fuera declarada judicialmente como falsa o que no se corresponde con la que aparentemente haya elegido, tampoco sería considerada como entidad de la economía social, precisamente por la declaración de nulidad en su tipo.

<sup>8</sup> Debido al reparto de competencias legislativas autonómico, Galicia ha publicado la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social, recogiendo en su art. 6º una relación de entidades de la economía social que coincide con la prevista en la norma estatal, aunque incorporando a las comunidades y mancomunidades de montes vecinales en mano común, que, aunque recogida en la legislación nacional (art. 6.e L. 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos), es propia de la legislación gallega (L. 13/1989, de 10 de octubre de Galicia), por lo que conforme a lo dispuesto en el art. 6 LES, tales entidades deben ser consideradas, a nivel nacional, como propias de la economía social (BASTIDA *et al*, 2020: *passim*).



Es más, desde que legislativamente en España<sup>9</sup> se concretó un concepto de economía social con el RD 1836/1991, de 28 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica básica y funciones del Organismo autónomo Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social<sup>10</sup> (PAZ CANALEJO, 2012: 40, o ARRIETA IDIAKEZ, 2014: 36), se han enunciado, siempre, categorías jurídicas sin distinción de su posible carácter purista o ajustado a cualesquiera principios, es decir, por ser lo que son. Así, el art. 2º del RD 1836/1991 señala que *«En concreto, componen el concepto de economía social las Cooperativas de cualquier tipo, las Sociedades anónimas laborales y cualesquiera otras Entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente»*. Para el Legislador de 1991, la economía social se concretaba en los sujetos, como categorías genéricas y absolutas, que enumera: todo tipo de cooperativa<sup>11</sup>, todo tipo de sociedad anónima laboral<sup>12</sup> y aquellas entidades que cumplan, en el futuro, con los requisitos que legalmente se establezcan para ello.

Y el tercer presupuesto del que partimos es que la calificación que hace la LES de cuáles son las entidades de la economía social se corresponde con una variedad y heterogeneidad sustantiva de estructuras jurídicas que exige un reconocimiento puntual e individualizado de cada una de ellas dada su distinta naturaleza y estructura. En efecto, algunas de las entidades enunciadas pueden tener ánimo de lucro –como los centros especiales de empleo, las empresas de inserción o las sociedades laborales– y otras no –como las mutualidades–; unas pueden tener estructura societaria y otras ser de carácter fundacional; unas pueden estar participadas por entidades públicas y otras no; algunas de ellas estar ligadas exclusivamente al ámbito del derecho privado, tanto mercantil –sociedades laborales o cooperati-

<sup>9</sup> Algunas leyes anteriores desarrollan aspectos propios del espíritu de la economía social como la 45/1960, de 21 de julio, por el que se creó el denominado Fondo Nacional de Asistencia Social.

<sup>10</sup> El RD. 1836/1991 vino a dar contenido orgánico a lo dispuesto en el art. 98 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, con la creación del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, y de sus órganos superiores, la Dirección General y el Consejo de la Economía Social, sustituyendo a la antigua Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales (ETXEZARRETA Y MORANDEIRA, 2012: 9).

<sup>11</sup> Aunque su creación es de fecha posterior al RD. 1836/1991, ha habido discusión en torno a la naturaleza de entidad de la economía social para las denominadas cooperativas mixtas, donde hasta casi el 50% de su capital puede estar en manos de meros inversionistas, quienes participan en la gestión –votos– y beneficios en función de su inversión en el capital social, pero lo cierto es que el RD de 1991 nunca fue modificado, estando, coetáneamente en vigor tanto la Ley autonómica vasca, que ya las reconocía, como, posteriormente, la Ley nacional de cooperativas de 1999, donde también se recoge este tipo de cooperativa mixta, y nunca se ha establecido una distinción, manteniéndose el tenor del precepto contenido en el art. 2 RD 1836/1991: *«componen el concepto de economía social las Cooperativas de cualquier tipo»*.

<sup>12</sup> Hasta la entrada en vigor de la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, derogando la L. 15/1985, éstas solo podían tener la estructura de sociedad anónima.

vas— como civil —sociedades agrarias de transformación<sup>13</sup>—, o ser corporaciones de derecho público —como las cofradías de pescadores—; o también pueden algunas de ellas buscar los beneficios de sus propietarios o integrantes —como las cooperativas o mutualidades—, y otras las de personas ajenas —como las fundaciones— (FAJARDO, 2018: 103). Pero pese a la heterogeneidad de las entidades enunciadas en la LES, todas las estructuras jurídicas cumplen ciertos patrones<sup>14</sup> que, en definitiva, se concretan en que participan en la actividad económica en el mercado; son entidades privadas; su estructura o funcionamiento tiende a primar el interés por las personas como tales —no como inversionistas— frente al capital; su funcionamiento resulta autónomo e independiente de los poderes públicos; y destinan parte de sus beneficios a la prestación de un servicio a sus miembros, o/y a fines de interés general<sup>15</sup>.

Dado que conforme establece la LES, y aunque no supongan un requisito constitutivo la inscripción en el catálogo de entidades de la economía social<sup>16</sup>, la actualización de tal catálogo a cargo del Gobierno supone, además de la puesta al día de los datos a efectos estadísticos (D.A. 1<sup>a</sup>), el reconocimiento, previo examen, de categorías de estructuras jurídicas para la promoción y visibilidad de las puntuales entidades que actúan en el mercado como mercedoras de las ayudas previstas, y que se prevean, para el fomento de la economía social. Y, aunque algunas entidades que estén fuera de las categorías de las que se inscriban en el catálogo puedan conseguir acceder a estas medidas de promoción por obtener el denominado Sello de Entidad de la Economía Social<sup>17</sup>, cuando tal medida esté legislativamente desa-

<sup>13</sup> Aunque en torno a la naturaleza civil o mercantil de las SAT, autores tan relevantes Vargas Vasserot afirman que «a pesar de la declaración del RDSAT [...] no se puede negar el carácter mercantil de muchas SAT en base a que su objeto social lo desarrollan mediante la organización y explotación de una verdadera empresa», aunque continúa afirmando que «a favor del carácter civil de las SAT se pronuncia la mayoría de la doctrina que ha estudiado su régimen jurídico» (VARGAS, 2010: 162), por lo que su naturaleza, al menos en el plano doctrinal es discutida, pero en el legal, el artículo 1.1 RD. 1776/1981, de 3 de agosto, Estatuto de las S.A.T., es claro y contundente: «son Sociedades civiles».

<sup>14</sup> Incluso uno tan genérico o rotundo como que el «nexo común, y que aun pudiendo tener una idea diferente del término [Economía Social] se entendía cuál era la idea principal subyacente, las personas», (ETXEZARRETA Y MORANDEIRA, 2012:13-14).

<sup>15</sup> Criterios basados en la Carta de Principios de la Economía Social publicada de 2002 por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CEMAF).

<sup>16</sup> Apartado III del Preámbulo de la L. 5/2011. En este sentido, PANIAGUA: 2011, 239-241.

<sup>17</sup> La medida 19 correspondiente al Eje 3 de la Estrategia Española de la Economía Social 2017-2020, aprobada por Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, prevé la «creación del Sello de Entidad de la Economía Social. En paralelo a la elaboración del Catálogo al que se refiere la medida anterior, se articulará un Sello de reconocimiento para las entidades que forman parte de la Economía Social, que permitirá, por un lado, identificar a todas y cada una de las empresas y organizaciones que conforman el sector y, por otro, dotarlas de visibilidad de manera que sean reconocidas por la sociedad en su conjunto. Para ello [...] articulará un mecanismo en el que se

rollada, y la empresa interesada cumpla con los requisitos que se prevean, las que tengan la estructura jurídica de las que se inscriban en el catálogo, podrán tener el acceso a todas las medidas de promoción que se pongan en marcha dentro de las políticas económicas y de desarrollo relacionadas con la economía social, sin demostrar su ajuste a los principios orientativos enumerados en la norma, o sin tener que obtener el mentado Sello de Entidad de la Economía Social.

Las nuevas categorías de entidades que puedan inscribirse en el futuro catálogo de la economía social deberán cumplir con los mismos patrones, estándares o requisitos que las que han sido designadas por la Ley como tales, por lo que debemos analizar cualesquiera otras estructuras jurídicas no calificadas, a priori, como entidades de la economía social para determinar si pueden ser consideradas como tales, y, así, acceder a las medidas de representación y de promoción previstas, o que se puedan arbitrar.

### 3 LAS EMPRESAS SOCIALES EN EL ÁMBITO EUROPEO

El término “empresa social” es relativamente reciente, básicamente a mediados de la última década del siglo pasado, y su contenido está pendiente de concreción. La atención científica sobre el término y contenido se desarrolló a partir de la indicada década, casi paralelamente, en Europa y Estados Unidos, aunque sin apenas interrelación.

En Europa, el impulso de la empresa social aparece en Italia a finales de los últimos años 80 con iniciativas de tipo cooperativo para dar respuesta a necesidades no cubiertas, especialmente en el ámbito de la integración laboral y en el de los servicios personales (DEFOURNAY & NYSSSENS, 2010). En este país, se promulgó la Ley 381 de 1991, creando las denominadas Cooperativas Sociales, definidas como aquellas que “tienen el objetivo de perseguir el interés general de la comunidad en la promoción humana y en la integración social de los ciudadanos” (art. 1). Con el Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155 “Disciplina dell’impresa sociale” Italia abandona el tipo social específico cooperativo para la empresa social, dando cabida a cualquier entidad, sea cual fuera su estructura, que ejerza con carácter permanente y principal una actividad económica con vistas a la consecución de objetivos de interés general, centrándose en la actividad y no en la forma social. Actualmente, la empresa social en Italia está regulada por el Decreto legislativo 3 julio 2017, n. 112, donde se determina que “empresa social” es una calificación jurídica, un estatus jurídico, no un tipo de entidad (FICI, 2020: 187), suponiendo el reconocimiento del ejercicio de la solidaridad social por los particulares, con apoyo fiscal y financiero, debidamente controlado por la Administración Pública.

---

*expresen las condiciones de este distintivo, que se desarrollará mediante Orden Ministerial, y que contendrá los requisitos necesarios para la obtención del mismo».*

Mientras, a nivel institucional europeo, en 1996 se formó la red internacional de centros de investigación universitarios e investigadores individuales en empresas sociales EMES, quien fijó los identificadores de las tres dimensiones de la empresa social –la económico/empresarial, la social, y la relativa a la propiedad/gobernanza, que luego se concretará– (VARGAS, 2021: 67), y que posteriormente ha servido de criterio institucional europeo para la formación del marco jurídico en el que está inmersa.

En el plano legislativo europeo, la preocupación por dar un marco a las políticas sociales de los miembros de la Unión Europea para la promoción de las empresas sociales, ha sido patente desde la Resolución 2008/2250 (INI) del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 2009, sobre economía social, donde ya se pedía a la Comisión y a los Estados miembros que desarrollaran programas destinados a las empresas sociales potenciales y existentes. Posteriormente, con la Resolución del Parlamento, de 20 de noviembre de 2012, sobre la Iniciativa en favor del emprendimiento social – construir un ecosistema para promover las empresas sociales (2012/2004 (INI)), publicada tras la Comunicación de la Comisión de 25 de octubre de 2011 –la conocida como *Social Business Initiative (ISB)*– (COM (2011) 0682)<sup>18</sup>, y del dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo, de 26 de octubre de 2011 (NAT/589), se consideró “que los actores de la economía social y las empresas sociales son impulsores del crecimiento económico y de la innovación social, con potencial para crear empleos sostenibles y para favorecer la inclusión de grupos vulnerables en el mercado laboral”, así como que “las empresas sociales pueden contribuir a la prestación de los servicios sociales, que son elementos fundamentales del Estado del bienestar y que, por tanto, ayudan a alcanzar los objetivos de la Unión Europea” (Considerandos F y G de la Resolución 2012/2004 (INI)), resolviendo que “las empresas sociales suelen intentar responder a las necesidades sociales y humanas que no cubren (o no de forma suficiente) los operadores comerciales o el Estado”, señalando sus características, abogando por mejorar su entorno jurídico y fiscal, así como la adopción de medidas de apoyo y promoción. También se pidió un estudio comparativo a nivel europeo de las distintas concepciones y medidas de desarrollo de las empresas sociales en cada uno de los países de la Unión Europea para comprender el alcance y concepción que de tales instrumentos se hace en cada uno de sus Estados miembros.

Con el Reglamento (UE) 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos (FESE), dirigido a los inversores que proporcionan financiación a las empresas sociales (ALTZELAI, 2020: 113), se fijó, entre otras cuestiones un concepto de empresa

---

<sup>18</sup> Señalada como punto de inflexión para el reconocimiento de las empresas sociales y la innovación social en la búsqueda de soluciones originales para problemas sociales (VARGAS, 2021: 68, o ALTZELAI, 2020: 114).

social en base a que “ii) tenga como objetivo primordial la consecución de un impacto social positivo y medible, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa, siempre que esta:

- proporcione servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas,
- emplee un método de producción de bienes o servicios que represente su objetivo social, o
- proporcione ayuda financiera exclusivamente a las empresas sociales tal como se definen en los dos primeros guiones,

iii) utilice sus beneficios principalmente para la consecución de su objetivo social primordial, de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro reglamento o documento constitutivo de la empresa. Estos reglamentos o documentos constitutivos habrán implantado procedimientos y normas predefinidos que regulen todas las circunstancias en las cuales se reparten beneficios a los accionistas y propietarios, garantizándose que dicho reparto de beneficios no socave su objetivo primordial, así como

iv) sea objeto de una gestión responsable y transparente, en especial involucrando a los empleados, los clientes y los interesados afectados por su actividad” (art. 3.1 d Reglamento (UE) 346/2013).

Con lo que a nivel legal europeo se da una primera definición de qué es una empresa social.

En el mismo año se publicó el Reglamento (UE) N° 1296/2013, de 11 de diciembre de 2013, relativo al programa de la Unión para el Empleo y la innovación Social (“EaSI”), en cuyo art. 2, a los efectos del propio Reglamento, se define qué es una empresa social, siendo lo relevante que, independientemente de su forma jurídica, presenta las mismas características que las señaladas en el Reglamento 346/2013 (ALTZLEAI, 2020: 115).

Tanto en la “La iniciativa de emprendimiento social” del Parlamento Europeo de mayo de 2014, como en su Resolución 5 de julio de 2018, se vuelve a reiterar la definición de empresa social del Reglamento (UE) N° 1296/2013 (Considerando L), así como la insistencia en la bondad y conveniencia de este tipo de empresas, sus características, objetivos, compromisos con valores muy cercanos a los del movimiento cooperativo y a los de la economía social (Considerando M), abriendo el ámbito subjetivo a cualquier tipo de estructura jurídica, incluso aquellas que tuvieran ánimo de lucro.

Igual que en marco jurídico nacional italiano, el Parlamento Europeo propone el reconocimiento del ejercicio de la solidaridad social por entidades particulares, así como su apoyo fiscal y financiero institucional para hacerlo extensivo a las

legislaciones nacionales de los Estados miembros, pero sin un criterio homogéneo de qué se entiende por empresa social en cada uno de éstos.

Tal y como se había solicitado en diversas ocasiones por el Parlamento Europeo (Resoluciones 2012/2004 y 2016/2237), la Comisión Europea, en enero de 2020, publicó el informe de síntesis comparativo de las distintas visiones y reconocimiento en los Estados miembros de la Unión (incluido el Reino Unido que salió de la U.E. el 1 de febrero de 2020), y otros países del entorno<sup>19</sup>, titulado “*Social Enterprises and Their Ecosystems In Europe*” (Empresas Sociales y sus Ecosistemas en Europa)<sup>20</sup>.

La premisa para el estudio era clara: la visibilidad exige concreción, comprensión e identificación, por lo que hay que determinar qué es una empresa social para cada uno de los Estados miembros de la Unión, para la adopción de cualquier medida de fomento y desarrollo de estas. Es decir, atender a “la necesidad de saber qué son las empresas sociales y en qué tipo de ecosistemas operan” (COMISIÓN, 2020: 22). El trabajo comparativo ha detectado que la definición de qué sea una empresa social en los Estados analizados se divide entre aquellos que usan una definición organizacional, centrada en las características intrínsecas que deben mostrar las empresas; y los que lo hacen con definiciones específicas del sector, considerando solo los tipos de organizaciones que operan en el campo de la inclusión social (empresas sociales de inserción laboral o WISE). Partiendo del concepto institucional europeo recogido en distintos documentos de qué es una empresa social, recogiendo el criterio del grupo de investigación EMES en el proyecto *The Emergence of Social Enterprise* (2001), se fijan las tres dimensiones clave para su consideración: la dimensión económico/empresarial (actividad en el mercado por encima del 25 %); la social (en post del bien común social reconocido legislativamente, debiendo estar el fin social explícito claramente definido a nivel estatutario); y la relativa a la propiedad/gobernanza (con límites en la distribución de beneficios, y que en la gestión y control de la estructura todas las partes interesadas estén representadas), siendo la interacción de las tres dimensiones lo que determina si una organización puede o no calificarse como una empresa social. En cualquier caso, la Comisión evita dar una definición estándar comprensiva a todo el espacio europeo para evitar, lo que califica como regulación camisa de fuerza –*a regulatory straitjacket*– (COMISIÓN, 2020: 28), dando amplitud a los Estados para su concepción, presencia y visibilidad.

---

<sup>19</sup> Los países candidatos a la Unión Europea (Albania, Islandia, Nontenegro, Macedonia del Norte, Serbia y Turquía), y Noruega.

<sup>20</sup> Disponible en <https://www.euricse.eu/social-enterprises-and-their-ecosystems-in-europe-mapping-study/>

#### 4 PROMOCIÓN DE ENTIDADES PRO INTERÉS GENERAL DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL

En el seno de la UE se destaca el papel fundamental que desempeña el sector de la Economía Social en el espacio económico, de lo que es muestra el Reglamento (UE) 2021/241 de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, donde se contempla la necesidad introducir reformas e inversiones de los Estados miembros de la UE en la promoción de la Economía Social para esa recuperación, señalando como uno de los campos de intervención –epígrafe 101– el apoyo a la Economía Social y las empresas sociales, uniendo ambos conceptos para un mismo fin.

En España, a nivel doctrinal, se ha tenido muy clara la vinculación entre la Empresa Social y la Economía Social, puesto que aquella es una empresa cuyo principal objetivo es tener una incidencia social (PÉREZ-SUÁREZ, *et al*, 2021: 2, citando a Monzón y Chaves), identificando, incluso por algún sector doctrinal, empresa social y entidades de la economía social productivas y no lucrativas (Alvarado *et al*, 2015: 90), o fijando las raíces de la empresa social en la Economía Social y en el Tercer Sector (SÁNCHEZ-TORNÉ & PÉREZ-SUÁREZ, 2020: 8). Nuestro ordenamiento jurídico fue pionero en el desarrollo legislativo de un marco para la economía social publicando la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

El foco de atención de la norma nacional está en el prisma subjetivo de aquellas estructuras jurídicas que operan en el mercado actuando de conformidad con unos principios orientadores, y que persiguen el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 L 5/2011). Igualmente establece como uno de los principios orientadores de la economía social el de la “promoción de la solidaridad [...] con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad” (art. 4.c L 5/2011), con lo que los principios y fines de las entidades de la economía social expresados en la norma general podrían incluir a las empresas sociales (ALTZELAI, 2020: 129-131).

Sin embargo, en la enumeración de cuáles son las entidades que pueden calificarse como propias de la Economía Social, se señalan una serie de estructuras jurídicas que pueden, o no, casar con el interés general (art. 5 L 5/2011) que persiguen las empresas sociales. De entre todas las estructuras jurídicas que el legislador nacional señala como propias de la economía social, solo las fundaciones, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, cabría predeterminar que, con carácter general, persiguen el interés general social, fuera del marco de sus componentes. También lo son las denominadas en la



legislación nacional como cooperativas de iniciativa social<sup>21</sup>, no por ser cooperativas, sino por su objeto social legalmente prefijado centrado en la prestación de servicios asistenciales, o que pretendan la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social, o la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado (art. 116 LCoop). Finalmente, podrían entrar en la categoría de entidades de la economía social que persiguen el interés general social aquellas asociaciones que tengan una actividad similar a las de las cooperativas de iniciativa social. El resto de entidades enumeradas en el artículo 5.1 L. 5/2011, esto es, la mayoría y quizá las más relevantes, lo que las mueve es el interés particular de sus miembros.

## 5 EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES EN ESPAÑA

En nuestro marco normativo se ha legislado en torno a tres tipos de entidades que cumplen los requisitos que fija la Unión Europea para la calificación de empresa social: las empresas de inserción; los centros especiales de empleo, y las cooperativas de iniciativa social<sup>22</sup>.

Pero tras el diseño de los ecosistemas de las empresas sociales realizado por la Comisión Europea en su informe de 2020 “*Social Enterprises and Their Ecosystems In Europe*”, en España se puede ampliar el abanico de estructuras en las que se ha desarrollado legislación positiva reguladora que afecta a las empresas sociales. Así, normativa que atañe a estructuras que cumplen con las dimensiones del modelo institucional de empresa social que ha fijado la Unión Europea (la dimensión económica/empresarial, la social y la relativa a la propiedad/gobernanza), como estructura singular se pueden englobar a las Cooperativas de Iniciativa Social –L. 27/1999<sup>23</sup>–. Como regímenes jurídicos genéricos: fundaciones –que deben perseguir fines de interés general: art. 3.1 L. 50/2002–, y asociaciones –si son de interés general: art. 7 LO 1/2002–. Igualmente se ha legislado en torno a las Empresas de Inserción –L. 44/2007–, aunque no tengan una estructura jurídica única, ya que pueden adoptar la de cualquier sociedad mercantil, “o sociedad cooperativa”. Se han regulado los Centros Especiales de Empleo y los Centros Ocupacionales –RD 2273/1985–, que, también pueden

<sup>21</sup> A nivel autonómico cooperativo, se ha regulado este tipo de cooperativas con finalidad social con distintas denominaciones, así, de iniciativa social: Art. 94 LCAnd; 77 LCAr; 124 LCCL; 138 LCIB; 130 y 131 LCMur; y 183 LCPA. De integración social: art. 121 LCCM; 125 LCG, 133 LCPV; y 124 Proyecto Ley Cooperativas Islas Canarias. Distinguiendo de integración social y de servicios públicos: arts. 98 y 99. LCCV. Distinguiendo, también, de iniciativa y de integración social: arts. 125 y 126 LCCan; 168 y 169 LCEX; 148 y 149 LCCLM; y 129 LCLR. De bienestar social y de iniciativa social: arts. 77 y 78 LFCN. Y la Integral o rural: art. 136 LCCat.

<sup>22</sup> Por todos: VARGAS, 2021: 67; o PÉREZ-SUÁREZ *et al*, 2021: 3

<sup>23</sup> Vid. nota de pie de página 15.



adoptar distintas estructuras jurídicas, o ser titulares de ellas personas físicas o comunidades de bienes, pudiendo, además, ser Centros Especiales de Empleo de iniciativa social si en más del 50 por ciento del mismo participan entidades públicas, o privadas sin ánimo de lucro, o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, sean asociaciones, fundaciones, cooperativas, corporaciones de derecho público, u otras entidades de la economía social (art. 43 RD Leg.1/2013). Y, finalmente se han desarrollado criterios y parámetros atinentes a obligaciones legales relativos a la imposición de un sistema de consolidación en materia de responsabilidad social corporativa y de sostenibilidad social, económica y medioambiental –con las modificaciones introducidas por la L. 11/2018 sobre información no financiera y diversidad en la presentación de las cuentas anuales, y los códigos de buen gobierno corporativo de las sociedades cotizadas– (COMISIÓN, 2020: 38 y 115), lo cual no convertirá a la sociedad capitalista en empresa social, pero puede provocar un abatimiento en el rumbo que la acercará a parámetros más sociales o de interés general.

Pero estas previsiones legislativas dejan fuera del ámbito de reconocimiento e identificación a otras entidades como las Misericordias, que, pudiendo cumplir con los parámetros institucionales de las empresas sociales, no son consideradas como entidades de la economía social, privándolas de visibilidad y apoyo público o privado que las respalde y promocióne, con lo que la recomendación que hace el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 para la recuperación y resiliencia en los Estados miembros apoyando la intervención –epígrafe 101– en las empresas sociales, en nuestro marco legal queda especialmente limitado.

Con estos presupuestos, nos centraremos en las Misericordias para observar el por qué del reconocimiento legal en Portugal en el marco de la economía social, así como el que actualmente tienen en España, y el que deberían tener conforme a la legislación europea.

## 6 LAS SANTAS CASAS DE MISERICORDIA PORTUGUESAS Y SU CALIFICACIÓN COMO ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN PORTUGAL

Las Santas Casas de Misericordias tuvieron un origen portugués, y llevan más de cinco siglos prestando un servicio de atención social a colectivos especialmente vulnerables, habiendo tenido, y manteniendo aún, una extraordinaria relevancia de carácter social y con gran implantación en todo el territorio de Portugal y en su ámbito de influencia internacional, sea por su huella como metrópoli colonial, o por el nivel de la emigración de su población.

La primera, y más importante, de las Santas Casas de Misericordias nace en Lisboa fundada en 1498, con la idea de practicar las distintas obras de misericor-

dia<sup>24</sup> como la atención al pobre, la creación de espacios para hospitales de menesterosos, la acogida de expósitos, la atención de mujeres desvalidas, al preso pobre que no podía pagarse, ni él ni su familia, el sustento –que sería el primer gran sector de intervención social de las misericordias (ABREU, 2000: 396)– o el pago del rescate de los pobres cautivos de la religión islámica, así como el acompañamiento y entierro de los condenados a muerte (DA SILVA, 2016: 207).

Durante el período de expansión de la época colonial, la movilidad de la Corte portuguesa a otras ciudades distintas a la de su capital debido a las frecuentes epidemias que sufría Lisboa por la entrada de su puerto (RUSSELL-WOOD, 1968: 6), hizo que la labor iniciada con la primera Misericordia fundada en la capital se extendiera a las distintas ciudades donde se desplazaba aquella –como las de Setúbal, o Évora, en 1499, o las de Santarém o Coimbra en 1500– (SÁ Y LOPES, 2008: 28). Posteriormente se fueron fundando nuevas misericordias a lo largo del territorio portugués, asumiendo un papel esencial en la sociedad portuguesa hasta llegar a ser su principal institución asistencial.

La creación de las nuevas misericordias en todo el territorio portugués se convierte para la Corte en una prioridad y se propugna su creación en cada ciudad y villa del reino, así como en los nuevos territorios descubiertos, o conquistados, planteándose, al margen de consideraciones espirituales, como una política de Estado para reforzar la presencia del monarca entre la población (ABREU, 2000: 397), así como instrumento para la prestación de los servicios de atención y hospitalarios, asentando el poder de las élites locales que coparían la dirección de las mismas (SÁ, 2001: 340). Se asignó a estas cofradías privilegios como la responsabilización de la limpieza de las prisiones en la ciudad de Lisboa, o la asistencia general y el sustento de los presos pobres, lo que más que privilegios supuso cargas, por lo que se les concedió, a principios del siglo XVI, el monopolio de recoger limosna y de hacer colectas (RUSSELL-WOOD, 1968: 17-18), así como la asignación de un porcentaje de los alquileres y contratos de la Hacienda Real destinados a las obras de caridad (Sá, 2001: 340). Posteriormente se concedió a las Misericordias la asignación de los legados píos que no se cumplieran en el tiempo señalado por el testador como medio de financiación.

Estas nuevas cofradías eran entidades elitistas, en las que inicialmente se aceptaban tanto a hombres como a mujeres<sup>25</sup>, que se regían por un *compromisso* –estatuto– expedido por el rey, y que, al ser fundadas por la Casa Real, son reconocidas de forma singular desde el Concilio de Trento, precisamente por la oposición

---

<sup>24</sup> Ya recogidas en la *Summa Theologiae* de Santo Tomás, Parte II-IIae, Cuestión 32, tomadas, fundamentalmente, del evangelio Mt 25 31-40. Vid. <https://hjj.com.ar/sumat/c/c32.html>.

<sup>25</sup> Desde un principio, en las cofradías se aceptaban como miembros tanto a mujeres como a hombres, hasta que en 1577 se cambiaron los estatutos de la Misericordia de Lisboa en los que se las excluyó, aunque con excepciones como la Misericordia de Montijo donde siempre se admitió a las mujeres como cofrades, siendo nuevamente admitidas, con carácter general, a finales del siglo XIX (LOPES, 2002: 92).

de Portugal a la intervención eclesiástica en el control de las cofradías que se propugna desde la Iglesia (ABREU, 2000: 398-399), fijándoseles un estatuto de «inmediata protección real», lo que supuso que fueran ampliamente beneficiadas por la Corona (LOBO DE ARAUJO, 2014: 539-540). El hecho de que la monarquía portuguesa preservara el carácter secular de estas cofradías resultó fundamental para su posterior desarrollo.

En este proceso de reforzamiento de la red de misericordias creada en todo el territorio conllevó un proceso de transferencia continua de todos los hospitales lusos a las Santas Casas de cada municipio, lo que significará el control de la red hospitalaria del país en manos de las Misericordias, resultando la atención al enfermo la principal actividad de estas cofradías (ABREU, 2000: 401).

Mientras que en Europa el Despotismo Ilustrado se preocupó por una consistente reforma de la salud pública, la preocupación de la Corona de Portugal se centró en el patrimonio de las Misericordias, manteniendo la consideración de la asistencia pública en sus manos. Para ayudar a la financiación del sistema de atención por las Misericordias, en el último cuarto del siglo XVIII, se les otorgó el permiso real para establecer una Lotería anual “*para sacar provecho de las necesidades urgentes de los llamados dos hospitales*” (Decreto de 18 de noviembre de 1783)<sup>26</sup>. Este permiso se concedió a distintas misericordias, pero solo tuvo éxito la de Lisboa, que fue la única que sobrevivió al Decreto de 23 de septiembre de 1828 por el que se prohíben todas las rifas, sorteos y loterías excepto las concedidas a esta Santa Casa y a la Casa Pía de Lisboa (LOPES, 2002: 80).

La situación política de principios del Siglo XIX, con los efectos de la Revolución Francesa y los movimientos liberales, provocó en Portugal, en 1820, el cambio de la monarquía absoluta por la constitucional, publicándose la primera Constitución en 1822. En la primera etapa del liberalismo portugués afloraron las ideas de la Ilustración sobre el derecho de atención al ciudadano y su reconocimiento por parte del Estado, que debe ser el garante de la salud y atención de sus ciudadanos, pero la realidad económica del momento no permitía la creación de un sistema de atención social público desde el Estado, sino que tenía que contar con la estructura asistencial que se había arraigado a lo largo de los siglos, con la red de Casas de Misericordia, pero a la que había que liberar del control de los líderes locales (Lopes, 2002: 86). La situación económica de estas cofradías era muy precaria y con un acusado desgobierno. Tan grave era la situación que la Misericordia de Lisboa, por Decreto del 2 de diciembre de 1851, pasó a ser administrada por un *Provedor* de nombramiento real, lo que supuso, de hecho, la desaparición de la naturaleza privada de esta hermandad, pasando a un control administrativo público. Este panorama se agravó con el hecho de que los beneficios generados por la lotería disminuyeron considerablemente. Al mismo tiempo,

<sup>26</sup> Vid. [https://scml.pt/404#seculo\\_xviii](https://scml.pt/404#seculo_xviii)

la aplicación de las leyes de 4 de abril de 1861 y, fundamentalmente, la ley de 22 de junio de 1866, de desamortización de bienes no necesarios para obras piadosas y caritativas, supuso para las misericordias la obligación de venta de propiedades para aplicar el precio cobrado a deuda del Estado.

Con la entrada del siglo XX se produce un cambio en las políticas estatales que va a suponer una alteración sustancial en el funcionamiento y funciones de las Misericordias. Con el Decreto de 24 de diciembre de 1901 se crean organismos estatales de supervisión a nivel nacional de los servicios de salud y beneficencia.

La instauración de la Primera República Portuguesa en 1910 no afectó especialmente a las misericordias, que siguen siendo reconocidas por el nuevo Estado. Pero la participación de Portugal en la Gran Guerra y la neumonía, la denominada “gripe española” que asoló a la nación en el período 1914/18, supuso un empobrecimiento generalizado del país y de las santas casas. Pero pese a ello, se fundaron gran cantidad de nuevas Misericordia, fundamentalmente gracias a la legislación republicana del momento.

Tras el golpe de Estado militar de 1926, instaurada la Dictadura Nacional –1926-1974–, la asistencia pública es meramente complementaria a la que desarrollan las Misericordias, reconociéndoseles un papel de organismos centrales, orientadores y coordinadores a nivel del municipio, como se recoge en el Decreto de 23 de julio de 1928. En el Código Administrativo de 1940 se atribuye a las misericordias la naturaleza jurídica de asociaciones canónicamente erigidas para la práctica de la caridad cristiana, lo que pudo suponer un conflicto sobre el control eclesiástico de las mismas, pero en el Decreto Ley de 7 de noviembre de 1945 concreta su naturaleza civil por la necesidad de que sus estatutos –”*compromissos*”– debían ser aprobados por el Ministerio del Interior.

Durante las décadas de los años 50 y 60 del siglo XX, se constituyeron nuevas misericordias auspiciadas por el incremento de los ingresos por la recién creada Totobola –la quiniela española–. Sin embargo, desde el inicio de los años setenta se da un cambio conceptual de la asistencia por parte del Estado, publicándose el Decreto Ley 413/71 y el Decreto 351/72, por los que se pretendía el control hospitalario por parte de la administración pública, previéndose, además, la oficialización de los hospitales, que se materializó después de la Revolución de 25 de abril de 1974 (LOPES, 2002: 101-106).

En abril de 1974 se produce el levantamiento militar contra la dictadura salazarista, instaurándose la democracia en Portugal. Con el nuevo régimen político, de marcado carácter socialista, se procedió, en lo que se refiere al ámbito asistencial, a la oficialización de los centros hospitalarios. Así, el Decreto Ley 704/74 de 7 de diciembre, estableció que todos los centros hospitalarios pasasen a ser administrados por comisiones gubernamentales, aunque sin perder las entidades propietarias de los inmuebles su titularidad. La Constitución de 1976, en un primer momento tenía un

manifiesto adoctrinamiento de carácter socialista –“*transición para el socialismo*” (art. 2º)–, pero cuando regula los derechos y deberes sociales, en el original artículo 63.3, se recogía y apoyaba la existencia de las denominadas Instituciones Particulares de Solidaridad Social –actualmente contempladas en el art. 63.5–, con lo que admite y ampara la asistencia y atención social fuera del marco público.

Por Decreto Ley 519-G2/79, de 29 de diciembre se regula el Estatuto de las Instituciones Particulares de Solidaridad Social, ubicando –art. 3º– a las Hermandades de Misericordia como una de las formas de estas instituciones, junto a las cooperativas o las fundaciones de solidaridad, reconociéndoles la personalidad jurídica de utilidad pública, así como que «*El Estado ejerce en relación con las instituciones acción orientadora y tutelar, que tiene como objetivo promover la compatibilización de sus fines y actividades con los del sistema de seguridad social, garantizar el cumplimiento de la ley y defender los intereses de los beneficiarios y de las propias instituciones*» (art. 6º). Posteriormente, en la propia ley, se regula de forma singular a las Misericordias en sus artículos 56 a 61, con lo que, a las misericordias se les da un espacio propio, bajo la prevención de la coordinación y control público, para que desarrollen actividades de atención social, reconociendo la singularidad de la Santa Casa de Misericordia de Lisboa que se conceptúa como un Instituto Público que se rige por una legislación especial (art. 61).

Como hemos señalado, en la Constitución portuguesa de 1976, cuando se refería a la organización económica nacional, en un primer estadio se manifestaba un adoctrinamiento de carácter socialista altamente intervencionista<sup>27</sup>. No obstante, con las sucesivas modificaciones operadas en la Constitución en 1982 y en 1989, los preceptos dedicados a la organización económica toman un sesgo distinto, con tendencias neoliberales. Así en la actualidad, el art. 80, asumiendo el sistema de producción mixto, recoge los principios fundamentales de la organización económica social, entre los que destaca la «*Coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción*». Y en el art. 82 se delimitan y definen los tres sectores –público, privado, y cooperativo y social–, precisándose en su apartado 4 que el tercer sector se integra por «[...] d) *Los medios de producción poseídos y gestionados por personas jurídicas sin fines lucrativos, que tengan como objetivo principal la solidaridad social, especialmente entidades de naturaleza mutualista*».

Con carácter general resalta, pues, el reconocimiento constitucional del sector privado y, dentro de éste, el específico de la economía social –cooperativo y social– aunque exigiendo que no se persiga un propósito de lucro y cuya finalidad fundamental venga constituida por el logro de la solidaridad social. La condición

---

<sup>27</sup> Señalaba el art. 80 de la Constitución de 1976 que «*La organización económico-social de la República Portuguesa se basa en el desarrollo de las relaciones de producción socialistas, mediante la apropiación colectiva de los principales medios de producción y de los suelos, así como de los recursos naturales y el ejercicio del poder democrático de las clases trabajadoras*».

necesaria para que cualquier organización pueda considerarse encuadrada dentro de la economía social es la de tener una actividad económica y no perseguir el lucro.

Si nos detenemos en el ámbito normativo singular de las entidades que forman parte del sector cooperativo y social, en lo que se refiere a las denominadas Instituciones Privadas de Solidaridad Social (IPSS), que tras la reforma del texto constitucional de 1982 cambió el calificativo de “privadas” por el de “particulares”, tras las reformas de 1989, de 1992, y fundamentalmente la de 1997, con el vigente texto del artículo 63.5, se reconoce el apoyo y la necesaria fiscalización del Estado *«en la actividad y el funcionamiento de las instituciones particulares de solidaridad social y de otras de reconocido interés público sin carácter lucrativo»*, dentro del marco del sistema de la Seguridad Social.

Con el reconocimiento constitucional de las IPSS se produjo el desarrollo legislativo de estas entidades privadas, que se materializó con el Decreto-Ley nº 519-G2/79, de 2 de diciembre, por el que se aprobó su Estatuto jurídico. Con este marco normativo se hizo una distinción entre IPSS de naturaleza asociativa –asociaciones de solidaridad social, de voluntarios, de urgencias mutuas y misericordias–, y de carácter fundacional –fundaciones de solidaridad social– (BRIONES, *et al*, 2012: 41-42), y así el universo de las IPSS creció, formando en 1980 la Unión de Instituciones Particulares de Solidaridad Social (UIPSS), renombrada en 2008 como Confederación Nacional de Instituciones de Solidaridad (CNIS) (BRANCO, 2017: 545).

Como se señala en el Estatuto de las IPSS, dentro de la esta categoría, que no son estrictamente una forma organizadora sino un estatuto jurídico concedido a entidades que son la expresión organizativa de la solidaridad nacida de la sociedad civil (AMPUDIA DE HARO, 2017: 154), se contemplan a las Hermandades de Misericordia junto con las asociaciones, las fundaciones o las cooperativas de solidaridad social, las asociaciones de voluntarios de acción social y las asociaciones de socorros mutuos (art. 3º). Esto es, las Misericordias, a excepción de la de Lisboa, que es un Instituto Público desde 1851 regido por una legislación especial (art. 61º), son una de las estructuras de las IPSS. Su régimen específico se contiene en los artículos 56 a 60 del Estatuto, e institucionalmente están representadas tanto por UMP como por la UIPSS, teniendo, pues, un papel de especial relevancia en la participación en toda política social y asistencial tras el reconocimiento constitucional y el desarrollo legislativo de las IPSS.

Dentro del parámetro de las IPSS se incluyen una heterogeneidad de estructuras jurídicas, y, sin embargo, son tratadas en todos los ámbitos como un grupo homogéneo (CARNEIRO, 2006: 235-236), y como tal grupo uniforme, todas las organizaciones incluidas bajo el Estatuto de IPSS adquieren automáticamente la naturaleza de las entidades jurídicas de utilidad pública que disfrutaban de variadas exenciones y ventajas de naturaleza fiscal (ALMEIDA, 2010: 160). Y, siendo las Misericordias parte de las IPSS, jurídicamente son, *per se*, entidades de utilidad

pública. Es decir, la naturaleza legal de estas instituciones, al margen de su carácter canónico, es la de personas jurídicas de utilidad pública, de carácter privado, con plena capacidad de obrar y que se enmarcan dentro del sistema de la Seguridad Social, bajo la protección, tutela y orientación del Estado, quien las coordina y subvenciona –arts. 2º y 4º Decreto-Ley 519/79–.

El Estatuto de las IPSS de 1979, ha sido modificado en diferentes momentos. Con el Decreto-Ley n.º 119/83, de 25 de febrero, y su última modificación, y vigente redacción, por el Decreto-Ley 172-A/2014, de 14 de noviembre, a las Misericordias se las sigue considerando como una de las estructuras de las IPSS (art. 2º), dedicándoles un marco jurídico en la Sección II del Capítulo II de la norma (arts. 68º a 71º), reconociendo explícitamente el carácter de asociaciones constituidas conforme a la legislación canónica, con el objetivo de satisfacer las necesidades sociales, fijando como régimen jurídico supletorio el de las asociaciones de solidaridad social.

Las IPSS fueron enmarcadas, inicialmente, dentro del ámbito de los Derechos y deberes sociales, en la Seguridad Social y la solidaridad (art. 63º CP), y tras la institucionalización de su Estatuto –Decreto-Ley 519/79– se reglamentó el procedimiento de colaboración con el Estado mediante los llamados Protocolos de Colaboración (AMPUDIA DE HARO, 2017: 153). En 1984 se publicó la Ley nº 28/84, de 14 de agosto, de la Seguridad Social, en cuya disposición introductoria –art. 1º–, señala que la ley «define los fundamentos del sistema de Seguridad Social previsto en la Constitución y la acción social que llevan a cabo las instituciones de seguridad social, así como las iniciativas privadas sin ánimo de lucro con fines similares a esas instituciones». Y a continuación viene a dar un marco jurídico a las IPSS en el ámbito de la participación en la Seguridad Social (art. 61º) y su relación con el Estado (arts. 66º y 67º). La vigente Ley 4/2007, de 16 de enero, de Bases Generales del Sistema de Seguridad Social, contempla a las IPSS como entidades colaboradoras del sistema de la Seguridad Social en el ejercicio de la acción social sin ánimo de lucro, y señalando a las IPSS como sujetos de subvenciones públicas para el desarrollo de la acción social, incluyéndolas en la red social de atención junto a los diferentes organismos del gobierno central, autoridades locales, e instituciones públicas (art. 31º). Igualmente, la Ley 4/2007 reitera las facultades del Estado de supervisión e inspección de las IPSS (art. 32º).

El papel de las Misericordias en la prestación de servicios sociales y asistenciales se ha visto definitivamente reconocido con la publicación de la Ley 30/2013, de 8 de mayo, Ley de Bases de la Economía Social, en cuyo artículo 4º las reconoce como la tercera de las entidades que integran la economía social, tras las cooperativas y las mutuas, y antes de las fundaciones, el resto de IPSS, otras entidades cubiertas por los subsectores comunitarios y de autogestión integrados en el sector cooperativo y social, así como otras fórmulas que puedan ser incorporadas posteriormente por el Gobierno a la base de datos de la economía social que la propia ley crea –art. 6º–,



con lo que, jurídicamente se reconoce a las Santas Casas de Misericordias como una de las principales entidades de la Economía Social en Portugal.

## 7 LAS CASAS DE MISERICORDIA EN ESPAÑA: POSIBLE ENCAJE COMO ENTIDAD DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA, Y PROPUESTA LEGISLATIVA DE REGULACIÓN

Como se ha indicado las Santas Casas de Misericordias son entidades, fuera del estricto ámbito eclesiástico, que surgen por iniciativa real en Portugal a finales del siglo XV, como una estructura propia de atención al menesteroso y para cumplimiento de todas obras cristianas de misericordia, y que van expandiéndose a partir del siglo XVI por todo el territorio del imperio portugués.

En el imperio vecino, España, la asistencia social durante la Edad Media se desarrolla básicamente por las instituciones eclesiásticas. Las cofradías laicas que se forman en los reinos hispánicos durante este período, como sucede en toda Europa, además de la función devocional, de culto, y la gremial de carácter mutualístico propia del sistema feudal, algunas vienen a cumplir una función de ayuda al necesitado, pero distinguiéndose en función del sujeto de atención, dedicándose unas a los enfermos, otras a los inválidos, a los ancianos, a los desocupados –despedidos–, otras a amparar a huérfanos y viudas, y otras a auxilios varios como ayudas para dotes de doncellas pobres, o socorros en prisión, sin una generalidad en el tratamiento de los necesitados como sucedió en las Misericordias portuguesas. Durante el siglo XVI, la labor de las cofradías estuvo relacionada, fundamentalmente, con el amparo al enfermo en centros hospitalarios propios o públicos, colaborando en estos últimos con la atención que en ellos se daba. Esta labor llevada a cabo por las cofradías no suponía más que la atomización de la beneficencia, que contrastaba con las iniciativas centralizadoras y secularizadoras de la asistencia social promovidas por la Corona (MONTECÓN, 1990: 1202). A partir del reinado de Felipe II y su proyecto de reducción de hospitales para su centralización y optimización de recursos, gran parte de estas cofradías desaparecieron, y las que permanecieron fueron, fundamentalmente, para atención espiritual de acompañamiento de enfermos, y en caso de necesidad, de atención económica para los deudos del fallecido y los gastos del sepelio (LOZANO Y TORREMOCHA, 2013: 23-26).

Con los descubrimientos de nuevos territorios, el auge de la mercantilización y las ansias de expansión y de mejora, durante el siglo XVI, y hasta el XVIII, se produce un cambio en la consideración de la atención a los pobres, quienes dejan de ser un elemento consustancial al propio sistema natural de vida, buscando la utilidad del súbdito en colaborar a la grandeza de su Estado, lo que hace que se replantee la atención al indigente como una pura obra de caridad religiosa, y se introduce la idea de la utilidad para el sustento propio. Se plantea la idea de que el



trabajo es una obligación para todos y de que la pobreza es antisocial, peligrosa y reprobable (DE LA FUENTE, 2000: 15-16), ideas cercanas al reformismo cristiano. Se distingue entre el pobre legítimo cuya situación personal y física justifica su grado de indigencia, y el pobre fingido que ha procurado de la limosna un medio de vida cómodo. Para los primeros se crean centros asistenciales como Casas de Misericordia, que recogen a pobres para lograr, en la medida de lo posible, su conversión en hombres productivos a través del trabajo que prestan allí mismo. Para los segundos se van dictando órdenes de prohibición de la mendicidad sin un permiso específico. De hecho, en 1540, por la denominada ley Tavera, o ley de pobres, se ordena que en cada ciudad haya un solo hospital para atención al necesitado y que se prohíba la mendicidad por las calles (MONGE Y LÓPEZ, 1998: 33).

En España tras el Concilio de Trento en el que la Iglesia se hizo con el monopolio de las organizaciones de atención y asistencia –lo que no sucedió en Portugal que siguió manteniendo el carácter secular de sus misericordias–, todos los espacios de atención que no fueran erigidos por imposición real dependían de la Iglesia, aunque fueran administrados por laicos (VILLANUEVA, 2009: 2), con lo que el desarrollo de la atención hospitalaria que había ido produciéndose dejará de ser relevante para entidades de seculares, asumiendo la Iglesia el cometido que desarrollaba en Portugal sus hermandades seculares.

Especial mención ha de hacerse al período histórico comprendido entre los años 1580 a 1640, cuando Portugal y España estaban unidas dinásticamente por los mismos reyes de la Casa de los Austrias (Felipe II, Felipe III y Felipe IV de España –con un ordinal menos de cada rey en Portugal–). En el Imperio de la Monarquía Hispánica el desarrollo y acciones de las Casas de Misericordias portuguesas se mantuvieron, como el resto de entidades, instituciones y ordenamientos jurídicos de los distintos reinos de la monarquía bajo el sistema de gestión polisinodial de Consejos, con lo que los logros conseguidos por la corona de Portugal referentes al no control por la Iglesia de estas entidades cofrades, se mantuvo durante la dinastía *filipina* –de los Felipes–.

Centrados en España, en la Época Moderna, el término Casa de Misericordia no se refiere a las mismas hermandades que surgieron y se desarrollaron en Portugal. A finales del siglo XVIII, en el desarrollo de la política asistencial en España, en el Consejo de Castilla, cuando se refiere el reconocimiento y necesidad de implantación de espacios para atención de colectivos vulnerables, se entiende por Casas de Misericordia a *«todas las destinadas para morada, ó asilo común de alguna clase de pobres, que por su corta, ó crecida edad, ó por otra qualquier circunstancia estén inválidos, ó convenga á la causa pública, y particular vivan unidos por algún tiempo. Los reclusorios de niños huérfanos, ó desamparados, de ancianos, de lisiados, de viudas, y de qualesquier personas miserables, son Casas de Misericordia. Tambien lo son los Hospitales de enfermos, las Inclusas, ó Casas de Expósitos, y las Galeras, y Casas de corrección para hombre, y mugeres*

*pobres... baxo el título de Casa de Misericordia se comprehende qualquier albergue, que se destine para refugio de alguna clase de necesitado»* (DE MURCIA, 1798: 2 y 10).

En la política social que se desarrolla durante el Antiguo Régimen en España, son los hospicios los establecimientos asistenciales que con mayor frecuencia son denominados Casas de Misericordia (DE MURCIA, 1798: 11). Los hospicios eran las casas públicas donde se recogían a los pobres desvalidos para su mantenimiento y atención, y donde se procuraba trabajo y formación para que los pobres pudieran aprender un oficio.

Fuera del marco hospitalario cofrade, a finales del siglo XVI gran parte de las Casas de Misericordia que se crearon fueron pensadas para solucionar el problema de los numerosos pobres y vagabundos de ambos sexos, y de todas las edades, que vagaban por las ciudades de la época, pero, finalmente, se destinaron, fundamentalmente, para la reclusión de mujeres pobres, mendigas, huérfanas, desamparadas, vagabundas y/o pequeñas delincuentes, así como para la reeducación de los denominados “muchachos indóciles y traviesos” (DE MURCIA, 1798: 92). A partir del siglo XVIII, se generalizó la creación de casas de misericordia para la recogida de niños abandonados, las denominadas Casas de Expósitos, a las que se les dio un nuevo enfoque de carácter educativo, y un nuevo sistema de financiación con la creación del denominado Fondo Pío Beneficial<sup>28</sup> (Sánchez y Guijarro, 2002: 123-124). Todos estos espacios de atención asistencial eran considerados como Casas de Misericordia, como término genérico. Y la titularidad de la inmensa mayoría de todas ellas era de carácter eclesiástico, o bajo tutela de la monarquía, y con financiación de fondos eclesiásticos, o públicos –ya fueran de la realeza, o de los distintos ayuntamientos–, siendo pocas y meramente testimoniales las Casas de Misericordia pertenecientes a hermandades y cofradías laicas, tal y como se reconoce en el Decreto Real de 11 de diciembre de 1796, que contiene el Reglamento de la Policía de los Expósitos.

Tras la caída del Antiguo Régimen y la llegada del Estado liberal, el liberalismo triunfante, en la primera mitad del siglo XIX, auspició el desplazamiento de las acciones caritativas de la Iglesia (cuyos bienes se desamortizaron y se separó su labor de la acción pública), o de la Comunidad, en la atención de la marginación y la pobreza, desarrollándose las Sociedades de Socorro, las Instituciones Benéfico-Asistenciales, y los Montes de Piedad, aunque persistiendo las instituciones de caridad eclesiásticas y congregaciones sin ánimo de lucro (FERNÁNDEZ, 2007: 23-27).

---

<sup>28</sup> El fondo pío beneficial fue la concesión del papa Pío VI al monarca español Carlos III el 14 de mayo de 1780, para retener la tercera parte del valor de determinadas rentas de las prebendas y beneficios eclesiásticos para el sostén de los hospicios, el socorro de la mendicidad y al empleo útil de los pobres. Carlos IV ordenó reducir la gracia a la décima parte (CANGA ARGÜELLES, 1833: 470).

Con la Ley de 12 de octubre de 1820 de Supresión de Vinculaciones –antecedente de las siguientes leyes de desamortización– se suprimieron todas las instituciones eclesiásticas y fundacionales con bienes inmuebles. Con el Decreto de 27 de diciembre de 1821, se establece que habrá hospitales públicos en todas las capitales de provincia y en todos los pueblos en que el Gobierno juzgue conveniente (art. 105). Y con las sucesivas leyes de beneficencia de 1822, de 1836 y de 1849, la atención social queda circunscrita al control público, de tal forma que en el art. 1º de la Ley de 1849 se establece que «*Los establecimientos de beneficencia son públicos*», aunque se permiten los privados, pero bajo control y fiscalización pública (art. 2º), así como que la dirección de la beneficencia, de cualquier tipo, corresponde al Gobierno (art. 4º), y que cualquiera que sea la titularidad del establecimiento de beneficencia, deberá rendir cuentas ante la administración general, provincial o local, en función de su titularidad u ámbito de acción. La política asistencial del reino se configura como obligación pública, y para los establecimientos privados se establece una vigilancia y capacidad de intervención por la administración que los abocará a su práctica desaparición.

A finales del siglo XIX, a imagen de lo que va sucediendo en otros países del entorno europeo, se institucionaliza la protección de los trabajadores, creándose en 1883 la Comisión de Reformas Sociales, sucediéndose la creación de órganos públicos como el Instituto de Reformas Sociales en 1903, o el Instituto Nacional de Previsión en 1908 (JUÁREZ Y SÁNCHEZ, 2004: 201-202). Desde finales del siglo XIX, durante el XX y lo que llevamos de siglo XXI, la atención social está marcada por la titularidad y responsabilidad pública, aunque compartiendo con las mutuas laborales la cobertura de las contingencias derivadas de los accidentes de trabajo, siendo meramente testimoniales las entidades de carácter privado que mantienen una atención social fuera del marco laboral, al margen de los centros hospitalarios y asistenciales de carácter privado, sea titularidad de universidades privadas o de entidades empresariales puramente capitalistas, así como las de titularidad eclesiástica. Es decir, que reconociendo la existencia de entidades privadas que prestan servicios de atención social, no son especialmente potenciadas por las políticas públicas asistenciales.

Las Casas de Misericordia que quedan actualmente en España y que prestan servicios de atención social son escasas, manteniendo estructuras jurídicas variadas, siendo una muestra de las más relevantes las siguientes:

- La Santa Casa de Misericordia de Pamplona que está centrada en la atención de ancianos, fue fundada en 1706, y actualmente tiene forma jurídica de fundación con un patronato de composición mixta entre el Ayuntamiento de Pamplona quien nombra al Presidente y a cuatro vocales, y con un elevado número de vocales vecinales, y que, además de la función social, desde 1921 es la titular de la plaza de toros y organizadora de todas las

corridas de toros que se celebran en Pamplona, así como de los encierros de San Fermín<sup>29</sup>.

- La Casa de Misericordia de Barcelona, fundada en 1581 como asilo para alojamiento de los pobres sin hogar, tomando la fórmula jurídica de fundación privada a partir de 1984, dirigida con una mayoritaria composición de representantes de la sociedad civil en su patronato, un patrono representante del Arzobispado de Barcelona, y el Prior de la Santa Casa. Esta Misericordia está enfocada al cuidado y atención de niños en riesgo de exclusión social, gestionando una residencia infantil y una casa para colonias y campamentos en plena naturaleza; una residencia para estudiantes que beca a universitarios sin recursos económicos, así como el desarrollo de una importante labor cultural.
- El Hospital Provincial de La Misericordia de Toledo, que inició su actividad a cargo de la cofradía de los hermanos de la Misericordia a finales del siglo XV, y que, tras la Ley de Beneficencia de 1822 y posteriores, tras la asignación de su gestión a las Hijas de La Caridad de San Vicente de Paúl, en 1847 es declarado establecimiento Municipal, pasando a depender de la Junta Municipal de Beneficencia, y posteriormente, en 1859, como Provincial (Gómez, 1991: 102-122), adquiriendo su condición de titularidad pública como les sucedió a la mayoría de hospitales de misericordia.
- La Santa Casa de Misericordia de Bilbao, cuyo origen pudiera ser la Casa de Refugio para forasteros fundada en 1724 y que actualmente se dedica a la residencia de ancianos, que forma parte de la Asociación Lares Euskadi y que es atendida por las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl, formando parte de la Junta de Caridad tanto el Ayuntamiento como la Diputación Foral de Bizkaia. Su estructura jurídica es la prevista en el art. 38 del Código civil, como establecimiento de beneficencia particular, y cuyo régimen jurídico civil actual, por competencias legislativas autonómicas, es el previsto en la Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco, aunque no como estructura jurídica fundacional, sino como establecimiento de beneficencia particular, tal y como se recoge en el Decreto 359/1985, de 12 de noviembre, sobre creación del Registro de Fundaciones y Asociaciones Benéfico-Asistenciales y Entidades Análogas del País Vasco, donde la Santa y Real Casa de Misericordia de Bilbao se encuentra inscrita.
- La Santa Casa de Misericordia de Olivenza, posiblemente la única que puede identificarse, en lo que se refiere a su actividad, con las Misericordias portuguesas, dada la situación especial de esta población que fue portuguesa hasta 1801, y el no reconocimiento por Portugal de la soberanía española sobre la ciudad –la denominada Cuestión de Olivenza–, como sucede con

---

<sup>29</sup> <http://feriadeltoro.com/plaza-de-toros-de-pamplona/historia/>

Táliga, también en la provincia de Badajoz, y que resultan ser por ello las poblaciones españolas más portuguesas. La Misericordia de Olivenza que se fundó en 1501, actualmente tiene una estructura jurídica de fundación de carácter privado, sujeta a la legislación nacional sobre fundaciones, con un organigrama semejante a las entidades portuguesas, con la existencia de un *Provedor*, un *Escribano* y un tesorero, y que aún hoy practica una atención social de carácter integral y generalista a cualquier clase de necesitado –más allá de ancianos y enfermos–, propia de las misericordias portuguesas, siendo un centro residencial de personas mayores e impedidas, teniendo un centro de formación para el empleo para los desempleados, procurando la inclusión laboral, o prestando un servicio de ayuda a domicilio de personas mayores o dependientes.

Estas entidades, que persiguen el interés general social, autofinanciadas, no tienen un régimen legal común, ni un reconocimiento explícito en cuanto a pertenencia al área de la economía social. Sin embargo, en la vigente Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, de ámbito estatal<sup>30</sup>, ya en su Preámbulo, se destaca que la finalidad de la norma es la conformación del ámbito jurídico del sector económico social de forma tal que resulte dotado de un alto grado de seguridad jurídica. Para ello fija un concepto de economía social. Igualmente, fija los principios orientadores que han de ser asumidos por las entidades integradas en el sector. Y señala un catálogo de entidades que son calificadas como de la economía social, aunque dejando la posibilidad de la ampliación del número de entidades por otras que cumplan los principios orientadores que se exponen en el art. 4º de la Ley, y que incorpore el Gobierno al catálogo de entidades de la economía social (art. 6º).

Entre las entidades que enumera la Ley 5/2011 como propias de la economía social, en su artículo 5º se encuentran, además de las cooperativas o las mutualidades, a las fundaciones y a las asociaciones que lleven a cabo actividad económica. No se contemplan figuras como las Misericordias, como hace la Ley portuguesa que la enuncia de forma singular. Pero el hecho de contemplar a las fundaciones como entidades propias de la economía social hace que aquellas entidades de atención que se fundaron y denominaron por sus fines como Casas de Misericordia, y que han optado por tener una estructura jurídica de fundación privada o de asociación deberán ser calificadas como entidades de la economía social, y no por el hecho de haberse constituido como entidad de beneficencia, o por su tradición histórica de atención social, sino por la forma jurídica en la que se personifican, como sucede con las misericordias de Olivenza, la de Pamplona, o la de Barcelona. Otras, en cambio –la mayoría de ellas–, al haberse transformado desde mediados del siglo XIX en instituciones de carácter público, por ser requisito para las

<sup>30</sup> A nivel autonómico, con base a lo dispuesto en el art. 30.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, se publicó la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social de esta comunidad autónoma.

entidades de la economía social el desarrollo de la actividad en el ámbito privado (art. 2º L. 5/2011), quedan fuera del entorno de la economía social. Y finalmente, alguna como la Misericordia de Bilbao, con una estructura de Establecimiento de beneficencia particular se encuentra fuera del marco legal de las entidades de la Economía Social, cumpliendo con los parámetros fijados por los principios orientadores de la economía social (art. 4 LES), y persiguiendo el interés general social (art 2 LES). La escasez en el uso de esta fórmula jurídica la convierte en una estructura rara a la que no se atiende lo suficiente. El apoyo institucional y legal supondría una puesta en valor y un reconocimiento de primer orden a aquellas Misericordias hispanas que no son fundaciones o asociaciones de interés general. A título individual de las misericordias, a tiempo se está para que el Ejecutivo, cuando cree el catálogo de entidades de la Economía Social, las incorporen, al menos, a los establecimientos de beneficencia, en el mismo, dándole la merecida cobertura legal a sus fines generales sociales.

Por otro lado, las Misericordias españolas cumplen con los parámetros exigidos en la legislación europea para ser calificadas como empresas sociales (Reglamento (UE) 346/2013), con lo que deben ser consideradas como tales, por lo que, cuando estas tengan un reconocimiento legal en España, deberán incorporarse, cualquiera que sea la estructura jurídica elegida para su intervención en el exterior, a las entidades de la economía social.

Como se ha señalado, las misericordias, en España, no tiene una homogeneidad en la estructura jurídica. Sin embargo, con base a su origen histórico y función social desarrollada por todas y cada una de ellas, tienen elementos comunes suficientes para ser apreciadas, en su heterogeneidad, como una fórmula uniforme de servicio a los colectivos vulnerables, con lo que podrían ser consideradas, teleológicamente como un cuerpo homogéneo de estructuras jurídicas puestas al servicio del interés general, identificable con un concepto estricto de empresa social.

También partimos de que las empresas sociales en España no tienen una norma genérica comprensiva de todas las posibles formas que pueden adoptar.

Como ha destacado un importante sector de la doctrina, las empresas sociales podrían integrarse en el catálogo de entidades de economía social si nuestro legislador finalmente opta por su reconocimiento (FAJARDO, 2012: 64), pero, para la incorporación de las empresas sociales al catálogo de entidades de la economía social sería preciso, antes, una normativa sustantiva general que las reconociera<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> En 2013 se presentó al Proposición de Ley 122/0119, de apoyo a los emprendedores sociales para la creación de un subtipo de sociedad limitada para las empresas sociales que les diera un marco jurídico, así como su financiación y el tratamiento fiscal para los inversores de la que se pretendía que se denominara Sociedad Limitada de Interés General —S.L.I.G.—. Sin embargo, esta Proposición de ley no cristalizó en beneficio de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores (EMBD, 2020).

Lo oportuno sería una regulación singular de las empresas sociales a imagen de la normativa italiana para su incorporación a la norma general de reconocimiento de las entidades de la economía social (VARGAS, 2021: 68), y dado que persiguen el interés general económico o social, deberían ser enunciadas, junto con las demás entidades que enumera el art. 5 LES, lo que exigiría su modificación. Y, en todo caso, sin necesidad de reformar la norma, conforme dispone el art. 2, podrían ser incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6, que es el que está a cargo de “El Ministerio de Trabajo e Inmigración (hoy de Trabajo y Economía Social)<sup>32</sup>... [quien] elaborará y mantendrá actualizado un catálogo de los diferentes tipos de entidades integrantes de la economía social”. Con base a esta previsión legal de la actualización del catálogo –aún no creado– a cargo del Ministerio competente de cuáles sean estas entidades, las empresas sociales, una vez reconocidas legalmente con una norma singular, podrían inscribirse en el mismo.

El reconocimiento de la figura de las empresas sociales, con sus medidas de fomento, en una norma propia y singular, así como su reconocimiento expreso en la Ley de Economía Social, como señala la doctrina más reconocida (VARGAS, 2021: 81) es la solución jurídica más oportuna dada la relevancia que a nivel europeo tiene la empresa social. Este reconocimiento legal conllevará el de las Misericordias hispanas como entidades propias de la economía social.

## 8 BIBLIOGRAFÍA

- ABREU, L. (2000): “Purgatório, Misericórdias e caridade: condições estruturantes da assistência em Portugal (séculos XV-XIX)”, *DYNAMIS. Acta Hispanica ad Medicinae Scientiarumque Historiam Illustrandam*, nº 20, pp. 395-415.
- ALMEIDA, V. (2010): “*Governança, Instituições e Terceiro Sector: As Insituições Particulares de Solidariedade Social*”, Tesis doctoral. Repositório científico da Universidade de Coimbra, disponible en <http://hdl.handle.net/10316/13315>.
- ALTZELAI ULIONDO, I. (2020): “Un marco jurídico para la empresa social en la Unión Europea”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 37, pp. 105-140. DOI: <https://doi.10.7203/CIRIEC-JUR.37.17845>.
- ALVARADO RIQUELME, M., DE VICENTE OLIVA, M.A., GARCÍA VEGAS, R., & AGAFONOW, A. (2015). “Economía social y empresa social. Análisis del marco conceptual y jurídico en España”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (14), 84-97. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10291>.
- AMPUDIA DE HARO, F. (2017): “La Economía Social en tiempos de austeridad: el caso portugués”, *Revista Vasca de Economía Social*, nº 14, pp. 145-177.
- ARRIETA IDIAKEZ, F.J. (2014): “Concreción de las entidades de la economía social”. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (116), pp. 33-56. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36732961001>

<sup>32</sup> Art. 9º RD 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.



- BASTIDA, M.; VAQUERO GARCÍA, A.; CANCERO MÁRQUEZ, M.; Y OLVEIRA BLANCO, A. (2020): “Fostering the Sustainable Development Goals from an Ecosystem Conducive to the SE: The Galician’s Case”, *Sustainability*, 12, 500, pp. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12020500>
- BRANCO, R., (2017): “Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Providência em Portugal (1960-2011)”, *Análise Social*, nº 224, LII (3ª), pp. 534-558.
- BRIONES PEÑALVER, A.J., LÓPEZ CASTELAO, M.P. Y CARDOSO DE SOUSA, F. (2012): “La Economía Social Ibérica: el caso de las Santas Casas de la Misericordia de Portugal como Instituciones Particulares de Solidaridad Social”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº 107, pp. 35-57.
- CANGA ARGÜELLES, J. (1833): “*Diccionario de Hacienda con aplicación a España*”, Tomo I, Madrid, Imprenta de don Marcelino Calero y Portocarrero.
- CARNEIRO, M. (2006): “A Economia Social em Portugal”, en “*La Economía Social en Iberoamérica. Vol. 2. Un acercamiento a su realidad*”, Coord. Pérez de Uralde y Radrigán Rubio, Ed. Fundación Iberoamericana de Economía Social, pp. 233-255.
- COMISIÓN EUROPEA (2020). *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative Synthesis report*, AA.VV. disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&languageId=es&pubId=8274>.
- DE LA FUENTE GALÁN, M.P. (2000): “Aportación al estudio de los sectores marginados de la población: pobreza, caridad y beneficencia en la España Moderna”, *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*, XVIII, 1, pp. 13-27.
- DE MURCIA Y CÓRDOBA, P.J. (1798): “*Discurso político sobre la importancia, y necesidad de los hospicios, casas de expósitos, y hospitales, que tienen todos los estados, y particularmente España*”, Imprenta de la Viuda de Ibarra, disponible en <https://books.google.es/books?id=2dxdhH6YAc0C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.
- DEFOURNAY, J. & NYSENS, M. (2010). “Social enterprise”, en *The Human Economy. A Citizen’s Guide*, 284-292, disponible en <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/89771/1/Defournay%20Nyssens%20in%20Hart%20et%20al.2010.pdf>.
- ETXEZARRETA ETXARRI, E., Y MORANDEIRAS ARCA, J. (2012): “Consideraciones conceptuales sobre la Economía Social a la luz de la Ley 5/2011”, *GEZKI*, Nº 8, pp. 7-36.
- FAJARDO GARCÍA, G. (2009): “La economía social en las leyes”, *CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa*, 66, 5-35.
- FAJARDO GARCÍA, G. (2018): “La identificación de las empresas de economía social en España. Problemática jurídica”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, Nº 128, pp. 99-126. DOI: <https://doi.org/10.5209/REVE.60209>
- FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2007): “Los orígenes de la Beneficencia. Humanismo cristiano, Derecho de pobres y Estado Liberal”, *La Razón Histórica*, Instituto de Estudios Históricos y Sociales, nº 1, pp. 12-30.
- FICI, A. (2020). “La empresa social italiana después de la reforma del tercer sector”. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, pp. 177-193. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17109>.
- GÓMEZ RODRÍGUEZ, M.S. (1991): “*El Hospital de la Misericordia de Toledo en el siglo XIX*”, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/3586/1/T17123.pdf>.



- JUÁREZ, G.L. Y SÁNCHEZ DAZA, A. (2004): “Seguridad social en España y los fondos de pensiones”, *Análisis Económico*, N° 41, Vol. XIX, pp. 199-223.
- LOBO DE ARAÚJO, M.M. (2014): “Entre familias: la actividad de las misericordias portuguesas (Siglos XVII-XVIII)”, *Historia Contemporánea*, n° 49, Universidad del País Vasco, pp. 537-561.
- LOPES, M.A. (2002): “As Misericórdias de D. José ao final do século XX”, en “*Facer a História das Misericórdias. Portugaliae Monumenta Misericordiarum. Vol. I*”, União das Misericórdias Portuguesas, pp. 79-117.
- LOZANO RUIZ, C. Y TORREMOCHA HERNÁNDEZ, M. (2013): “Asistencia Social y Cofradías en el Antiguo Régimen. Historiografía, líneas de investigación y perspectivas”, *Chronica Nova*, n° 39, pp. 19-46.
- MACÍAS RUANO, A.J. Y PIRES MANSO, J.R. (2019): “The Devolpment of Legislation on the Social Economy in Continental Western Europe”, *Resources*, N° 8, 154, disponible en <https://www.mdpi.com/2079-9276/8/3/154/htm>.
- MONGE JURADO, M. Y LÓPEZ OSUNA, C. (1998): “La controversia sobre la asistencia social y hospitalaria en el siglo XVI”, *Cultura de los cuidados*, n° 3, pp. 30-40.
- PANIAGUA ZURERA, M. (2011): “*Las empresas de la economía social. Más allá del comentario a la Ley 5/2011 de Economía Social*”. Edit. Marcial Pons. Madrid.
- PAZ CANALEJO, N. (2012): “*Comentario sistemático a la Ley 5/2011, de Economía Social*”, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- PÉREZ-SUÁREZ, M.; SÁNCHEZ-TORNÉ, I.; PÉREZ-TRONCOSO, D. (2021). “La Empresa Social: realidad de la Economía Social en España”. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol.139, DOI: <https://doi.org/10.5209/rev.77445>
- RUSSELL-WOOD, A.J.R. (1968): “The Santa Casa da Misericórdia in Portugal”, en “*Fidalgos and Philanthropists. The Santa Casa da Misericórdia of Bahia, 1550-1955*”, University of California Press.
- SÁ, I.G (2001): “As Misericórdias nas sociedades portuguesas do período Moderno”, *Rev. Cadernos do Noroeste*, n° 15, pp. 337-358.
- SÁNCHEZ-TORNÉ, I. & PÉREZ-SUÁREZ, M. (2020). “Un diagnóstico de situación de la empresa social en España”. *GIZAEMO-Revista Vasca de Economía Social//GEZKI*, (17), 7-34. DOI: <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.22225>.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, V. Y GUIJARRO GRANADOS, T. (2002): “Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España”, *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, Vol. 22, n° 84, pp. 121-138.
- DA SILVA, A.M. (2016): “O patrimonio cemiterial da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa”, en *Cadernos Culturais*, 2ª Série N° 9, Ed. Centro Cultural Eça de Queiroz.
- VARGAS VASSEROT, C. (2010): Las Sociedades Agrarias de Transformación. Aproximación crítica a su régimen legal”, *RdS*, n° 35, pp.159-180.
- VARGAS VASSEROT, C. (2021). “Las empresas sociales: Regulación en derecho comparado y propuestas de “*lege ferenda*” para España”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n° 150, 63-85.
- VILLANUEVA, L.A. (2009): “El sistema hospitalario en la Nueva España del siglo XVI. Un tema para la reflexión en el siglo XXI”, *Revista de la Facultad de Medicina*, n° 47 (002).