

TEMAS DE ACTUALIDAD

LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA A TRAVÉS DE ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL

por Maria José Vañó Vañó

Profesora Titular de Universidad, investigadora del IUDESCOOP

Departamento de Derecho Mercantil “Manuel Broseta Pont”, Universitat de València

1. Estado de la cuestión

Cuando entramos a estudiar la colaboración público-privada es inevitable analizar y conceptualizar el denominado contrato de financiación de proyectos, que tradicionalmente se ha denominado contrato de Project Finance o PPP. Se trata de proyectos que juegan un papel esencial en el proceso de liberalización y desregulación del papel intervencionista del estado en relación con el desarrollo de inversiones y en la reducción del gasto público.

Se trata de proyectos en los cuales se deja en manos privadas la puesta en funcionamiento de infraestructuras o servicios de índole pública, y en los que subyace habitualmente un contrato de concesión de servicio o de obra y en los que será esencial lograr el mejor equilibrio en la transferencia de riesgos del sector público al sector privado y viceversa. La finalidad perseguida por este contrato es básicamente que el proyecto financiado sea viable, de modo que permita obtener un flujo de caja o *cash flow* a lo largo de la vida del proyecto y, además, conseguir una distribución clara de los riesgos entre los participantes.

Las empresas participantes en este tipo de proyectos suelen ser aquellas que tienen pocas posibilidades de obtener financiación por sus condiciones económicas, en cambio a través de un PPP pueden alcanzar la financiación en mejores condiciones económicas puesto que en ese caso se valorará la calidad técnica del proyecto. Este tipo de contratos tradicionalmente han desarrollado proyectos de gran envergadura,

pero nada impide que se puedan desarrollar en entornos locales o regionales y que pueda existir un contrato público en los términos establecidos por la LCSP2017.

Desde el punto de vista jurídico, resulta de sumo interés el análisis de la estructura de este tipo contractual, especialmente compleja, puesto que como contrato autónomo no goza de regulación vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

La colaboración público-privada es una forma de cooperación entre administraciones públicas y sector privado que suelen tener por objeto bien modernizar la oferta de infraestructuras y de servicios públicos estratégicos, o bien delegar ciertos servicios públicos en terceras empresas que además puedan incluir criterios de índole social, lo que implicará el uso de la colaboración público-privada en el desarrollo de las políticas públicas.

La participación de las administraciones públicas en este tipo de proyectos puede ofrecer garantías adicionales a los inversores privados, puesto que pueden dotarles de estabilidad. Con la colaboración público-privada se puede dar un impulso a determinadas áreas estratégicas como son la lucha contra el cambio climático, el fomento de las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y el uso eficiente de los recursos; el apoyo al transporte sostenible; una atención sanitaria asequible y de alto nivel; o la realización de grandes proyectos de investigación, como las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (Libro Verde Sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho

**Cómo citar este trabajo:* VAÑÓ VAÑÓ, MJ. (2020): “Colaboración público-privada a través de entidades de la Economía Social”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 64, pp. 28-49.

Comunitario en Materia de Contratación Pública y Concesiones COM(2004) 327 final). Por su parte, la Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones 'Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada' (CPP) (COM (2009) 615 final) reconoció la necesidad de la colaboración público-privada con el fin de movilizar las inversiones y fomentar la recuperación económica y el desarrollo sostenible de la Unión Europea. Las CPP las define como soluciones innovadoras que pueden contribuir a facilitar la realización de proyectos de interés público, especialmente de infraestructuras y de servicios públicos, tienen la ventaja de que comparten riesgos financieros y a través de estos contratos se pueden reducir los costes de la infraestructura que normalmente se soportaban por el sector público, favorecer el desarrollo sostenible, la innovación, la investigación mediante la competencia y acuerdos con empresas privadas, y ampliar las cuotas de mercado. En esta Comunicación se recordaba la posibilidad de utilizar fondos de la UE para cofinanciar las mismas. Así se podían beneficiar de Fondos estructurales, fondos del Banco Europeo de Inversiones, entre otros.

La colaboración público-privada, por tanto, es el resultado esencial en el proceso de liberalización y desregulación del papel intervencionista del Estado y también la generación de inversiones, así como la reducción del gasto público, al dejar en manos privadas la puesta en marcha de infraestructuras o servicios de índole pública, lo que a priori reduce la aportación pública de fondos.

En la vigente Ley de Contratos del Sector Público (2017) se suprime la figura del contrato de colaboración público-privada, porque según se indica en su exposición de motivos, tuvo escasa utilidad esta figura en la práctica al canalizarse a través de otras figuras contractuales como el contrato de concesión administrativa. En la citada EM añade que "se mantiene la posibilidad de que se adjudique directamente a una **sociedad de economía mixta un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios en los términos recogidos en la Disposición adicional vigésima segunda**, siguiendo el criterio recogido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia 196/08 en el caso ACOSSET, y en la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada de 5 de febrero de 2008."

Las AAPP por tanto cuentan con diferentes instrumentos de actuación para desarrollar sus fines, lo

que puede delimitarse a partir de una perspectiva: la perspectiva de la gestión directa o indirecta, y, en segundo lugar, según la participación de la administración como socio o asociado de la operación, o bien se formalice desde un punto de vista contractual.

La prestación directa de servicios públicos a través de entidades de la economía social es un hecho reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, aunque con algunas peculiaridades, por otra parte cabe la prestación de servicios públicos a través de la contratación haciendo uso además de las cláusulas sociales y por tanto beneficiando a las entidades del sector de la economía social.

La vigente normativa reguladora de la contratación en el sector público regula diferentes opciones, y aunque ha desaparecido de manera específica esta figura respecto de la regulación anterior, lo cierto es que podemos observar diferentes oportunidades como la adjudicación de contratos de concesión de obras y servicios a sociedades de economía mixta cuando concorra mayoritariamente capital público con capital privado y siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado (D.A. 22ª).

También se reconoce la posibilidad, art. 30, de que se puedan ejecutar directamente por las AAPP determinadas prestaciones con la colaboración de empresarios particulares a través de medios propios no personificados e incluso la asociación para la innovación recogida en el art. 117 LCSP.

Del mismo modo se contempla en el art. 31 la potestad de las AAPP de autoorganizarse mediante sistemas de cooperación vertical que consistan en el uso de medios propios personificados a través de acuerdos de encargo. E incluso sistemas de cooperación horizontal entre entidades del sector público.

Las actividades por desarrollar para cumplir esos fines podrían compartirse en los términos que acuerden, pudiendo tener mayor o menor participación una u otra, según los casos. Téngase en cuenta que los fines perseguidos por las administraciones y por las cooperativas (como también las asociaciones) suelen coincidir, por lo que ambas tienen interés en el buen fin de las actividades puestas en marcha para satisfacer esos objetivos.

La estructura de una cooperativa es adecuada para las administraciones, tanto en proyectos con participación exclusiva de la administración, como en proyectos mixtos de participación público-privada.

La prestación directa de servicios públicos a través de entidades de la economía social es un hecho reconocido en nuestro ordenamiento jurídico. Por otra parte, cabe la prestación de servicios públicos a través de la contratación haciendo uso de las cláusulas sociales y por tanto beneficiando a las entidades del sector de la economía social.

Así pues, podemos concluir que la sociedad cooperativa de economía mixta se puede usar como fórmula de gestión indirecta, cooperativas cuyo capital social solo parcialmente pertenezca a la entidad. No olvidemos que el art. 19 de la Ley Valenciana de Cooperativas (Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana. [2015/4630] (DOGV núm. 7529 de 20.05.2015)) reconoce en su apdo. 2 que **“la Generalitat Valenciana y otras entidades públicas, en los términos establecidos en el artículo siguiente y siempre que medie acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de los miembros del consejo rector, podrán formar parte como socios de cualquier cooperativa para la prestación de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa económica pública.”** Del mismo modo, en el art. 99 reconoce la existencia de cooperativas de servicios públicos para la prestación directa de los mismos, admitiendo como socios de la misma la entidad o entidades públicas promotoras y los usuarios o usuarios de los servicios públicos que sean objeto de la cooperativa, “sin perjuicio del control público que aquellas se reserven en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos.”

La Legislación valenciana de cooperativas regula las cooperativas no lucrativas (art. 114) que son las que desarrollan una función social, es decir, que tengan por objeto la mejora de la calidad y condiciones de vida de la persona (forma individual o colectiva), y califica en todo caso como cooperativas no lucrativas las “las que se dediquen principalmente a la prestación o gestión de servicios sociales, educativos, culturales, artísticos, deportivos o de tiempo libre u otros de interés colectivo o de titularidad pública, a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social, o a otras actividades que tengan por finalidad conseguir la superación de situaciones de marginación social de cualquier índole.” Se trata de servicios que se alinean con los servicios prestados habitualmente por las AAPP. Este tipo de entidades podrán adoptar bien la forma de cooperativa de trabajo asociado, bien de cooperativa de servicios o de integración social. Para ser calificadas como tales, en

los estatutos deberá mencionarse expresamente la ausencia del ánimo de lugar y su dedicación a una actividad de interés social, que los resultados positivos no serán repartibles, que las aportaciones voluntarias no podrán devengar intereses, aunque se podrán actualizar, y los socios y trabajadores no podrán percibir por retorno o por salario, más de un ciento setenta y cinco por cien de los salarios medios del sector.

1.1. Grados de participación entre entidades públicas e inversores privados

La colaboración público-privada, en la que normalmente subyace un contrato público, tiene diferentes grados de participación, lo cual viene delimitado fundamentalmente a partir del periodo temporal en el cual se quiera desarrollar el proyecto de construcción, de mantenimiento o de gestión.

La vía clásica es aquella por la que se formaliza una concesión administrativa de manera que el ente público concede a una entidad privada la posibilidad de construir la infraestructura, poner en marcha un servicio, explotar sus rendimientos o gestionarlo entregando/devolviendo los activos y la gestión a la administración pública correspondiente, una vez transcurrido el término fijado en los estatutos. Este periodo deberá ser lo suficientemente largo como para permitir, con los ingresos generados por el proyecto, hacer frente a la deuda, y amortizar, convenientemente, los activos invertidos y remunerar adecuadamente el capital aportado a la sociedad vehículo. Tras finalizar el plazo la concesión administrativa, bien la infraestructura, o bien la gestión del servicio y sus activos, revertirán al organismo público que los cedió. Se trata de una estructura habitualmente utilizada en los sectores de generación eléctrica, transportes y telecomunicaciones (*Build, operate and transfer*). Se trata de una estructura que permite la ejecución de proyectos de un gran interés social y que pueden resultar poco atractivos para el sector privado, véase por ejemplo el desarrollo de tecnología avanzada a zonas rurales, o a países en vías de desarrollo. Existen otras modalidades de colaboración en las que se transfiere al sector

La colaboración público-privada es una forma de cooperación entre administraciones públicas y sector privado que suele tener por objeto bien modernizar la oferta de infraestructuras y de servicios públicos estratégicos, o bien delegar ciertos servicios públicos en terceras empresas que además puedan incluir criterios de índole social.

privado la instalación pública durante el tiempo que dure el contrato (*build, own, operate and transfer*), o bien la cesión de la propiedad se realiza sin ninguna limitación temporal (*build, own and operate*) lo que no casa con la legislación de contratos del sector público, entre otras normas.

1.2. Gestión de riesgos

Una gestión adecuada de los riesgos puede ser garantía del éxito del proyecto, la transferencia entre el sector público y el privado repercutirá en el precio a abonar por los servicios, pero también repercutirá en los costes para las administraciones públicas. Se trata de lograr una asignación de riesgos óptima para asegurar que el valor del proyecto no disminuya y que además se reduzcan los costes de la financiación, por ejemplo, con tipos de interés inferiores. Una gestión de riesgos equilibrada será determinante en la obtención de fondos para financiar el proyecto, de hecho, es conveniente que, junto a la financiación del proyecto, las autoridades asuman parte del riesgo con el fin de mejorar las condiciones de inversión, por ejemplo, a través de garantías públicas a los préstamos (préstamos blandos), ofreciendo préstamos públicos, participando en el capital social o a través de subvenciones, exenciones fiscales, bonificaciones, etc. Pero, además, esta colaboración puede impulsar los esfuerzos en materia de viabilidad, innovación, e investigación y desarrollo, es decir, encontrar soluciones a los nuevos retos socioeconómicos que afronta la sociedad, en particular criterios sociales, medioambientales, de consumo responsable...

El desarrollo de la colaboración público-privada también ofrece al sector privado un rol fundamental en el desarrollo y la aplicación de estrategias a largo

plazo para desarrollar proyectos industriales, comerciales y de infraestructuras, pero también podrán, las entidades privadas, ampliar sus cuotas de mercado.

Con la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en 2017, se pone a disposición de las autoridades públicas contratantes un elenco de procedimientos para la adjudicación de los contratos (contrato de concesión de obra, de servicios, procedimientos negociados...) siempre sometidas a la legislación en materia de defensa de la competencia y a las reglas sobre ayudas con el fin de que no se produzca una distorsión en el mercado. No obstante, no hay que olvidar que, con el fin de garantizar la viabilidad del proyecto, podemos contar con una colaboración institucional o lo que es lo mismo, la participación en el capital social de la entidad que va a desarrollar el proyecto de forma tal y podrá gestionar directamente determinados servicios públicos, y de manera indirecta a través de la normativa reguladora de los contratos públicos.

1.3. Financiación estructurada

La desregulación del sector público ha incrementado la utilización de la figura de la financiación estructurada en los contratos de colaboración público-privada cuyo objetivo principal es controlar el déficit público y sus efectos sobre el nivel de endeudamiento de la Administración pública, a lo que contribuirá un uso más eficiente de los recursos públicos por parte de las autoridades públicas.

La financiación estructurada, es un recurso que permite compatibilizar el impulso al desarrollo económico y social por parte del sector público, con la necesaria austeridad de las cuentas de las distintas Administraciones¹ poniendo en marcha un servicio o

1.- Vid María José Vañó Vañó (2016): "Las cooperativas de trabajo asociado ante la contratación pública". En: *Cooperativa de Trabajo Asociado y Estatuto Jurídico de sus Socios Trabajadores* (pp. 645-662). Tirant Lo Blanch; María José Vañó Vañó (2016): "Limitaciones a la aplicación de cláusulas sociales en la contratación pública desde la perspectiva del derecho de la competencia", *CIRIEC España: revista de economía publica, social y cooperativa*, 87, pp. 177-202, http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/CIRIEC_8706_Vano.pdf. ISSN: 0213-8093; María José Vañó Vañó (2019): "El capital riesgo en los contratos de financiación de proyectos (Project Finance)", *Revista Española de Capital Riesgo*, <https://www.recari.es/resumen4.php?id=426&tem=21>.

infraestructura, utilizando el mecanismo de la gestión privada, reduciendo la aportación pública de fondos.

La estructura general de la colaboración público-privada se descompone en diversos niveles o fases, dando cumplimiento a la finalidad de participación de inversores privados. Comenzando por la fijación de las necesidades de un determinado proyecto o servicio, su duración, los cambios que pudiera requerir, riesgo, eficiencia de operaciones o la necesidad de incorporar más capital a través de nuevos inversores. En nuestro ordenamiento jurídico se fijarán las condiciones en el pliego correspondiente.

Una vez fijado el negocio o el proyecto sobre el cual realizar la inversión (segunda fase) se inician, por parte del sector público, las actividades de valoración de las opciones del negocio, con el fin de fijar el contenido de este, y sobre el cuál licitarán los inversores privados debiendo contener una descripción realista. Tras ello se incluirá un proyecto de referencia (tercera fase) como vía para obtener los mejores resultados, el detalle de los costes y los riesgos que pudieran surgir de la realización del mismo. Tras ello comienza el *procurement process* o de búsqueda de inversores con el fin de adjudicar la obra o servicio a desarrollar, normalmente a través de una concesión administrativa. Este proceso suele desarrollarse a partir del *procurement team*, dirigido por un gestor del proyecto y con un grupo de apoyo de especialistas que, con sus informes, permita tomar las decisiones oportunas (cuarta fase). Las habilidades de negociación y competencia del grupo permitirán obtener una mejor posición (quinta fase). A partir de este momento, y cumplidos los requerimientos fijados en los *capabilities test*, relativos a la capacidad técnica, financiera y económica, nos situaremos ante la sexta fase. La Administración no debe volver a evaluar la capacidad a menos que surja información nueva a través de la cual se planteen dudas en relación con la valoración original.

Antes de que los potenciales inversores lleven a cabo la elaboración de un memorando sobre sus

afinidades con el citado proyecto es necesario que el sector público fije cuáles son las condiciones que deberá cumplir cada uno de los inversores que participen en el proyecto de financiación. De hecho, el sector público deberá cuestionarse: a) cuanta información será necesaria para pre-calificar a los interesados en el proyecto, b) cuántos inversores serán necesarios para abordar el proyecto, c) los costes propuestos, d) la experiencia que pueden tener en un sector determinado, y e) la capacidad de negociación con el fin de obtener mejores resultados (Séptima y Octava fase).

Cuando el proyecto que pretende desarrollarse es relativamente sencillo, es posible que la Administración pública permita seleccionar a los inversores directamente a partir de los sujetos que hayan respondido adecuadamente los *capability tests*. Si por el contrario el proyecto es más complejo, será necesario pasar a una segunda fase en el proyecto que permita reducir la larga lista de posibles inversores a un reducido grupo de dos o tres (Novena fase).

Los inversores que hayan aprobado los mínimos requeridos por el sector público participarán en la entidad a desarrollar el proyecto. Sin embargo, antes de su constitución, las partes serán invitadas a negociar las condiciones del proyecto que deberá ser desarrollado (Décima fase).

El grupo encargado de desarrollar el proyecto deberá discutir sobre las cuestiones técnicas con el fin de que los licitadores entiendan plenamente los requerimientos de resultados y técnicos (Fases Undécima y duodécima).

Una vez elegidos los inversores privados que más se adecuan al desarrollo del proyecto, y antes de firmar el contrato de financiación de proyectos, será necesaria la aprobación del contrato por la autoridad administrativa y será en ese instante cuando de verdad comienza el principal problema, el desarrollo de este a través de los promotores, que serán los encargados de este (Fases Decimotercera y Decimocuarta).

2. Convenio para la elaboración de una Guía didáctica de colaboración público-cooperativa entre el IUDESCOOP y FECOVI

Desde FECOVI se ha promovido un proyecto social cooperativo que cuenta con el respaldo de diversas organizaciones valencianas del sector cooperativo y tiene por objeto crear una **Red valenciana de infraestructuras sociales cooperativas con la colaboración del sector público**.

En este proyecto se buscan argumentos para que la Administración incorpore un enfoque cooperativo en el desarrollo de su actividad, delegando el desarrollo de los servicios públicos a través de cooperativas u otras entidades de la economía social, y para el desarrollo de proyectos de alojamiento, empleo, enseñanza, sanidad, acceso a la energía, a los servicios sociales y, en general, la prestación de los servicios públicos necesarios para el bienestar de las personas.

Se propone al IUDESCOOP² la elaboración de un informe/guía didáctica sobre la viabilidad de las cooperativas como instrumento adecuado para el desarrollo de infraestructuras sociales y para la gestión indirecta de los servicios de interés público.

La guía de colaboración público cooperativa se compone de cuatro grandes apartados. Por una parte (capítulo I) se delimita el objeto y el ámbito del estudio, así como la estructura y el marco normativo que será el punto de partida del mismo. A continuación (capítulo II) se desarrolla el concepto y el estatuto jurídico de la cooperativa como vía de organizar una actividad empresarial. En el tercer capítulo se delimitan las áreas de colaboración público-cooperativa y, por último, en el capítulo IV se aborda la cuestión central de la Guía: cuáles son los instrumentos legales de colaboración público-cooperativa.

Sobre el “**capítulo I. Objeto, ámbito, estructura del estudio y marco normativo**” destacamos que se delimitan los conceptos que serán necesarios para entender las soluciones y argumentos ofrecidos a través de la Guía. En particular resulta esencial aclarar qué debe entenderse por infraestructuras sociales, en las que integramos las viviendas y las infraestructuras asociadas para la puesta en marcha de los proyectos por las AAPP, y que este tipo de colaboración con el sector público alcanza no solo a la construcción de nuevas viviendas, sino también a la rehabilitación de estas y de infraestructuras, así como a la prestación de servicios públicos.

En la Guía se presta atención a los servicios prestados por las administraciones públicas locales, aunque se analiza la legislación del sector público con carácter general, y desde la perspectiva nacional, se reconduce a una necesidad concreta, que es la petición que han realizado a IUDESCOOP, es decir, a los Ayuntamientos.

Otro de los conceptos básicos objeto de análisis es el relativo a la naturaleza jurídica de la cooperativa como vía para desarrollar la colaboración público-privada. Por ello, a lo largo de la Guía se utiliza la expresión, **colaboración público-cooperativa**. El objetivo último del proyecto que persigue la Generalitat y FECOVI es atender las necesidades de vivienda y servicios de los jóvenes y de los mayores, dos sectores de la población con grandes dificultades de acceso a la vivienda digna en el primer caso, y de vivir la vejez en una vivienda en condiciones que se adapte a sus necesidades, en el segundo caso. Por ello se considera desarrollar el proyecto a través de una cooperativa, en la que los usuarios y prestadores de servicios o asociados equilibrará la posición de todas las partes de la entidad, en cuanto a las necesidades y a los servicios prestados.

El marco normativo de referencia lo constituye la Constitución Española, como punto de partida, en la medida que informa todo el ordenamiento jurídico, recogiendo como derechos y deberes fundamentales por ejemplo el de libre empresa (art. 38). Se presta una especial atención a los principios rectores de las políticas sociales y económicas, entre los que destacan las autoras de la Guía el derecho a la protección de la salud, el medio ambiente, vivienda digna y la protección de la tercera edad, entre otras. Junto a estos principios, la Constitución recoge normas de carácter económico por medio de las cuales declara que toda la riqueza del país se subordina al interés general (art. 128.1) y reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, aspecto fundamental para respaldar la colaboración público-privada/cooperativa. Por ello concluyen las autoras en este apartado que, tras la revisión del marco competencial, los poderes públicos tienen el deber de garantizar y promover todos esos valores, y además tienen capacidad para desarrollar actividades económicas por vía directa e indirecta, y podrán contar con las cooperativas para ello.

2.- Estudio realizado por VAÑÓ VAÑÓ, María José, y FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma.

Desde FECOVI se ha promovido un proyecto que cuenta con el respaldo de diversas organizaciones valencianas del sector cooperativo y tiene por objeto crear una **Red valenciana de infraestructuras sociales cooperativas con la colaboración del sector público.**

La legislación cooperativa valenciana, que es la analizada en esta Guía, es objeto de estudio sin perjuicio de la referencia a otras leyes de ámbito nacional o autonómico, y del mismo modo se analiza la legislación administrativa desde las competencias de las entidades públicas locales, la normativa que rige su patrimonio o la contratación en el sector público.

En el **Capítulo II** se ofrece al lector de la Guía unas líneas aclaratorias del concepto, de la naturaleza jurídica de la cooperativa y de cuál es el estatuto jurídico básico de la misma, comparándola con otras fórmulas de organización para el desarrollo de una actividad empresarial.

La descripción y análisis comparativo de la cooperativo ha sido considerado por las autoras como una parte esencial del estudio, porque su naturaleza jurídica va a vertebrar toda la Guía. Por ello al partir de su concepto, definida como **asociación autónoma de personas que se unen de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades comunes y sus aspiraciones económicas, sociales y culturales a través de una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática**, se considera que estamos ante una entidad que tiene unos objetivos alineados con las funciones de servicio público que debe prestar una entidad pública local y que por ello es la mejor opción para el desarrollo de proyectos sociales. Los valores cooperativos que inspiran el funcionamiento de la cooperativa son la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia interna, la igualdad, la equidad y la solidaridad y se plasman en los principios cooperativos, que han sido incorporados a las normas reguladoras de las cooperativas: adhesión voluntaria y abierta, o principio de puertas abiertas, el control democrático por parte de los socios, bajo la premisa de que un socio posee un voto, la participación económica de los socios, al contribuir de manera equitativa al capital de la cooperativa, autonomía e independencia de las cooperativas, gestionadas por sus propios socios; educación formación y promoción a sus socios, representantes, directores, empleados... con el fin de que contribuyan de forma efectiva al desarrollo de las

cooperativas y de los principios que las regulan. Cooperación entre cooperativas con el fin de ofrecer mejores servicios a sus socios y fortalecer el movimiento cooperativo, y por último, el interés por la comunidad, y el desarrollo sostenible y local.

Siguen las autoras destacando y aclarando, el papel de las cooperativas frente a otras figuras jurídicas de organización empresarial, en este punto se compara con la asociación con la que comparte numerosas características, propias del sector de la economía social al que pertenecen, así, la libre y voluntaria adhesión, la gestión democrática, responsabilidad limitada de los asociados o los fines de interés general o particular. Pero a diferencia de la Cooperativa, la asociación no está destinada al desarrollo de actividades empresariales, y ello a pesar del reconocimiento legal de la posibilidad de desarrollar actividades para el cumplimiento de sus fines y que generen beneficios.

Las cooperativas se diferencian fundamentalmente de las sociedades mercantiles y en particular de las sociedades de capital en que aunque están integradas también por personas que se unen para poner en común un capital y desarrollar actividades empresariales que generen beneficios distribuibles entre los socios, éstos, tienen como principal obligación la de aportación de capital, y su principal derecho es el de obtener beneficios por el capital aportado (distribución de dividendos principalmente), además, en función del capital aportado, se calcularán el número de votos.

Una vez realizada esta comparación, se analiza el régimen jurídico de la cooperativa analizando la actividad desarrollada por las mismas, la posición de los socios, asociados, trabajadores, de la cooperativa, sus derechos y sus obligaciones, así como la perspectiva económica de los derechos y obligaciones de la cooperativa con respecto a ellos.

Resulta destacable la reflexión que realizan las autoras en cuanto a la consideración de la cooperativa como modelo e instrumento de innovación social, en la medida en que nació para atender las necesidades que tenían los socios a medida que iban surgiendo.

Las cooperativas aspiran a atender en mejores condiciones las necesidades de sus asociados y de las comunidades en las que se asientan, en línea con los objetivos de las administraciones públicas. Desde las instituciones europeas e internacionales se está reclamando un cambio en las políticas públicas con el fin de facilitar al acceso de las entidades de la economía social a la contratación.

Con el tiempo han surgido nuevas necesidades y nuevos tipos de socios y por tanto nuevos modelos de cooperativas que podrán dedicarse a cualquier actividad económica lícita que será detallada en los estatutos. Aprovechan las autoras para analizar las cooperativas integrales, las cooperativas *multistakeholders* o de múltiples partes interesadas y las cooperativas de interés comunitario, cooperativas que darán respuesta a necesidades concretas adaptándose al tiempo y al lugar de estas. La legislación por tanto favorece la innovación social al declarar que la cooperativa es libre en la determinación de su objeto social.

Tras el análisis de la naturaleza jurídica de la cooperativa las autoras se plantean la pregunta de ¿Por qué el sector público debería colaborar con el sector cooperativo? En este punto, destacan las razones por las cuales la colaboración entre AAPP y el sector público interesa a ambas. Entre otras, las cooperativas aspiran a atender en mejores condiciones las necesidades de sus asociados y de las comunidades en las que se asientan, en línea con los objetivos de las administraciones públicas. Existe en la actualidad un déficit en el sistema y desde el sector y desde las instituciones europeas e internacionales se está reclamando el cambio en las políticas públicas con el fin de facilitar al acceso de las entidades de la economía social a la contratación pública. La promoción de la colaboración público-cooperativa se analiza en este capítulo, desde la perspectiva de las instituciones europeas, también existe mandato legal en la legislación cooperativa estatal y en la Estrategia Española de la Economía Social que viene destacada en el texto por sus autoras y en la que se enmarca la creación de mecanismos innovadores de participación de la Economía Social en los sectores estratégicos, y la mejora de los modelos de colaboración público privado especialmente en ámbitos como el educativo, sanitario, de seguridad social, o de servicios sociales entre otros.

Desde la Comunitat Valenciana también se fomenta la creación de cooperativas, que gestionen servicios públicos y que colaboren en programas de obras públicas, urbanismo, viviendas, o que presten servicios

sociales, pero también se les reconoce preferencia en caso de empate en los concursos y subastas en que participen para la realización de obras, servicios y suministros (Fent Cooperatives I y II).

Concluyen las autoras que **el modelo cooperativo es el idóneo para activar políticas transversales en materia de empleo, revitalización demográfica, fomento del asociacionismo empresarial, regulación de mercados, eficiencia y participación en la empresa, despoblamiento rural, desequilibrios territoriales, integración social, entre otros.**

Tras el análisis de las ventajas del modelo cooperativo frente a otras fórmulas de actividad empresarial, las autoras entran a analizar cuáles son las áreas de colaboración público-cooperativa en el **Capítulo III**, y para ello tratan de responder a la pregunta de cuáles son las competencias concretas de los ayuntamientos con el fin de conocer las vías de colaboración.

Las autoras parten del reparto competencial básico, inexistente en la Constitución española, en relación a las entidades públicas locales, a las que si que las dotan de una garantía mínima de autonomía, siendo la legislación estatal o autonómica la que delimite las competencias, lo que se analiza desde la perspectiva de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, (tras su reforma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Se ofrece una tabla en la que se diferencian las competencias atribuidas por la legislación estatal y autonómica y se trata de ofrecer una respuesta a las competencias propias o atribuidas o impropias, siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Local y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio por otra Administración pública. Se añade a este capítulo una tabla de diferentes ejemplos de colaboración público-privada con base en entidades de la economía social, en particular cooperativa, que pueden servir de inspiración a las administraciones públicas locales en el desarrollo de sus iniciativas.

Y las autoras llegan al **Capítulo IV**, que es el apartado más complejo y esencial de toda la Guía, pues

trata de buscar soluciones concretas a la colaboración público-cooperativa desde la perspectiva de la legislación cooperativa y desde la perspectiva de la normativa reguladora del sector público.

A tales efectos, las autoras estudian los diferentes instrumentos legales que permiten dicha colaboración y estructuran su análisis según se trate de colaboración institucional o colaboración contractual, dedicando un último apartado a otras medidas de apoyo a las cooperativas.

Las autoras estudian, desde la **perspectiva institucional de la colaboración**, la posibilidad de que las entidades públicas puedan formar parte como socias de las cooperativas valencianas y recuerdan que las entidades públicas pueden ser socias de una cooperativa en condición de cooperativistas (o socias cooperadoras) o de asociadas (art. 19 LCV). Los socios son aquellos que participan en la actividad cooperativa, como productores o consumidores, son en definitiva quienes cooperan (art. 20.1 LCCV); mientras que los asociados no participan en la actividad económica, pero contribuyen al capital social de la cooperativa aportando bienes o derechos de socios (art. 28 LCCV).

El análisis de la posibilidad de que las entidades públicas sean socias de cooperativas de viviendas para prestar servicios de alojamiento concluye afirmativamente. En el mismo sentido se pronuncian en el caso de participar en cooperativas de integración social, que estarán integradas mayoritariamente por personas con discapacidad física o psíquica u otros colectivos con dificultades de integración. Se propone la constitución de cooperativas de trabajo asociado, e incluso de consumo e integral, que combine ambos objetos sociales. Las cooperativas de servicios públicos contemplan un régimen muy restrictivo en la LCV, al exigir la presencia tanto de entidades públicas como de usuarios de los servicios, excluyendo la creación de cooperativas de servicios públicos formadas solo por consumidores y usuarios.

En la Guía se dan unas pinceladas a otras fórmulas jurídicas de colaboración público-cooperativa. Por una parte, las Comunidades de energía renovable en forma cooperativa, y la participación de las entidades públicas en cooperativas de segundo grado y todo

ello con el objetivo de revisar la creación de cooperativas mixtas desde la perspectiva de derecho administrativo. Destacan las autoras que las **entidades públicas locales**, “pueden constituir fundaciones y sociedades mercantiles para la prestación directa de servicios, siempre que su patrimonio o capital pertenezcan íntegramente a la entidad local (art. 85 LSCL³ y 103 TRRL). **Esta norma no permite a las entidades locales prestar servicios de forma directa a sus administrados mediante una cooperativa**”. Pero la vigente Ley de Contratos del Sector Público sí que contempla la posibilidad de celebrar contratos incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta (art. 28 y disposiciones adicionales 22^a y 43^a, entre otras). La Ley Valenciana de Régimen Local reconoce un amplio margen a las entidades locales para la creación y prestación de servicios públicos y la realización de las actividades económicas para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos (art. 196 y 197).

Las autoras entran en el análisis de la integración de cooperativas y entidades públicas en una sociedad mercantil para la gestión indirecta de servicios públicos, sin que encuentren ningún inconveniente al respecto.

Desde la **perspectiva contractual** de colaboración, las autoras recuerdan que la vía clásica para obtener financiación por parte del sector público ha sido la de acudir al sector privado con el fin invertir en el sector de las infraestructuras o de otras obras públicas, o para la prestación de un servicio concreto, y normalmente subyace a la misma un contrato de concesión administrativa (aunque caben diferentes figuras, como se desarrolla en la Guía). Destacan las autoras que suelen tratarse de proyectos que poseen un **gran interés social y que pueden ser poco atractivos para el sector privado**, y en los que pueden existir diferentes tipos de privatización de las instalaciones objeto de contrato, diferenciando entre bajo grado de privatización, en el que la propiedad de las instalaciones no se transfiere al sector privado; el grado intermedio, en el que la propiedad se transfiere durante un determinado periodo de tiempo (mientras dure la concesión), y el alto grado de privatización, que sería

3.- El Título III del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (arts. 30 a 155) está vigente en cuanto no se oponga a las leyes y al Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según la Disposición derogatoria única 1.f) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba este último Reglamento.

el supuesto por el que se cede la propiedad sin ningún tipo de límite temporal, lo que no se adecúa a la normativa reguladora del sector público.

Las autoras tratan de responder a la pregunta de ¿cuáles son los modelos de colaboración contractual entre Administraciones Públicas y Cooperativas con el fin de gestionar de la manera más adecuada los servicios públicos? Se analizan los contratos regulados en la LCSP, como son los de **obras, de concesión de obras, de concesión de servicios de suministro y servicios** (art. 12 LCSP, así como los contratos reservados y la posibilidad de incluir cláusulas sociales y se revisa la aplicabilidad de contratos excluidos de esta norma, como son los convenios y contratos en el ámbito de la defensa y de la seguridad, convenios y encomiendas de gestión, relaciones jurídicas, negocios y contratos del ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial.

Con relación a los **contratos sobre bienes de dominio público y patrimoniales** se trata de responder en la Guía a la pregunta de si la colaboración público-cooperativa podría comprender la cesión de bienes por parte de las entidades públicas locales (tanto públicos como privativos), o si podría cederse suelo para la construcción de viviendas u otras infraestructuras, y si podrían cederse edificaciones para su rehabilitación, adecuación y/o prestación de servicios en interés de los vecinos.

Tras el estudio del régimen jurídico de los bienes de dominio público o demaniales, de los bienes o derechos patrimoniales o de dominio privado, y su vínculo con las competencias con las entidades públicas locales, se concluye que se pueden concertar contratos de concesión sobre los bienes demaniales siempre que se realice en régimen de concurrencia o por sorteo. En algunos casos se podrán otorgar directamente a cooperativas mixtas, sociedades mixtas, cooperativas declaradas sin ánimo de lucro o de utilidad pública, o a otras cooperativas, cuando el inmueble en cuestión resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general.

En el caso de los bienes patrimoniales, también podrán ser objeto de contrato, siguiendo las directrices de la LCSP y se configura como criterio de adjudicación la oferta económicamente más ventajosa, no obstante, el precio no debe ser el único criterio a tener en cuenta tal y como defiende la vigente LCSP. Excepcionalmente podrán adjudicarse de forma directa atendiendo a las peculiaridades del bien o la singularidad de la operación, siempre que se justifique suficientemente en el expediente.

Por último, las autoras destacan el especial interés de la regulación del suelo, en la medida en que se

pueden concertar contratos con terceros que incluyan arrendamientos, o cesiones del derecho de superficie entre otros, destinándolos a actuaciones de interés social. Finalizan este apartado prestando una especial atención al denominado **arrendamiento operativo**, por el que la entidad pública encarga a una entidad privada el diseño, la construcción y el mantenimiento de una determinada infraestructura (nueva o para rehabilitar o remodelar) y los servicios asociados a la misma. A cambio, la administración pública se compromete a pagar por disponibilidad, equipamiento, mantenimiento u otros servicios asociados. Por tanto, estaríamos ante una contraprestación por uso y no por el coste de la construcción.

Los contratos públicos objeto de análisis en la Guía son aquellos que permiten desarrollar la colaboración público-cooperativa en las mejores condiciones para las partes. Por ello se atiende a lo dispuesto en el art. 5 LCSP, en que se identifican los contratos de obras, de concesión de obras, de gestión de servicios públicos, de suministro, entre otras figuras, a las que debemos añadir aquellos instrumentos que, como complemento a los contratos, permiten que cumplan una **función social. Se trata del reconocimiento de los contratos reservados y de la posible incorporación de cláusulas sociales en los procedimientos de contratación pública.**

Los contratos de obras para la ejecución de una obra completa o para obras independientes podrán ser objeto de licitación en línea con lo dispuesto en la LCSP, también reconoce el contrato de concesión de obra y de servicios, admitiendo la posibilidad de que se adjudique directamente a una sociedad de economía mixta. Para que sean calificados como tales debe incluirse una transferencia del riesgo operacional, en línea con lo establecido en el art. 14 LCSP, es decir, “se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdénable”.

También es objeto de análisis por las autoras el contrato de suministro en la medida en que tiene por objeto la adquisición, arrendamiento con o sin opción de compra de productos o bienes muebles. No tendrán dicha consideración los que tengan por objeto propiedades incorpóreas o valores negociables, excepto los relativos a los programas de ordenador

que serán considerados contratos de servicios. Se trata de un contrato que podrá complementar el desarrollo de la colaboración público-cooperativa en el desarrollo de la infraestructura o prestar servicios complementarios. Los contratos administrativos de servicios también son analizados y se parte de la definición dada por la ley: “aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario” (artículo 17 LCSP). En este caso, nunca deberán ser utilizados, por ejemplo, para satisfacer necesidades de carácter permanente que deberían ser regularizadas a través de contratos laborales.

La adjudicación a sociedades de economía mixta vuelve a ser analizada, desde lo dispuesto en la DA 22 de la LCSP, en la que se reconoce la posibilidad de adjudicación de contratos de concesión de obras y servicios a sociedades de economía mixta cuando concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se efectúe de conformidad con las normas de la LCSP, “para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.” Y siempre dentro de lo establecido en la Subsección 4.ª de la Sección 3.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo, relativa a la modificación de los contratos. La condición esencial que debe respetar a lo largo de la vida de esta es que en todo caso no se modifiquen las condiciones esenciales de la adjudicación, a no ser que se prevea en el contrato. El procedimiento de selección de usuarios/socios a participar en el capital de la entidad (requisitos objetivos) se realizaría a través de un procedimiento abierto y en base a los principios de publicidad, igualdad, mérito y libre concurrencia de los diferentes socios, que a su vez podrán concurrir juntamente con la entidad pública promotora de la sociedad de economía mixta.

Otra de las cuestiones que se plantean las autoras es si se puede canalizar la colaboración público-privada a través de la inclusión de cláusulas sociales que puedan discriminar positivamente a las entidades de la economía social y, en particular, a las cooperativas. Para ello analizan el objetivo de las mismas, que se concreta en el **desarrollo de políticas públicas sociales**, que suelen dirigirse a sectores muy desfavorecidos, y dan un toque de atención a las AAPP para que tomen “conciencia de su capacidad para lograr objetivos con la contratación, que vayan más allá de la obra, del suministro o de los servicios, deben incor-

porar fines sociales, cuya obligación viene reconocida de manera expresa en el art. 99 LCSP, aunque no esté exenta de problemas la utilización de cláusulas sociales en la contratación pública”.

De una manera muy visual las autoras ofrecen las claves para su uso en la contratación pública. Las cláusulas sociales se podrán incluir en las diferentes fases del procedimiento de contratación: **a) en la fase de preparación y selección**, definiendo el objeto, elaborando el presupuesto base y en la redacción de pliegos y prescripciones técnicas, destacando que la exigencia de una forma jurídica determinada está prohibida, a excepción de los criterios de reserva de contratos previstos expresamente en la LCSP, igualmente se prohíbe discriminar por razones de territorio, así como por exigir requisitos técnicos y económicos innecesarios o excesivos. En cambio, se puede exigir garantía de calidad, y en este punto sí que se podrá discriminar de manera positiva a aquellas entidades que incluyan estatutariamente los criterios sociales vinculados con el objeto del contrato (experiencia acreditada en materia social, conocimientos técnicos de la entidad o de su personal); **b) En la fase de adjudicación**, la LCSP permite incluir como criterios de adjudicación y desempate cláusulas sociales relativa a aspectos ambientales y sociales y que tengan un vínculo especial con el objeto del contrato; c) Y por último, en la fase de ejecución, como condiciones especiales también se podrán incorporar consideraciones económicas relacionadas con la innovación, de tipo social o de tipo social.

La discriminación positiva en favor de determinado tipo de entidades se configura como contrato reservado y reserva de mercado en la vigente LCSP, ambos vinculados indefectiblemente a determinados colectivos vulnerables. En el caso de los contratos reservados, en la licitación pública solamente podrán participar, y ser adjudicatarias, ciertas iniciativas sociales y empresariales, en particular, la DA4.1 LCSP reconoce ventajas a aquellas **empresas que, o bien tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social, o bien se trate de entidades sin ánimo de lucro**. La figura de la reserva de mercado es esencial para el desarrollo estratégico de las políticas públicas de las AAPP. La Ley señala que consistirá en la fijación de un porcentaje en el presupuesto de contratos públicos a adjudicar mediante contratos reservados en línea con lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE que mantiene esta reserva de mercado con el fin de fomentar la inserción de personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social.

No menos importante es la fijación de un criterio preferente en la adjudicación de contratos relativos a la prestación de servicios de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por enti-

dades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, y siempre que su actividad esté directamente relacionada con el objeto del contrato, para lo cual deberán aportar como justificación los estatutos donde se contempla cuál es su actividad (DA4). Del mismo modo destacan las autoras lo dispuesto en la DA48 LCSP, por la que se admite la posibilidad de reservar contratos para servicios de carácter social, cultural y de salud a determinadas organizaciones en la medida en que cumplan las condiciones relativas al objeto, a la reinversión de los beneficios en el objetivo de la entidad, estructura de capital participada por empleados, usuarios...

Al margen de la contratación regulada en la LCSP las autoras prestan una especial atención a los conciertos y a los convenios a través de cuya formalización pueden desarrollar la colaboración pública privada lo que se convierte en otra modalidad de gestión indirecta de servicios públicos. Y añaden la asociación para la innovación como fórmula de colaboración público-cooperativa.

Para finalizar la Guía, las autoras prestan especial atención a los modos en que deben gestionarse los riesgos y minimizarlos en estos proyectos colaborativos. Se trata de un elemento determinante del éxito del mismo, intentar una óptima asignación de los riesgos y maximizar la transferencia con el fin de asegurar que el valor del proyecto no disminuya, o bien que permita disminuir los costes de la financiación (riesgos técnicos y de construcción, riesgo operativo o de explotación, riesgo económico o la obtención de ingresos insuficientes, riesgo financiero, riesgo en la gestión del proyecto, riesgo legal o político, riesgo crediticio general, riesgos medioambientales esenciales y la fuerza mayor). Junto a los riesgos se analizan posibles garantías que pueden ser incluidas en los estatutos o ser pueden formalizar de manera independiente bien con todos los socios de manera igual, o bien a partir de las condiciones particulares de un socio. La finalidad en todo caso será la de reforzar la confianza de las entidades de crédito prestamistas.

Y en este punto, en el de la financiación, las autoras tratan de ofrecer una visión, no cerrada, de las medidas de apoyo y fomento de las cooperativas, en un intento por desarrollar proyectos de colaboración público-cooperativa. Estas medidas se delimitan en

torno a medidas fiscales, incentivos a la incorporación de trabajadores, subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad, bonos sociales, préstamos blandos, recurso a fondos de la UE o del Banco Europeo de Inversiones, o al Instituto Valenciano de Finanzas. La descripción de estas medidas de apoyo y fomento se realiza desde las propuestas por la Unión Europea, hasta el ámbito local, revisando cuáles son las iniciativas que podrían ayudar o favorecer el desarrollo de los proyectos de colaboración público-cooperativa objeto de análisis en esta Guía.

3. Guía de políticas de Economía Social y Cooperativa para la Administración local de la Comunitat Valenciana (PESCA)⁴

Desde el Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento (IUDESCOOP) se ha desarrollado en el marco de la Línea ESAFOM de la Dirección General de Emprendimiento y Cooperativismo una Guía dirigida a los responsables de las administraciones públicas locales, así como a los diferentes actores del cooperativismo y de la economía social de la Comunitat Valenciana, en la que se ofrecen recursos prácticos para comprender tanto las implicaciones y beneficios de las entidades del sector de la economía social como los dispositivos de política pública con los que cuenta y que pueden contribuir al desarrollo económico y a la cohesión social, además de promover territorios socialmente más responsables.

La estructura de la Guía PESCA contiene tres bloques perfectamente delimitados y con unos objetivos diferentes. En la primera parte se analiza la realidad de la economía social valenciana, desde una triple perspectiva: conceptual, jurídica y cuantitativa. En la segunda parte se introduce un marco teórico y jurídico de referencia para las políticas públicas, y se detalla el conjunto de políticas que podrán ser utilizadas por los ayuntamientos y por otras entidades locales de la Comunitat y, en la tercera parte o gran bloque, se analiza veinte casos paradigmáticos de fomento de políticas públicas de fomento de la economía social que ya han sido desarrolladas por los ayuntamientos valencianos.

4.- Este punto es fundamentalmente un extracto de la publicación CATALÁ, B; CHAVES, R., MERINO, F., SANTACRUZ, P., SAVALL, T. y VAÑÓ, M]. (2020): *Guía de políticas de economía social y cooperativa para la Administración local de la Comunitat Valenciana*, IUDESCOOP-CIRIEC-España.

Trataremos de explicar a lo largo del texto las principales cuestiones y claves desarrolladas a través de la Guía PESCA. Comenzando por la parte introductoria, el punto de partida lo constituye la delimitación del concepto de la economía social y de las formas jurídicas que forman parte de la misma. Se destaca su función y que constituye una realidad social y económica muy potente en los términos mencionados por el Comité Económico y Social Europeo, y del mismo modo lo define el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa al considerar la Economía social como uno de los pilares del modelo europeo que contribuye a generar empleo y cohesión social.

A pesar de que la finalidad de las empresas de la economía social está alineada con las realizadas desde el sector público, en la medida en que existe una primacía de las personas y del fin social sobre el capital, los resultados obtenidos de la actividad económica se aplican principalmente en función del trabajo aportado, y servicio o actividad realizada por las personas socias y promoción de la solidaridad interna y con la sociedad, son independientes de los poderes públicos. Son entidades privadas que desarrollan actividades en el mercado.

Se trata pues de entidades que poseen una naturaleza jurídica muy distinta a las empresas privadas

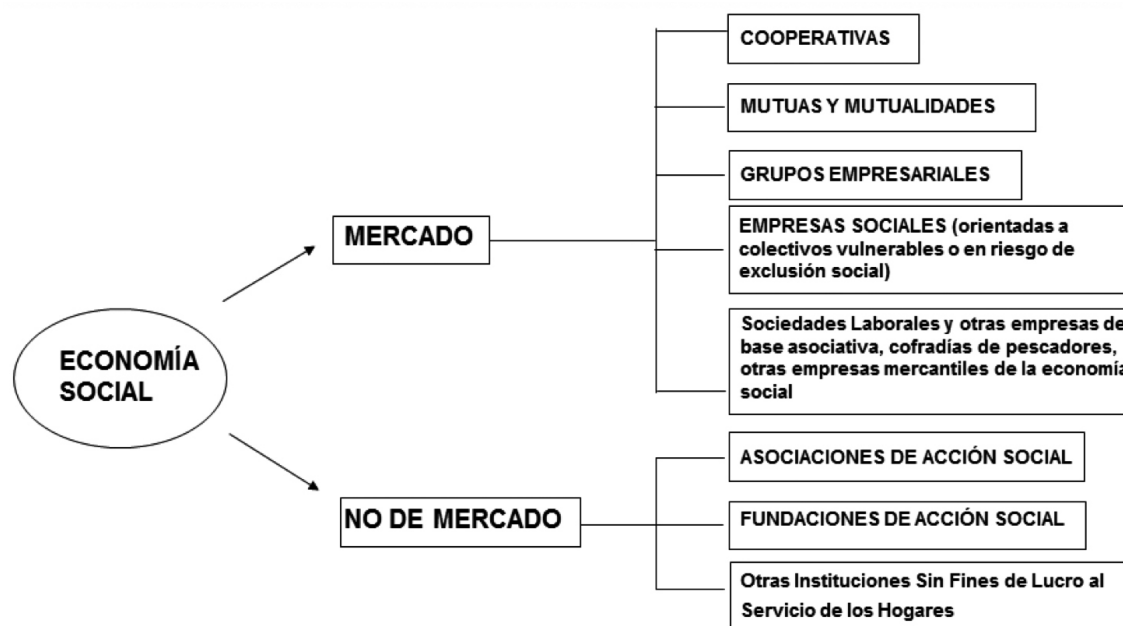
tradicionales de carácter capitalista, cuya finalidad es fundamentalmente encontrar rentabilidad económica y no social, como la que persiguen las entidades del sector de la economía social.

Estamos pues ante empresas democráticas, en las que el reparto de beneficios y excedentes prima la equidad y la solidaridad y no la remuneración del capital.

Las entidades que pertenecen al ámbito de la economía social se encuentra identificadas en el art. 5 de la Ley 5/2011, que delimita jurídicamente las entidades pertenecientes a la economía social, considerando como tales a las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones con actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación, las entidades singulares (p.ej. ONCE), así como otras empresas privadas que cumplan los principios antes mencionados.

En este punto de la Guía PESCA llama la atención la clasificación realizada desde CIRIEC, al dividir la economía social en dos grandes subconjuntos, las empresas de mercado de la economía social y las entidades no de mercado. Así, “las primeras se caracterizan por obtener sus recursos y financiación mayoritaria-

Los actores de la economía social y su núcleo identitario común



NÚCLEO IDENTITARIO COMÚN: ENTIDADES MICROECONÓMICAS DE CARÁCTER LIBRE, VOLUNTARIO Y ABIERTO, CON PROCESOS DE DECISIÓN DEMOCRÁTICA, CREADAS DESDE LA SOCIEDAD CIVIL PARA SATISFACER Y RESOLVER NECESIDADES DE INDIVIDUOS, HOGARES O FAMILIAS Y NO PARA RETRIBUIR O DAR COBERTURA A INVERSORES O EMPRESAS CAPITALISTAS

FUENTE: CIRIEC-España.

mente de la venta de bienes y servicios en el mercado, incluyendo en este subconjunto sobre todo a las cooperativas; mientras las segundas son instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares que no se financian mayoritariamente en el mercado sino que obtienen sus ingresos de donaciones, cuotas, rentas de la propiedad y subvenciones, principalmente”.

La dimensión cuantitativa del sector de la economía social se desarrolla igualmente en la Guía PESCA con el fin de constatar la importancia económica y social de la economía social en la Comunitat Valenciana. Destacan las cifras: 34.914 entidades y empresas, de ellas 2.451 cooperativas y 31.504 asociaciones y fundaciones, las cuales operan en prácticamente todas las ramas de actividad económica. Movilizan un amplísimo colectivo social: 9 millones de personas socias y más de 813.000 voluntarios. Ocupa un relevante porcentaje de la población ocupada valenciana, en concreto mantiene 172.444 empleos directos que corresponden al 11,6% de los ocupados. A ellos hay que sumar los más de 22.000 empleos indirectos vinculados a las cooperativas agroalimentarias. Facturan cerca de los 13.000 millones de euros anuales, lo que representa el 12,4% del PIB valenciano, lo que evidencia su gran impacto económico en la región, constituyendo uno de los pilares de la economía valenciana.

En esta primera parte de la Guía PESCA se refieren algunos ejemplos paradigmáticos de empresas de la economía social valenciana, es el caso de Consum, como cooperativa de consumo, y Anecoop, como cooperativa agroalimentaria de segundo grado. Pero lo cierto es que la realidad cooperativa y de la economía social valenciana es muy diversa, y por ello destacan el Informe elaborado por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) en el que se sitúa más de cincuenta empresas valencianas entre las primeras 500 empresas, que desarrollan actividades tan diversas como las relativas al mundo agrario y rural, las eléctricas, de servicios y de servicios sociales, de enseñanza, o de crédito, entre otras.

Estas empresas han demostrado de manera fehaciente y clara su contribución a la económica social, al desarrollo local, al empleo y al bienestar social. Desarrollan funciones de índole económica al fomentar el desarrollo económico endógeno y la autonomía territorial, crean y mantienen empleo, especialmente para colectivos vulnerables, contrarrestan el poder de mercado de las grandes empresas, amplían la oferta de servicios, innovan, entre otras. Desarrollan también funciones políticas, porque democratizan la toma de decisiones, facilitan la participación de trabajadores, y son mediadores en la aplicación de políticas donde el

Funciones de la economía social a nivel local

Funciones económicas

- Fomentan el desarrollo económico endógeno y de la autonomía territorial
- Distribuyen más equitativamente la renta y riqueza
- Crean y mantienen empleo, especialmente para colectivos vulnerables
- Contrarrestan el poder de mercado de las grandes empresas,
- Amplían la oferta de servicios a segmentos de demanda menos rentables (banca, seguros); -
- Desempeña un papel innovador en nuevas actividades y servicios (economía circular, energía renovable, servicios a personas);
- Aseguran una mayor estabilidad del sistema económico contribuyendo a su buen funcionamiento y • pudiendo contrarrestar sus fluctuaciones

Funciones políticas

- Son escuelas de democracia, educando en la gestión de lo común
- Democratizan el control y la dirección de las empresas y los territorios (cooperativas de trabajadores, asociaciones de desarrollo local);
- Son un mecanismo institucional de profundización en la política democrática
- Son un mediador en la aplicación de políticas donde el Estado presenta límites de actuación

Funciones socio-culturales

- Vector de cambio en valores sociales
- Creación y desarrollo del capital social
- Generan cohesión social

Estado no llega. Pero además destacan sus funciones socioculturales, que contribuyen a la creación y desarrollo del capital social y generan cohesión social.

Tras el análisis del estado de la cuestión, los autores de la Guía de políticas de Economía Social y Cooperativa para la Administración local de la Comunitat valenciana han tratado de responder a la pregunta de qué pueden hacer las administraciones locales para fomentar la economía social. La respuesta ofrece diferentes opciones. Por una parte, nos ofrecen una visión de las distintas políticas de fomento de la economía social existentes.

Por otra parte, una vez clarificadas el tipo de medidas que pueden realizar las autoridades locales, ofrecen una visión de las experiencias de políticas desarrolladas por administraciones locales bajo el mandato constitucional (art. 129.2) de fomento de la economía social, lo que se plasmó en España en la Ley 5/2011 de Economía social, de 29 de marzo, y en la que se reconoce institucionalmente a la economía social como interlocutor social en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Estas políticas públicas son principalmente estatales. Por una parte, la política fiscal favorable, por otra parte, la capitalización en forma de pago único de la prestación contributiva por desempleo, y una política

presupuestaria específica con el objetivo de mejorar el empleo y la competitividad de las empresas de la economía social.

En el ámbito autonómico se destaca en la Guía PESCA la promoción de políticas por la Economía social desarrolladas, y en particular “el Plan bienal de apoyo y fomento del cooperativismo ‘Fent cooperatives’, cuyo objetivo era mejorar la competitividad de las cooperativas valencianas, a partir de 4 ejes: la sostenibilidad social, económica y medioambiental, el incremento del empleo de calidad, el avance en la presencia igualitaria de mujeres y jóvenes en los ámbitos empresariales de responsabilidad y la extensión de los valores y principios propios del modelo cooperativo al resto del tejido empresarial valenciano (Chaves y Savall, 2020a). Este plan ha sido actualizado para el período 21-22, plan ‘Fent cooperatives II’, con el objetivo de dar continuidad a las medidas planteadas en el plan anterior, así como introducir nuevas propuestas dirigidas a la reparación de los efectos provocados por la crisis de la COVID (Chaves y Savall, 2020b).”

Junto a las iniciativas valencianas aparecen referenciadas iniciativas andaluzas, del País Vasco y Galicia, entre otras.

En la tercera parte de la guía se desarrolla y analiza de manera somera la colaboración público-privada

Tipología de políticas de fomento de la economía social

1. Políticas soft. Políticas dirigidas a crear un entorno favorable a las empresas de Economía Social

Medidas institucionales, dirigidas al margen de operatoria institucional

- Dirigidas a la forma jurídica en tanto que actor privado.
- De reconocimiento de la capacidad de operar de las empresas de la economía social en todo sector de actividad económica, eliminando los obstáculos si los hubiere.
- De reconocimiento de las empresas de la economía social como actor político, interlocutor en la elaboración y en la ejecución de políticas públicas.
- Organismos públicos de fomento de las empresas de economía social.

Medidas de carácter cognitivo, dirigidas al grado de receptividad, visibilidad y conocimiento de la economía social

- De difusión y conocimiento de las empresas de la economía social por la sociedad.
- De fomento de la formación en materia de empresas de la economía social.
- De fomento de la investigación sobre economía social.

2. Políticas hard. Políticas económicas de fomento empresarial de la Economía Social

Medidas de oferta, dirigidas a mejorar la competitividad empresarial

- Se distinguen atendiendo al ciclo de vida de la empresa (según sea la fase de creación o de desarrollo empresarial) y a la función empresarial a fortalecer.

Medidas de demanda, dirigidas al nivel de actividad económica

- Facilitar el acceso a los mercados extranjeros y los mercados públicos.

FUENTE: Chaves (2010:573).

en la administración local y los instrumentos con que cuenta para desarrollar las políticas públicas. Se defiende en la Guía por parte de sus autores que la colaboración entre administraciones públicas y el sector privado interesa a ambas partes porque las primeras obtienen la garantía de acceder a bienes o servicios sin necesidad de asumir la gestión económica y en ocasiones tampoco el coste, mientras que las empresas consiguen seguridad en el desarrollo de su actividad económica.

El recurso a la colaboración público-privada se ha utilizado en numerosas ocasiones por las Administraciones Públicas como vía de financiación de infraestructuras o de otras obras públicas o para la prestación de un servicio público concreto, lo que habitualmente se ha formalizado sobre la base de un contrato de concesión administrativa.

La base de la colaboración público-privada la encontramos no solo en la Constitución Española y en la Ley de Economía Social, sino también en la normativa reguladora del sector público (art. 1.3LCSP) en la medida en que obliga a incorporar criterios sociales en la contratación pública, sociales y medioambientales y siempre que guarde relación con el objeto del contrato “en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.”

En la citada norma, en línea con el dictado de las instituciones europeas se reconocen sistemas de cooperación vertical a través de medios propios no personificados, y sistemas de cooperación horizontal, a través de entidades del sector público previa celebración del convenio correspondiente. Pero a su vez la norma diferencia entre gestión directa e indirecta de servicios públicos como vía de colaboración, en el primero de los casos se destaca que podrá desarrollarse por la propia entidad local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local, o sociedad mercantil local, es decir, a través de entidades cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad local; en el segundo de los casos, la gestión indirecta, será la LCSP la que marque las diferentes fórmulas para el desarrollo de la colaboración, desde la creación de empresas mixtas, es decir, en las que solo parcialmente la entidad local participe en el capital (colaboración institucional) y las fórmulas contractuales recogidas en el mismo texto legal.

Los autores, ponen valor en la Guía la utilización de cláusulas sociales para desarrollar la colaboración público-privada fomentando la participación de entida-

des de la economía social, para contribuir al desarrollo de políticas públicas sociales dirigidas a sectores muy desfavorecidos y en riesgo de exclusión social. El uso de cláusulas sociales ha sido regulado en la LCSP de manera transversal y estratégica para el desarrollo de la contratación pública. De hecho, destacan que “la incorporación de fines sociales en la contratación de obras o de servicios, entre otros contratos, ya no es una obligación moral, sino que viene impuesta por el art. 99 de la LCSP”. Destacan en este punto que podrán incluirse en las diferentes fases del procedimiento de contratación pública, bien en la preparación y selección como criterio de solvencia y garantía de calidad de los licitadores, para garantizar que poseen la habilitación empresarial o profesional necesaria; en la fase de adjudicación, como criterios de adjudicación y desempate, y por último en la fase de ejecución. Junto a ello se recoge en la citada normativa la figura de los contratos reservados y la reserva de mercado que se reconoce a favor de determinados colectivos vulnerables, de forma tal que sólo podrán participar en la licitación pública y ser adjudicatarias del contrato determinado tipo de empresas. Además, reconoce la reserva de mercado, por la que las autoridades públicas fijan un porcentaje en el presupuesto de los contratos públicos que deberá adjudicarse mediante contratos reservados.

La parte esencial de la Guía PESCA la constituye el apartado relativo a Casos de políticas de fomento de la economía social desarrolladas por las administraciones locales valencianas en la que se clasifican a partir de las ‘políticas soft’ (medidas institucionales y cognitivas) y ‘políticas hard’ (medidas de oferta y medidas de demanda).

Los casos relativos a las políticas soft, con medidas institucionales, son medidas dirigidas a reconocer a la economía social como actor público/privado, como interlocutor en la elaboración/construcción y en la aplicación de políticas públicas.

Las medidas cognitivas, por su parte, son medidas de difusión, sensibilización, formación y conocimiento de la economía social por el conjunto de la sociedad o grupos concretos.

En el caso de las medidas hard, las medidas de oferta se dirigen a mejorar la financiación de las empresas de economía social por una parte y, por otra, a promover medidas de apoyo empresarial.

En el caso de las medidas hard de demanda el objetivo es facilitar al acceso a los mercados públicos y a los mercados extranjeros.

Políticas soft	Medidas institucionales	Medidas dirigidas a reconocer a la economía social como actor público/privado, como interlocutor en la elaboración/construcción y en la aplicación de políticas públicas Caso 1: ES en la estrategia local de desarrollo de paterna Caso 2: Departamento con especialización en Cooperativismo y ES Caso 3: Consejo Económico y Social de Bonaire
	Medidas cognitivas	Medidas de difusión, sensibilización, formación y conocimiento de la economía social por el conjunto de la sociedad o grupos concretos Caso 4: Premios Q de Quart de Poblet a la economía social Caso 5: FestiCOOP Caso 6: Ciclo de jornadas de Economía Social en Ayuntamientos Medidas de fomento de la investigación en economía social Caso 7: Aras de los Olmos, asesorado por IUDESCOOP
Políticas hard	Medidas de oferta	Medidas dirigidas a mejorar la financiación de las empresas de economía social Caso 8: CASTELLÓCREA- Ayudas de apoyo a la economía social Medidas dirigidas al apoyo empresarial Caso 9: Betacoop. Cooperativa de Emprendedores Caso 10: Promoción Municipal del Desarrollo Económico en Cooperativa Caso 11: Fundación Valencia Activa Caso 12: Hotel-Coworking para asociaciones y creación de emprendimiento social Caso 13: Impulso institucional a la creación de una cooperativa en Gestalgar Caso 14: Horta Rajolar de Betxí
	Medidas de demanda	Medidas a facilitar al acceso a los mercados públicos y a los mercados extranjeros Caso 15: Cesión de suelo en San Juan de Alicante para vivienda público-cooperativa. Caso 16: Comunidades Energéticas Locales Público-Cooperativas Caso 17: Contratación Pública Responsable en el Ayto. de Riba-Roja. Caso 18: Contratación Pública Responsable del Ayuntamiento de València Caso 19: Las experiencias de las Monedas Sociales Caso 20: Concierto Social entre Administraciones y la entidad Francisco Esteve

4. La Responsabilidad social como vertebradora de la colaboración público-privada y su implementación en entidades de la Economía Social

En breve será presentada la Guía De Responsabilidad Social para las Empresas y Entidades de la Economía Social (Guía RSEES) elaborada por los profesores Monzón Campos y Vañó Vañó, miembros del IUDESCOOP, en colaboración con CIRIEC-España y la financiación de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

La Guía RSEES pretende ofrecer a las entidades del sector y a las administraciones públicas las líneas estratégicas de la implementación real de la responsabilidad social en las empresas como eje que se dirige a alinear los objetivos empresariales, sociales y públicos.

Destacan los autores en su introducción que la exigencia a las empresas de un comportamiento socialmente responsable se ha abierto paso en la sociedad

de forma paulatina en los 30 últimos años, y para abordar el trabajo se realiza una síntesis de los aspectos más relevantes relativos al concepto de responsabilidad social desde el punto de vista económico y desde el punto de vista jurídico, sin olvidar su vínculo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De hecho, en esta Guía RSEES se han incluido los 71 indicadores de medición de los ODS elaborados para evaluar a las empresas por las organizaciones GRI (Global Reporting Initiative) y Global Compact.

Tras el análisis de los diferentes conceptos de RSE, los autores concluyen que el concepto de RSE se orienta a una convergencia con los Principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y el concepto de Ciudadanía Corporativa (CC), concluyendo que “para asumir plenamente la responsabilidad social, las empresas deben aplicar, en estrecha colaboración con las partes interesadas, un proceso destinado a integrar las preocupaciones sociales, medioambientales y

éticas, el respeto a los derechos humanos y las preocupaciones de los consumidores en sus operaciones empresariales y su estrategia básica”.

Los autores recuerdan que la responsabilidad social posee una idea fuerza y es que “no solo deben cumplirse las normas legales, sino que hay que ir más allá, es importante incorporar objetivos e iniciativas de índole social a la organización, que contribuyan al bienestar de las personas que lo integran y al entorno en el que desarrollan su actividad.” La RSE ha traspasado la frontera de su uso en las sociedades mercantiles hacia otras empresas como es el caso de las empresas de la economía social e incluso a las pequeñas y medianas empresas. En este último caso su aplicación es difícil puesto que siempre se ha configurado la RSE desde la perspectiva de las grandes empresas. No obstante, diferentes organismos nacionales e internacionales están ofreciendo modelos simplificados de Informes de Responsabilidad Social, a lo que contribuyen sobremanera las políticas públicas llevadas a cabo por las autoridades con competencia en la materia.

Defienden los autores de esta Guía RSEES que es necesario introducir una regulación coherente en relación con la responsabilidad social de las empresas.

No obstante, a pesar de los intentos reguladores de las autoridades europeas, hasta el momento ha sido incorporada a diferentes normas, en unos casos limitándose al mero reconocimiento, y en otras se ha tratado de configurar y delimitar, como es el caso de la normativa autonómica valenciana (2018). Así, los autores hacen un breve análisis de la normativa estatal por una parte: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, Ley de Transparencia y Ley de Mejora del Gobierno Corporativo, Ley 11/2018 en materia de información no financiera y diversidad y en el ámbito autonómico le prestan una especial atención a la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, per al fomento de la responsabilidad social que tiene por finalidad la de promover y fomentar en el ámbito de la Comunidad Valenciana acciones y políticas socialmente responsables en las administraciones públicas, su sector público instrumental, en las empresas y en general en las organizaciones públicas o privadas.

Los indicadores de medición de los ODS se integran en una tabla elaborada a partir de GRI (*Global Reporting Initiative*) y *Global Compact*.

Indicadores de medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

OBJETIVOS ODS	INDICADORES DE MEDICIÓN
1. Fin de la pobreza: Erradicar la pobreza en todas su formas y en todas sus partes.	• Porcentaje medio de sueldos desagregados por tipo de contrato • Porcentaje de beneficios que se reinvierten localmente o en el país donde se realizan las operaciones • Iniciativas para mejorar el acceso a los servicios financieros a personas desfavorecidas • Volumen de biocombustibles producidos y adquiridos con criterios de sostenibilidad
2. Hambre cero: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	• Políticas y prácticas de comunicación a los consumidores sobre los ingredientes y la información nutricional, más allá de los requisitos legales. • Número y descripción de disputas significativas con consumidores locales y pueblos indígenas o de acciones relacionadas con la consulta previa. • Número de personas desplazadas y compensación por desplazamiento, desglosadas por tipo de proyecto. • Porcentaje de volumen de compra verificado de acuerdo a las normas internacionales de producción responsables.
3. Salud y bienestar: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	• Naturaleza, alcance y efectividad de los programas y prácticas relacionados con el acceso a un estilo de vida saludable, la prevención de enfermedades crónicas, el acceso a los alimentos sanos, nutritivos y asequibles y la mejora del bienestar de las comunidades locales. • Tipos de lesión y porcentaje de lesiones, enfermedades laborales, días perdidos, absentismo y número total de accidentes de trabajo por régimen o género. • Proporción de trabajadores que tienen acceso a servicios de salud dentro de las instalaciones, datos de empleados pagados por la empresa víctimas de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo. • Inversiones de I+D, y financieras dedicadas a cuestiones relacionadas con enfermedades sobre el total de los gastos de I+D de la compañía.

4. Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad	• Promedio de horas de formación al año por empleado, desglosado por categoría de empleado y por género. • Proporción aproximadas de los trabajadores a lo largo de la cadena de valor que reciben formación al año. • Proporción de hijos de empleados que tienen acceso a servicios de guarderías locales, accesibles y seguras. • Número, tipo e impacto de las iniciativas de la empresa para concienciar, formar en sostenibilidad e impactar sobre el cambio de comportamiento y resultados obtenidos.
5. Igualdad de género: Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.	• Número total y sueldo de nuevos empleados y rotación de empleados por grupo de edad, sexo y región. • Composición de los órganos directivos, desglosado por categorías en función del sexo, grupo de edad, pertenencia a minorías y otros indicadores de diversidad. • Número y tipo de incidentes de violencia de género o acoso ocurridos en el lugar de trabajo. • Porcentaje de empleados que son evaluados regularmente en relación a su desempeño profesional, por sexo y por categoría laboral.
6. Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	• Porcentaje de empleados que reciben formación en materia de higiene. • Porcentaje de instalaciones adheridas a estándares de calidad del agua. • Porcentaje y volumen total de agua reciclada y reutilizada. • Grado de reducción de los impactos ambientales de los productos y servicios.
7. Energía asequible y no contaminante: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.	• Consumo de energía en la organización. • Importe total invertido en energías renovables. • Actividades de investigación y desarrollo y gasto destinado a proporcionar energía fiable y a promocionar el desarrollo sostenible. • Consumo energético de los edificios.
8. Trabajo decente y crecimiento económico: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos.	• Promedio de horas de trabajo por semana, incluidas las horas extraordinarias. • Análisis de los salarios de los trabajadores de la empresa. • Número total y tasas de nuevos empleados y rotación de los empleados por grupo de edad, sexo y región. • Número de iniciativas para mejorar el acceso a los servicios financieros para personas desfavorecidas. • Número de residentes locales empleados, incluido puestos de dirección. • Formación y oportunidades laborales que se ofrecen a los residentes locales.
9. Industria, innovación e infraestructura: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y fomentar la innovación.	• Gastos totales e inversiones destinados a la protección medioambiental. • Desarrollo e impacto de las inversiones en infraestructuras y servicios. • Número, tipo e impacto del patrimonio tecnológico. • Valor económico directo, generado y distribuido.
10. Reducción de las desigualdades: Reducir la desigualdad entre países.	• Procedimientos para evaluar y controlar los riesgos medioambientales y sociales. • Número de puntos físicos de contacto con la empresa en zonas de baja densidad de población o lugares desfavorecidos. • Nº de iniciativas para mejorar el acceso a servicios financieros para personas desfavorecidas. • Impactos económicos indirectos significativos y su alcance.

11. Ciudades y comunidades sostenibles: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	• Iniciativas tomadas para fomentar el uso de medios de transporte sostenibles y sus resultados. • Desarrollo e impacto de las inversiones en infraestructuras y servicios. • Medidas de contingencia y programas enfocados a desastres y emergencias, planes de formación y de restauración. • Número y porcentaje de personas que han cambiado de residencia en zonas afectadas por ruidos, consecuencia de sus actividades.
12. Producción y consumo: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	• Reducciones en el consumo de energía en la elaboración y distribución de productos y servicios. • Tipo y número de sistemas de certificación de sostenibilidad, calificación y etiquetado. • Porcentaje de materiales reutilizados empleados. • Grado de reducción de los impactos ambientales. • Número de acciones que contribuyan a favorecer el consumo responsable.
13. Acción por el clima: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	• Verificación externa de las emisiones de gases efecto invernadero generadas: directas (alcance 1), indirectas (alcance 2) y otras (alcance 3). • Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y porcentaje de emisiones compensados. • Importe invertido en energías renovables. • Total de gastos e inversiones destinadas a la protección ambiental.
14. Vida submarina: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.	• Descarga total de aguas y destino. • Cifras de gastos e inversiones ambientales por tipo. • Acciones en hábitats protegidos o restaurados. • Análisis de recursos hídricos y hábitats afectados por vertidos de agua de la organización. Número, estado de protección y valor de la biodiversidad.
15. Vida de ecosistemas terrestres: Promover el uso sostenible de los ecosistemas, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.	• Cantidad de tierra (propia, alquilada o gestionada por actividades de producción o extracción) degradada o rehabilitada. • Número de hábitats protegidos o restaurados por las actividades de la organización. • Número total de especies en listados nacionales y en la lista roja de especies amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) en áreas afectadas por las operaciones de la empresa según el grado de amenaza de la especie. • Número y porcentaje de áreas en las que el riesgo hacia la biodiversidad ha sido evaluado y monitoreado.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas.	• Porcentaje del personal de seguridad formado en derechos humanos. • Valor total de las contribuciones políticas por país y receptor/beneficiario. • Incidentes confirmados de corrupción y medidas adoptadas. • Valores, principios, normas y reglas de conducta en la organización, como los códigos de conducta y de ética.
17. Alianzas para lograr los objetivos: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	• Actividades de investigación y desarrollo y gasto destinado a la promoción del desarrollo sostenible. • Impactos económicos indirectos significativos, incluyendo el alcance de dichos impactos. • Importe total invertido en energía renovable e inversiones ambientales por tipo. • Alianzas multistakeholder alcanzadas y objetivos conseguidos.

FUENTE: Guía SDG Compass (GLOBAL COMPACT, WBCSD y GRDI).

Los autores de la Guía RSEES apuestan porque la ES en la medida en que es un polo de utilidad social entre el sector público y el sector capitalista puede satisfacer necesidades sociales “a través de iniciativas empresariales democráticas promovidas por los ciudadanos para satisfacer necesidades sociales a través de la solidaridad recíproca, como las actividades de las entidades privadas no lucrativas orientadas a la distribución de bienes sociales o preferentes a individuos y familias en riesgo de exclusión social, a actividades culturales o deportivas”. A lo que añaden que “las reglas de funcionamiento de las organizaciones de la Economía Social y los valores en los que se inspiran configuran a las mismas como entidades modelo y empresas representativas de la aplicación del principio de responsabilidad social empresarial, tanto en su dimensión interna como externa.”

Destacan en la GUIA que es generalmente aceptado que el cooperativismo es el alma mater de la ES, la matriz social e intelectual a partir de la cual se han producido los desarrollos teóricos de la ES. La identi-

dad cooperativa y su modelo de empresa responden a un mismo sistema de principios y valores codificado por una organización no gubernamental, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). Por ello acompaña a sus afirmaciones una tabla con un conjunto de indicadores sociales elaborado por la ACI para verificar el cumplimiento de los Principios Cooperativos.

Por último, destaca especialmente la matriz de ámbitos e indicadores de RSE. Se ofrece información sobre los dominios o ámbitos generales de la RSE, áreas parciales de la RSE, grupos de indicadores de la RSE, indicadores individuales (si son de mercado o no mercado), el número de ODS implementado y, finalmente, la dimensión de la entidad.

La matriz se desarrolla a partir de varios dominios o ámbitos generales de la Responsabilidad Social Empresarial, que va desde el ámbito social y laboral, medioambiental, económico y gobernanza y ética (buen gobierno). Cada uno de estos ámbitos generales se desglosan en áreas parciales que a su vez se insertan en grupos de indicadores de la RSE, e indicado-

Principios cooperativos e indicadores

Principios	Indicadores (ejemplos)	Indicadores (número)
1. Adhesión voluntaria	- Número de socios. - Diversidad de la masa social (edad, género, raza, discapacidad, etc.). - Diversidad de la junta.	3
2. Gestión democrática por las personas asociadas	- Porcentaje de personas socias que han votado en las elecciones a la junta. - Número de resoluciones presentadas por las personas socias.	2
3. Participación económica de las personas socias	- Porcentaje del capital aportado por las personas socias. - Porcentaje del capital social que es indivisible. - Indicador de lealtad de las personas socias.	3
4. Autonomía e independencia	- Porcentaje de activos propiedad de inversiones externos.	1
5. Educación, formación e información	- Porcentaje de ingresos invertidos en educación, formación e información. - Número de participantes por categorías (socios, público, jóvenes) en programas dirigidos por la cooperativa.	2
6. Cooperación entre cooperativas	- Porcentaje de ingresos y gastos asociados a otras cooperativas.	1
7. Interés por la comunidad	- Emisiones de gases de efecto invernadero por persona socia. - % de ingresos destinados a organizaciones comunitarias. - Peso de los alimentos donados a bancos comunitarios de alimentos. - Número de organizaciones comunitarias admitidas.	4

res individuales, diferenciando en su caso, si se tratan de indicadores de mercado o no de mercado.

Si partimos del **dominio social y laboral**, y en particular del ámbito social, los grupos de interés son externos, y están interesados fundamentalmente en políticas y prácticas de comunicación a los consumidores sobre los ingredientes y la información nutricional, más allá de los requisitos legales, en alianzas multistakeholder alcanzadas y objetivos conseguidos, si la entidad dispone de un mapa reciente de los grupos de interés de la empresa, si existen paneles o canales de comunicación estables y regulares con los grupos de interés, o si existe la figura del defensor del cliente o usuario, así como la eficacia del mismo y el nivel de diligencia del Defensor. Por otra parte, se destaca en este ámbito el desarrollo de cauces de comunicación estables y regulares con la sociedad civil de la comunidad local.

Otro de los indicadores de la RS es aquel que tiene que ver directamente con los **derechos humanos**, y que evalúa el valor total de las políticas por país y receptor/beneficiario; los incidentes confirmados de corrupción y medidas adoptadas; los valores, principios, normas y reglas de conducta en la organización como los códigos de conducta y ética; los incidentes concernientes al respeto de los Derechos Humanos como consecuencia de las actuaciones de la empresa y si la empresa posee procedimientos que aseguren que su cadena de valor no recurre al trabajo de menores o al trabajo forzoso o realizado por coacción.

Junto a los derechos humanos reconocen el criterio de prevención y erradicación del sexismo y el recurso a la igualdad de género. Así, se evaluará el número total y sueldo de los nuevos empleados y la rotación en función del género, grupo de edad, pertenencia a minorías o bien otros indicadores de diversidad, pero no solo ello, sino cuál es la composición de los órganos directivos, si han existido incidentes de violencia de género o de acoso en el lugar de trabajo, el porcentaje de empleados que se evalúa regularmente en relación a su desempeño profesional, por sexo y por categoría laboral, o la brecha salarial bruta.

El siguiente grupo de indicadores RSE es el relativo a la **accesibilidad universal**, en cuyo caso se atenderá a si la entidad facilita la accesibilidad física y virtual a sus espacios públicos, y si dispone de certificaciones de accesibilidad reconocidas de modo general.

La promoción del **voluntariado** también se configura como indicador de la RSE, de forma que se valoran las campañas de captación de personas voluntarias, el número y distribución por género de las personas voluntarias, y si existen medidas de formación para los voluntarios. Junto al voluntariado nos encontramos con la cooperación al desarrollo y en

qué medida la entidad participa o bien impulsa entre su personal actuaciones en dicha materia.

En lo **laboral** se fijan indicadores basados en la creación y el mantenimiento del empleo, evaluación de las personas empleadas, género, jornada completa o no, empleo fijo o temporal, si los empleados son socios o el rango salarial. Pero también se analiza la calidad de dicho empleo, a partir de la siniestralidad, medidas de seguridad e higiene y formación, entre otras. No olvidemos que se presta una especial atención a la contratación de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, a la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, y a una educación de calidad.

Desde la **perspectiva medioambiental** y el uso de los recursos, se evalúan las actividades tendentes a evitar el uso de recursos en riesgo de agotamiento, la protección de la biodiversidad, el consumo de productos ecológicos certificados, el ahorro energético, de agua, el uso de energías renovables y el nivel de reciclaje, control disminución de residuos, recuperación de desechos, y actuaciones para evitar la obsolescencia injustificada. Reducción de la huella ecológica, garantizar agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante y promover las infraestructuras resilientes, industria inclusiva e innovación social. Se valorará actuaciones para conseguir ciudades y comunidades sostenibles, a promover acciones por el clima y actuaciones para fomentar el consumo y la producción sostenibles entre otras actuaciones.

En **materia económica**, resulta esencial controlar el proceso productivo y crear cadenas de abastecimiento responsable, investigación socialmente responsable, competencia leal en el mercado, marketing responsable y comercio justo, valor económico distribuido, inversión, cual es el destino de los excedentes, el nivel de colaboración con las AAPP, actuaciones de I+D+I vinculadas a aspectos sociales o medioambientales, apoyo al desarrollo global. Otro elemento esencial a evaluar es el nivel de transparencia de las entidades, lo que se valorará a través del nivel de información ofrecido a través de su web.

Por último, y vinculado con las obligaciones de transparencia, se cuantificará la **Gobernanza** y la **ética**, a partir de la valoración del cumplimiento y la prevención de conductas irregulares. Así se atenderá al número de reuniones realizadas por los órganos de gobierno, medios internos de lucha contra la corrupción y soborno, certificaciones de calidad, informes de compliance, y por tanto actuaciones para la prevención de delitos, anticorrupción y soborno, prevención de riesgos laborales, políticas de implantación de la RSE incluida la existencia o no de códigos de buen gobierno.