

TEMES D'ACTUALITAT

LA COL·LABORACIÓ PÚBLIC-PRIVADA A TRAVÉS D'ENTITATS DE L'ECONOMIA SOCIAL

per Maria José Vañó Vañó

Professora Titular de Universitat. Directora del IUDESCOOP
Departament de Dret Mercantil "Manuel Broseta Pont", Universitat de València

1. Estat de la qüestió

Quan entrem a estudiar la col·laboració públic-privada és inevitable analitzar i conceptualitzar el denominat contracte de finançament de projectes, que tradicionalment s'ha denominat contracte de Project Finance o PPP. Es tracta de projectes que juguen un paper essencial en el procés de liberalització i desregulació del paper intervencionista de l'estat en relació amb el desenvolupament d'inversions i en la reducció de la despesa pública.

Es tracta de projectes en els quals es deixa en mans privades la posada en funcionament d'infraestructures o serveis d'índole pública, i en els quals subjau habitualment un contracte de concessió de servei o d'obra i en els quals serà essencial aconseguir el millor equilibri en la transferència de riscos del sector públic al sector privat i viceversa. La finalitat perseguida per aquest contracte és bàsicament que el projecte finançat siga viable, de manera que permeta obtenir un flux de caixa o cash flow al llarg de la vida del projecte i, a més, aconseguir una distribució clara dels riscos entre els participants.

Les empreses participants en aquesta mena de projectes solen ser aquelles que tenen poques possibilitats d'obtenir finançament per les seues condicions econòmiques, en canvi a través d'un PPP poden aconseguir el finançament en millors condicions econòmiques ja que en aqueix cas es valorarà la qualitat tècnica del projecte. Aquest tipus de contractes tradicionalment han desenvolupat projectes de gran

envergadura, però res impedeix que es puguin desenvolupar en entorns locals o regionals i que puga existir un contracte públic en els termes establits per la LCSP2017.

Des del punt de vista jurídic, resulta de summe interès l'anàlisi de l'estructura d'aquest tipus contractual, especialment complexa, ja que com a contracte autònom no gaudeix de regulació vigent en el nostre ordenament jurídic.

La col·laboració públic-privada és una forma de cooperació entre administracions públiques i sector privat que solen tindre per objecte bé modernitzar l'oferta d'infraestructures i de serveis públics estratègics, o bé delegar certs serveis públics en terceres empreses que a més puguin incloure criteris d'índole social, la qual cosa implicarà l'ús de la col·laboració públic-privada en el desenvolupament de les polítiques públiques.

La participació de les administracions públiques en aquesta mena de projectes pot oferir garanties addicionals als inversors privats, ja que poden dotar-los d'estabilitat. Amb la col·laboració públic-privada es pot donar un impuls a determinades àrees estratègiques com són la lluita contra el canvi climàtic, el foment de les fonts d'energia renovables, l'eficiència energètica i l'ús eficient dels recursos; el suport al transport sostenible; una atenció sanitària assequible i d'alt nivell; o la realització de grans projectes d'investigació, com les Iniciatives Tecnològiques Conjunes (Llibre Verd Sobre la Col·laboració Público-Privada i el Dret Comunitari en Matèria de Contractació Pública i Conces-

*Com citar aquest treball: VAÑÓ VAÑÓ, MJ. (2020): "La Col·laboració públic-privada a través d'entitats de l'Economia Social", *Notícies de l'Economia Pública, Social i Cooperativa*, núm. 64, pp. 28-49.

sions COM(2004) 327 final). Per part seua, la Comunicació de la comissió al Parlament Europeu, el Consell, el Comité Econòmic i social europeu i el Comité de les regions Mobilitzar les inversions públiques i privades amb vista a la recuperació i el canvi estructural a llarg termini: desenvolupament de la col·laboració públic-privada (CPP) (COM (2009) 615 final) va reconèixer la necessitat de la col·laboració públic-privada amb la finalitat de mobilitzar les inversions i fomentar la recuperació econòmica i el desenvolupament sostenible de la Unió Europea. Les CPP les defineix com a solucions innovadores que poden contribuir a facilitar al realització de projectes d'interés públic, especialment d'infraestructures i de serveis públics, tenen l'avantatge que comparteixen riscos financers i a través d'aquests contractes es poden reduir els costos de la infraestructura que normalment se suportaven pel sector públic, afavorir el desenvolupament sostenible, la innovació, la investigació mitjançant la competència i acords amb empreses privades, i ampliar les quotes de mercat. En aquesta Comunicació es recordava la possibilitat d'utilitzar fons de la UE per a cofinançar les mateixes, així es podien beneficiar de Fons estructurals, fons del Banc Europeu d'Inversions, entre altres.

La col·laboració públic-privada, per tant, és el resultat essencial en el procés de liberalització i desregulació del paper intervencionista de l'Estat i també la generació d'inversions, així com la reducció de la despesa pública, en deixar en mans privades la posada en marxa d'infraestructures o serveis d'índole pública, la qual cosa a priori redueix l'aportació pública de fons.

En la vigent Llei de Contractes del Sector Públic (2017) se suprimeix la figura del contracte de col·laboració públic-privada, perquè segons s'indica en la seua exposició de motius, va tindre escassa utilitat aquesta figura en la pràctica en canalitzar-se a través d'altres figures contractuals com el contracte de concessió administrativa. En la citada EM afig que "es manté la possibilitat que s'adjudique directament a una societat d'economia mixta un contracte de concessió d'obres o de concessió de serveis en els termes recollits en la Disposició addicional vintena segona, seguint el criteri recollit pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la Sentència 196/08 en el cas ACOSET, i en la Comunicació Interpretativa de la Comissió Europea relativa a l'aplicació del dret comunitari en matèria de contractació pública i concessions a la col·laboració públic-privada institucionalitzada de 5 de febrer de 2008."

Les AAPP per tant compten amb diferents instruments d'actuació per a desenvolupar les seues finalitats, la qual cosa pot delimitar-se a partir d'una perspectiva : en primer lloc, des de la perspectiva de

la gestió directa o indirecta, i, en segon lloc, segons la participació de l'administració com a soci o associat de l'operació o bé es formalitze des d'un punt de vista contractual.

La prestació directa de serveis públics a través d'entitats de l'economia social és un fet reconegut en el nostre ordenament jurídic, encara que amb algunes peculiaritats, d'altra banda cap la prestació de serveis públics a través de la contractació fent ús a més de les clàusules socials i per tant beneficiant a les entitats del sector de l'economia social.

La vigent normativa reguladora de la contractació en el sector públic regula diferents opcions, i encara que ha desaparegut de manera específica aquesta figura respecte de la regulació anterior, la veritat és que podem observar diferents oportunitats com l'adjudicació de contractes de concessió d'obres i serveis a societats d'economia mixta quan concórrega majoritàriament capital públic amb capital privat i sempre que l'elecció del soci privat s'haja efectuat de conformitat amb les normes establides en aquesta Llei per a l'adjudicació del contracte l'execució del qual constituïska el seu objecte i sempre que no s'introduïsqen modificacions en l'objecte i les condicions del contracte que es van tindre en compte en la selecció del soci privat (D.A. 22a).

També es reconeix la possibilitat, art. 30, que es puguen executar directament per les AAPP determinades prestacions amb la col·laboració d'empresaris particulars a través de mitjans propis no personificats i fins i tot l'associació per a la innovació recollida en l'art. 117 LCSP.

De la mateixa manera es contempla en l'art. 31 la potestat de les AAPP de autoorganitzar-se mitjançant sistemes de cooperació vertical que consistisquen en l'ús de mitjans propis personificats a través d'acords per encàrrec. I fins i tot sistemes de cooperació horitzontal entre entitats del sector públic.

Les activitats per desenvolupar per a complir aquestes finalitats podrien compartir-se en els termes que acorden, podent tindre major o menor participació l'una o l'altra, segons els casos. Tinga's en compte que les finalitats perseguïdes per les administracions i per les cooperatives (com també les associacions) solen coincidir, per la qual cosa ambdues tenen interès en la bona fi de les activitats posades en marxa per a satisfer aquestos objectius.

L'estructura d'una cooperativa és adequada per a les administracions, tant en projectes amb participació exclusiva de l'administració, com en projectes mixtos de participació públic-privada.

Així doncs, podem concloure que la societat cooperativa d'economia mixta es pot usar com a fórmula de gestió indirecta, cooperatives el capital social

La prestació directa de serveis públics a través d'entitats de l'economia social és un fet reconegut en el nostre ordenament jurídic. D'altra banda, cap la prestació de serveis públics a través de la contractació fent ús de les clàusules socials i per tant beneficiant a les entitats del sector de l'economia social

de les quals sols parcialment pertanga a l'entitat. No oblidem que l'art. 19 de la Llei Valenciana de Cooperatives (Decret legislatiu 2/2015, de 15 de maig, del Consell, pel qual aprova el text refós de la Llei de Cooperatives de la Comunitat Valenciana. [2015/4630] (DOGV núm. 7529 de 20.05.2015)) reconeix en el seu apt. 2 que "(l)a Generalitat Valenciana i altres entitats públiques, en els termes establits en l'article següent i sempre que medie acord adoptat per majoria de dos terços dels membres del consell rector, podran formar part com a socis de qualsevol cooperativa per a la prestació de serveis públics i l'exercici de la iniciativa econòmica pública." De la mateixa manera, en l'art. 99 reconeix l'existència de cooperatives de serveis públics per a la prestació directa d'aquests, admetent com a socis de la mateixa l'entitat o entitats públiques promotores i els usuaris o usuaris dels serveis públics que siguen objecte de la cooperativa, "sense perjudici del control públic que aquelles es reserven quant a les condicions de prestació dels serveis públics."

La Legislació valenciana de cooperatives regula les cooperatives no lucratives (art. 114) que són les que desenvolupen una funció social, és a dir, que tinguen per objecte la millora de la qualitat i condicions de vida de la persona (forma individual o col·lectiva), i qualifica en tot cas com a cooperatives no lucratives les "les que es dediquen principalment a la prestació o gestió de serveis socials, educatius, culturals, artístics, esportius o de temps lliure o uns altres d'interés col·lectiu o de titularitat pública, a la integració laboral de les persones que patisquen qualsevol classe d'exclusió social, o a altres activitats que tinguen per finalitat aconseguir la superació de situacions de marginació social de qualsevol índole." Es tracta de serveis que s'alineen amb els serveis prestats habitualment per les AAPP. Aquest tipus d'entitats podran adoptar bé la forma de cooperativa de treball associat, bé de cooperativa de serveis o d'integració social. Per a ser qualificades com a tals, en els estatuts haurà d'esmentar-se expressament l'absència de l'ànim de lloc i la seua dedicació a una activitat d'interés social, que els resultats positius no seran repartibles, que les aportacions voluntàries no podran reportar interessos, encara que es podran actualitzar, i els socis i

treballadors no podran percebre per retorn o per salari, més d'un cent setanta-cinc per cent dels salaris mitjans del sector.

1.1. Graus de participació entre entitats públiques i inversors privats

La col·laboració públic-privada, en la qual normalment subjau un contracte públic, té diferents graus de participació, la qual cosa ve delimitat fonamentalment a partir del període temporal en el qual es vulga desenvolupar el projecte de construcció, de manteniment o de gestió.

La via clàssica és aquella per la qual es formalitza una concessió administrativa de manera que l'ens públic concedeix a una entitat privada la possibilitat de construir la infraestructura, posar en marxa un servei, explotar els seus rendiments o gestionar-lo entregant/retornant els actius i la gestió a l'administració pública corresponent, una vegada transcorregut el terme fixat en els estatuts. Aquest període haurà de ser prou llarg com per a permetre, amb els ingressos generats pel projecte, fer front al deute, i amortitzar, convenientment, els actius invertits i remunerar adequadament el capital aportat a la societat vehicle. Després de finalitzar el termini la concessió administrativa, bé la infraestructura, o bé la gestió del servei i els seus actius, revertiran a l'organisme públic que els va cedir. Es tracta d'una estructura habitualment utilitzada en els sectors de generació elèctrica, transports i telecomunicacions (Build, operate and transfer). Es tracta d'una estructura que permet l'execució de projectes d'un gran interès social i que poden resultar poc atractius per al sector privat, vegeu per exemple el desenvolupament de tecnologia avançada a zones rurals, o a països en vies de desenvolupament. Existeixen altres modalitats de col·laboració en les quals es transfereix al sector privat la instal·lació pública durant el temps que dure el contracte (build, own, operate and transfer), o bé la cessió de la propietat es realitza sense cap limitació temporal (build, own and operate) el que no casa amb la legislació de contractes del sector públic, entre altres normes.

La col·laboració públic-privada és una forma de cooperació entre administracions públiques i sector privat que sol tindre per objecte bé modernitzar l'oferta d'infraestructures i de serveis públics estratègics, o bé delegar certs serveis públics en terceres empreses que a més puguen incloure criteris d'índole social.

1.2. Gestió de riscos

Una gestió adequada dels riscos pot ser garantia de l'èxit del projecte, la transferència entre el sector públic i el privat repercutirà en el preu a abonar pels serveis, però també repercutirà en els costos per a les administracions públiques. Es tracta d'aconseguir una assignació de riscos òptima per a assegurar que el valor del projecte no disminuïska i que a més es reduïsqen els costos del finançament, per exemple, amb tipus d'interés inferiors. Una gestió de riscos equilibrada serà determinant en l'obtenció de fons per a finançar el projecte, de fet, és convenient que, al costat del finançament del projecte, les autoritats assumisquen part del risc amb la finalitat de millorar les condicions d'inversió, per exemple, a través de garanties públiques als préstecs (préstecs blans), oferint préstecs públics, participant en el capital social o a través de subvencions, exempcions fiscals, bonificacions, etc. Però, a més, aquesta col·laboració pot impulsar els esforços en matèria de viabilitat, innovació, i recerca i desenvolupament, és a dir, trobar solucions als nous reptes socioeconòmics que afronta la societat, en particular criteris socials, mediamientals, de consum responsable...

El desenvolupament de la col·laboració públic-privada també ofereix al sector privat un rol fonamental en el desenvolupament i l'aplicació d'estratègies a llarg termini per a desenvolupar projectes industrials, comercials i d'infraestructures, però també podran, les entitats privades, ampliar les seues quotes de mercat.

Amb la reforma de la Llei de Contractes del Sector Públic en 2017, es posa a la disposició de les autoritats públiques contractants un elenc de procediments per a l'adjudicació dels contractes (contracte de concessió d'obra, de serveis, procediments nego-

ciats...) sempre sotmeses a la legislació en matèria de defensa de la competència i a les regles sobre ajudes amb la finalitat que no es produïska una distorsió en el mercat. No obstant això, cal no oblidar que, amb la finalitat de garantir la viabilitat del projecte, podem comptar amb una col·laboració institucional o cosa que és el mateix, la participació en el capital social de l'entitat que desenvoluparà el projecte de manera tal i podrà gestionar directament determinats serveis públics, i de manera indirecta a través de la normativa reguladora dels contractes públics.

1.3. Finançament estructurat

La desregulació del sector públic ha incrementat la utilització de la figura del finançament estructurat en els contractes de col·laboració públic-privada l'objectiu principal de la qual és controlar el dèficit públic i els seus efectes sobre el nivell d'endeutament de l'Administració pública, al que contribuirà un ús més eficient dels recursos públics per part de les autoritats públiques.

El finançament estructurat, és un recurs que permet compatibilitzar l'impuls al desenvolupament econòmic i social per part del sector públic, amb la necessària austeritat dels comptes de les diferents Administracions¹ posant en marxa un servei o infraestructura, utilitzant el mecanisme de la gestió privada, reduint l'aportació pública de fons.

L'estructura general de la col·laboració públic-privada es descompon en diversos nivells o fases, donant compliment a la finalitat de participació d'inversors privats. Començant per la fixació de les necessitats d'un determinat projecte o servei, la seua duració, els canvis que poguera requerir, risc, eficiència d'operacions o la necessitat d'incorporar

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 pública, 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>.

més capital a través de nous inversors. En el nostre ordenament jurídic es fixaran les condicions en el plec corresponent.

Una vegada fixat el negoci o el projecte sobre el qual realitzar la inversió (segona fase) s'inicien, per part del sector públic, les activitats de valoració de les opcions del negoci, amb la finalitat de fixar el contingut d'aquest, i sobre el qual licitaran els inversors privats havent de contindre una descripció realista. Després d'això s'inclourà un projecte de referència (tercera fase) com a via per a obtenir els millors resultats, el detall dels costos i els riscos que pogueren sorgir de la realització d'aquest. Després d'això comença el procurement process o de cerca d'inversors amb la finalitat d'adjudicar l'obra o servei a desenvolupar, normalment a través d'una concessió administrativa. Aquest procés sol desenvolupar-se a partir del procurement team, dirigit per un gestor del projecte i amb un grup de suport d'especialistes que, amb els seus informes, permeta prendre les decisions oportunes (quarta fase). Les habilitats de negociació i competència del grup permetran obtenir una millor posició (cinquena fase). A partir d'aquest moment, i complits els requeriments fixats en els capabilities test, relatius a la capacitat tècnica, financera i econòmica, ens situarem davant la sisena fase. L'Administració no ha de tornar a avaluar la capacitat llevat que sorgisca informació nova a través de la qual es plantegen dubtes en relació amb la valoració original.

Abans que els potencials inversors duguen a terme l'elaboració d'un memoràndum sobre les seues afinitats amb el citat projecte és necessari que el sector públic fixe quines són les condicions que haurà de complir cadascun dels inversors que participen en el projecte de finançament. De fet, el sector públic

haurà de qüestionar-se: a) quanta informació serà necessària per a pre-qualificar als interessats en el projecte, b) quants inversors seran necessaris per a abordar el projecte, c) els costos proposats, d) l'experiència que poden tindre en un sector determinat, i e) la capacitat de negociació amb la finalitat d'obtenir millors resultats (setena i octava fase).

Quan el projecte que pretén desenvolupar-se és relativament senzill, és possible que l'Administració pública permeti seleccionar als inversors directament a partir dels subjectes que hagen respost adequadament els capability tests. Si per contra el projecte és més complex, serà necessari passar a una segona fase en el projecte que permeti reduir la llarga llista de possibles inversors a un reduït grup de dos o tres (Novena fase).

Els inversors que hagen aprovat els mínims requerits pel sector públic participaran en l'entitat a desenvolupar el projecte. No obstant això, abans de la seua constitució, les parts seran convidades a negociar les condicions del projecte que haurà de ser desenvolupat (Desena fase).

El grup encarregat de desenvolupar el projecte haurà de discutir sobre les qüestions tècniques amb la finalitat que els licitadors entenguen plenament els requeriments de resultats i tècnics (Fases Onze i dotzena).

Una vegada triats els inversors privats que més s'adeqüen al desenvolupament del projecte, i abans de signar el contracte de finançament de projectes, serà necessària l'aprovació del contracte per l'autoritat administrativa i serà en aqueix aquest instant quan de debò comença el principal problema, el desenvolupament d'aquest a través dels promotors, que seran els encarregats d'aquest (Fases Tretzena i Catorzena).

2.2. Conveni per a l'elaboració d'una Guia didàctica de col·laboració públic-cooperativa entre IUDESCOOP i FECOVI per a la creació de xarxa d'infraestructures socials cooperatives amb col·laboració pública

Des de FECOVI s'ha promogut un projecte social cooperatiu que compta amb el suport de diverses organitzacions valencianes del sector i té per objecte crear una Xarxa valenciana d'infraestructures socials cooperatives amb la col·laboració del sector públic.

En aquest projecte es busquen arguments perquè l'Administració incorpore un enfocament cooperatiu en el desenvolupament de la seua activitat, delegant el desenvolupament dels serveis públics a través de cooperatives o altres entitats de l'economia social, i per al desenvolupament de projectes d'allotjament, l'ocupació, l'ensenyament, la sanitat, l'accés a l'energia, als serveis socials i en general la prestació dels serveis públics necessaris per al benestar de les persones.

Es proposa a IUDESCOOP² l'elaboració d'un informe/guia didàctica sobre la viabilitat de les cooperatives com a instrument adequat per al desenvolupament d'infraestructures socials i per a la gestió indirecta dels serveis d'interés públic.

La guia de col·laboració públic cooperativa es compon de quatre grans apartats, d'una banda (capítol I) es delimita l'objecte i l'àmbit de l'estudi, així com l'estructura i el marc normativa que serà el punt de partida d'aquest. A continuació (capítol II) es desenvolupa el concepte i l'estatut jurídic de la cooperativa com a via d'organitzar una activitat empresarial; en el tercer capítol es delimiten les àrees de col·laboració públic-cooperativa i finalment, en el capítol IV s'aborda la qüestió central de la guia, quins són els instruments legals de col·laboració públic-cooperativa.

Sobre el "capítol I. Objecte, àmbit, estructura de l'estudi i marc normatiu" destaquem que en la delimitació de l'objecte i el àmbit de l'estudi es delimiten els conceptes que seran necessaris per a entendre les solucions i arguments oferits a través de la Guia. En particular resulta essencial aclarir què ha d'entendre's per infraestructures socials en les quals integrem els habitatges i les infraestructures associades per a en posada en marxa dels projectes per les AAPP, i que aquest tipus de col·laboració amb el sector públic aconsegueix no sols a la construcció de nous habitatges, sinó també a la rehabilitació d'aquestes i d'infraestructures, així com a la prestació de serveis públics.

En la guia es para atenció als serveis prestats per les administracions públiques locals, encara que s'analitza la legislació del sector públic amb caràcter general, i des de la perspectiva nacional, es reconduïx a una necessitat concreta, que és la petició que han realitzat a IUDESCOOP, és a dir, als Ajuntaments.

Un altre dels conceptes bàsics objecte d'anàlisi és el relatiu a la naturalesa jurídica de la cooperativa com a via per a desenvolupar la col·laboració públic-privada, per això al llarg de la GUIA s'utilitza l'expressió, col·laboració públic-cooperativa. L'objectiu últim del projecte que persegueix Generalitat i FECOVI és atendre les necessitats d'habitatge i serveis dels joves i dels majors, dos sectors de la població amb grans dificultats d'accés a l'habitatge digne en el primer cas i de viure la vellesa en un habitatge en condicions que s'adapten a les seues necessitats, en el segon cas. Per això es considera que desenvolupar el projecte a través d'una cooperativa en què els usuaris i prestadors de serveis o associats a través de cooperatives equilibrarà la posició de totes les parts de l'entitat quant a les necessitats i als serveis prestats.

El marc normatiu de referència el constitueix la Constitució Espanyola, com a punt de partida en la mesura que informa tot l'ordenament jurídic, recollint com a drets i deures fonamentals per exemple el de lliure empresa (art. 38). Es presta una especial atenció als principis rectoris de les polítiques socials i econòmiques entre els quals destaquen les autores de la Guia el dret a la protecció de la salut, el medi ambient, habitatge digne i adequat, la protecció de la tercera edat, entre altres. Al costat d'aquests principis la Constitució recull normes de caràcter econòmic per mitjà de les quals declara que tota la riquesa del país se subordina a l'interés general (art. 128.1) i reconeix la iniciativa pública en l'activitat econòmica, aspecte fonamental per a recolzar la col·laboració públic-privada/cooperativa. Per això conclouen les autores en aquest apartat que, després de la revisió del marc competencial, els poders públics tenen el deure de garantir i promoure tots aqueixos valors, i a més tenen capacitat per a desenvolupar activitats econòmiques per via directa i indirecta, i podran comptar amb les cooperatives per a això.

La legislació cooperativa valenciana que és l'analitzada en aquesta GUIA és objecte d'estudi sen-

2.- Estudi realitzat per VAÑÓ VAÑÓ, María José, i FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma.

Des de FECOVI s'ha promogut un projecte que compta amb el suport de diverses organitzacions valencianes del sector cooperatiu i té per objecte crear una **Xarxa valenciana d'infraestructures socials cooperatives amb la col·laboració del sector públic.**

se perjudici de la referència a altres lleis d'àmbit nacional o autonòmic, i de la mateixa manera s'analitza la legislació administrativa des de les competències de les entitats públiques locals, la normativa que regeix el seu patrimoni o la contractació en el sector públic.

En el Capítol II s'ofereix al lector de la GUIA unes línies aclaridores del concepte, de la naturalesa jurídica de la cooperativa i de quin és l'estatut jurídic bàsic d'aquesta, comparant-la amb altres fórmules d'organització per al desenvolupament d'una activitat empresarial.

La descripció i anàlisi comparativa de la cooperatiu ha sigut considerat per les autores com una part essencial de l'estudi, perquè la seua naturalesa jurídica vertebrarà tota la GUIA. Per això en partir del seu concepte, definida com a associació autònoma de persones que s'uneixen de manera voluntària per a satisfer les seues necessitats comunes i les seues aspiracions econòmiques, socials i culturals a través d'una empresa de propietat conjunta i gestió democràtica, es considera que estem davant una entitat que té uns objectius alineats amb les funcions de servei públic que ha de prestar una entitat pública local i que per això és la millor opció per al desenvolupament de projectes socials. Els valors cooperatius que inspiren el funcionament de la cooperativa són l'autoajuda, l'autoresponsabilitat, la democràcia interna, la igualtat, l'equitat i la solidaritat i es plasmen en els principis cooperatius, que han sigut incorporats a les normes reguladores de les cooperatives: adhesió voluntària i oberta, o principi de portes obertes, el control democràtic per part dels socis, sota la premissa que un soci posseeix un vot, la participació econòmica dels socis, en contribuir de manera equitativa al capital de la cooperativa, autonomia i independència de les cooperatives, gestionades pels seus propis socis; educació formació i promoció als seus socis, representants, directores, emprats... amb la finalitat que contribuïsquen de manera efectiva al desenvolupament de les cooperatives i dels principis que les regulen. Cooperació entre cooperatives amb la fi-

nalitat d'oferir millors serveis als seus socis i enfortir el moviment cooperatiu, i finalment, l'interés per la comunitat, i el desenvolupament sostenible i local.

Segueixen les autores destacant i aclarint, el paper de les cooperatives enfront d'altres figures jurídiques d'organització empresarial, en aquest punt es compara amb l'associació amb la qual comparteix nombroses característiques, pròpies del sector de l'economia social al qual pertanyen, així, la lliure i voluntària adhesió, la gestió democràtica, responsabilitat limitada dels associats o les finalitats d'interés general o particular. Però a diferència de la Cooperativa, l'associació no està destinada al desenvolupament d'activitats empresarials, i això malgrat el reconeixement legal de la possibilitat de desenvolupar activitats per al compliment de les seues finalitats i que generen beneficis.

Les cooperatives es diferencien fonamentalment de les societats mercantils i en particular de les societats de capital en què encara que estan integrades també per persones que s'uneixen per a posar en comú un capital i desenvolupar activitats empresarials que generen beneficis distribuïbles entre els socis, aquests, tenen com a principal obligació la d'aportació de capital, i el seu principal dret és el d'obtenir beneficis pel capital aportat (distribució de dividendes principalment), a més, en funció del capital aportat, es calcularan el nombre de vots.

Una vegada realitzada aquesta comparació, s'analitza el règim jurídic de la cooperativa analitzant l'activitat desenvolupada per aquestes, la posició dels socis, associats, treballadors, de la cooperativa, els seus drets i les seues obligacions, així com la perspectiva econòmica dels drets i obligacions de la cooperativa respecte a ells.

Resulta destacable la reflexió que realitzen les autores quant a la consideració de la cooperativa com a model i instrument d'innovació social, en la mesura en què va nàixer per a atendre les necessitats que tenien els socis a mesura que anaven sorgint. Amb el temps han sorgit noves necessitats i nous tipus de socis i per tant nous models de cooperatives que

Les cooperatives aspiren a atendre en millors condicions les necessitats dels seus associats i de les comunitats en les quals s'assenten, en línia amb els objectius de les administracions públiques. Des de les institucions europees i internacionals s'està reclamant un canvi en les polítiques públiques amb la finalitat de facilitar a l'accés de les entitats de l'economia social a la contractació.

podran dedicar-se a qualsevol activitat econòmica lícita que serà detallada en els estatuts. Aprofiten les autores per a analitzar les cooperatives integrals, les cooperatives multistakeholders o de múltiples parts interessades i les cooperatives d'interés comunitari, cooperatives que donaran resposta a necessitats concretes adaptant-se al temps i al lloc d'aquestes. La legislació per tant afavoreix la innovació social en declarar que la cooperativa és lliure en la determinació del seu objecte social.

Després de l'anàlisi de la naturalesa jurídica de la cooperativa les autores es plantegen la pregunta de Per què el sector públic hauria de col·laborar amb el sector cooperatiu? En aquest punt, destaquen les raons per les quals la col·laboració entre AAPP i el sector públic interessa a ambdues. Entre altres, les cooperatives aspiren a atendre en millors condicions les necessitats dels seus associats i de les comunitats en les quals s'assenten, en línia amb els objectius de les administracions públiques. Existeix en l'actualitat un dèficit en el sistema i des del sector i des de les institucions europees i internacionals s'està reclamant el canvi en les polítiques públiques amb la finalitat de facilitar a l'accés de les entitats de l'economia social a la contractació pública. La promoció de la col·laboració públic-cooperativa s'analitza en aquest capítol, des de la perspectiva de les institucions europees, també existeix mandat legal en la legislació cooperativa estatal i en l'Estratègia Espanyola de l'Economia Social que ve destacada en el text per les seues autores i en la qual s'emmarca la creació de mecanismes innovadors de participació de l'Economia Social en els sectors estratègics, i la millora dels models de col·laboració públic privat especialment en àmbits com l'educatiu, sanitari, de seguretat social, o de serveis socials entre altres.

Des de la Comunitat Valenciana també es fomenta la creació de cooperatives, que gestionen serveis públics i que col·laboren en programes d'obres públiques, urbanisme, habitatges, o que presten serveis socials, però també se'ls reconeix preferència en cas d'empat en els concursos i subhastes en que partici-

pen per a la realització d'obres, serveis i subministraments (Fent Cooperatives I i II).

Conclouen les autores que el model cooperatiu és l'idoni per a activar polítiques transversals en matèria d'ocupació, revitalització demogràfica, foment de l'associacionisme empresarial, regulació de mercats, eficiència i participació en l'empresa, despoblament rural, desequilibris territorials, integració social, entre altres.

Després de l'anàlisi dels avantatges del model cooperatiu enfront d'altres fórmules d'activitat empresarial, les autores entren a analitzar quines són les àrees de col·laboració públic-cooperativa en el Capítol III, i per a això tracten de respondre a la pregunta de quins són les competències concretes dels ajuntaments amb la finalitat de conèixer les vies de col·laboració.

Les autores parteixen del repartiment competencial bàsic, inexistent en la Constitució espanyola, en relació a les entitats públiques locals, a les quals si que les doten d'una garantia mínima d'autonomia, sent la legislació estatal o autonòmica la que delimita les competències, la qual cosa s'analitza des de la perspectiva de la Llei 7/1985, de Bases de Règim Local, (després de la seua reforma per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local). S'ofereix una taula en la qual es diferencia les competències atribuïdes per la legislació estatal i autonòmica i es tracta d'oferir una resposta a les competències pròpies o atribuïdes o impròpies, sempre que no es pose en risc la sostenibilitat financera de la Hisenda Local i no s'incórrega en un supòsit d'execució simultània del mateix servei per una altra Administració pública. S'afeg a aquest capítol una taula de diferents exemples de col·laboració públic-privada amb base en entitats de l'economia social i en particular cooperativa que poden servir d'inspiració a les administracions públiques locals en el desenvolupament de les seues iniciatives.

I les autores arriben al Capítol IV que és l'apartat més complex i essencial de tota la guia, perquè tracta de buscar solucions concretes a la col·laboració pú-

blic-cooperativa des de la perspectiva de la legislació cooperativa i des de la perspectiva de la normativa reguladora del sector públic.

A tals efectes les autores estudien els diferents instruments legals que permeten aquesta col·laboració i estructuren la seua anàlisi segons es tracte de col·laboració institucional o col·laboració contractual, dedicant un últim apartat a altres mesures de suport a les cooperatives.

Les autores estudien, des de la perspectiva institucional de la col·laboració, la possibilitat que les entitats públiques puguen formar part com a sòcies de les cooperatives valencianes i recorden al lector que les entitats públiques poden ser sòcies d'una cooperativa en condició de cooperativistes (o sòcies cooperadores) o d'associades (art. 19 LCV). Els socis són aquells que participen en l'activitat cooperativa, com a productors o consumidors, són en definitiva els qui cooperen (art. 20.1 LCCV); mentre que els associats no participen en l'activitat econòmica, però contribueixen al capital social de la cooperativa aportant béns o drets de socis (art. 28 LCCV).

L'anàlisi de la possibilitat que les entitats públiques siguen sòcies de cooperatives d'habitatges per a prestar serveis d'allotjament conclou afirmativament, en el mateix sentit es pronuncien en el cas de participar en cooperatives d'integració social, que estaran integrades majoritàriament per persones amb discapacitat física o psíquica o altres col·lectius amb dificultats d'integració. Es proposa la constitució de cooperatives de treball associat, i fins i tot de consum i integral que combine tots dos objectes socials. Les cooperatives de serveis públics contempen un règim molt restrictiu en la LCV en exigir la presència tant d'entitats públiques com d'usuaris dels servicis, exclouent la creació de cooperatives de serveis públics formades només per consumidors i usuaris.

En la GUIA es donen unes pinzellades a altres fórmules jurídiques de col·laboració públic-cooperativa, d'una banda, les Comunitats d'energia renovable en forma cooperativa, i la participació de les entitats públiques en cooperatives de segon grau i tot això amb l'objectiu de revisar la creació de cooperatives mixtes des de la perspectiva de dret administratiu.

Destaquen les autores que les entitats públiques locals," poden constituir fundacions i societats mercantils per a la prestació directa de serveis, sempre que el seu patrimoni o capital pertanguen íntegrament a l'entitat local (art. 85 LSCL³ i 103 TRRL). Aquesta norma no permet a les entitats locals prestar serveis de manera directa als seus administrats mitjançant una cooperativa". Però la vigent Llei de Contractes del Sector Públic sí que contempla la possibilitat de celebrar contractes inclosos en la seua modalitat de societat d'economia mixta (art. 28 i disposicions addicionals 22a i 43é, entre altres). La Llei Valenciana de règim local reconeix un ampli marge a les entitats locals per a la creació i prestació de serveis públics i la realització de les activitats econòmiques per a la satisfacció de les necessitats dels seus veïns (art. 196 i 197).

Les autores entren en l'anàlisi de la integració de cooperatives i entitats públiques en una societat mercantil per a la gestió indirecta de serveis públics, sense que troben cap inconvenient sobre aquest tema.

Des de la perspectiva contractual de col·laboració les autores recorden que la via clàssica per a obtenir finançament per part del sector públic ha sigut la d'acudir al sector privat amb la fi de invertir en el sector de les infraestructures o d'altres obres públiques, o per a la prestació d'un servei concret, i normalment subjau a la mateixa un contracte de concessió administrativa (encara que caben diferents figures com es desenvolupa en la GUIA). Destaquen les autores que solen tractar-se de projectes que posseeixen un gran interès social i que poden ser poc atractius per al sector privat i en els quals poden existir diferents tipus de privatització de les instal·lacions objecte de contracte, diferenciant entre baix grau de privatització, en el qual la propietat de les instal·lacions no es transfereix al sector privat, el grau intermedi en el qual la propietat de transfereix durant un determinat període de temps (mentre dure la concessió) i l'alt grau de privatització que seria el supost pel qual se cedeix la propietat sense cap mena de límit temporal, la qual cosa no s'adequa a la normativa reguladora del sector públic.

Les autores tracten de respondre a la pregunta de Quins són els models de col·laboració contractual en-

3.- El Títol III del Reglament de Serveis de les Corporacions Locals, aprovat per Decret de 17 de juny de 1955 (arts. 30 a 155) està vigent com a no s'opose a les lleis i al Reglament general de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, segons la Disposició derogatòria única 1.f) del Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova aquest últim Reglament.

tre Administracions Públiques i Cooperatives amb la finalitat de gestionar de la manera més adequada els serveis públics? S'analitzen els contractes regulats en la LCSP com són els d'obres, de concessió d'obres, de concessió de serveis de subministrament i serveis (art. 12 LCSP, així com els contractes reservats i la possibilitat d'incloure clàusules socials i es revisa l'aplicabilitat de contractes exclosos d'aquesta norma com són els convenis i contractes, en l'àmbit de la defensa i de la seguretat, convenis i encàrrecs de gestió, relacions jurídiques, negocis i contractes de l'àmbit del domini públic i en l'àmbit patrimonial.

En relació amb els contractes sobre béns de domini públic i patrimonials es tracta de respondre en la GUIA a la pregunta de si la col·laboració públic-cooperativa podria comprendre la cessió de béns per part de les entitats públiques locals (tant públics com privats), o si podria cedir-se sòl per a la construcció d'habitatges o altres infraestructures?, i si podrien cedir-se edificacions per a la seua rehabilitació, adequació i/o prestació de serveis en interès dels veïns?.

Després de l'estudi del règim jurídic dels béns de domini públic o demanials, dels béns o drets patrimonials o de domini privat, i el seu vincle amb les competències amb les entitats públiques locals, es conclou que es poden concertar contractes de concessió sobre els béns demanials sempre que es realitze en règim de concurrència o per sorteig, en alguns casos, es podran atorgar directament a cooperatives mixtes, societats mixtes, cooperatives declarades sense ànim de lucre o d'utilitat pública, o a altres cooperatives, quan l'immoble en qüestió resulte necessari per a donar compliment a una funció de servei públic o a la realització d'una fi d'interès general.

En el cas dels béns patrimonials, també podran ser objecte de contracte, seguint les directrius de la LCSP i es configura com a criteri d'adjudicació l'oferta econòmicament més avantatjosa, no obstant això, el preu no ha de ser l'únic criteri a tindre en compte tal com defensa la vigent LCSP; Excepcionalment podran adjudicar-se directament ateses les peculiaritats del bé o la singularitat de l'operació, sempre que es justifique prou en l'expedient.

Finalment, les autores destaquen l'especial interès de la regulació del sòl, en la mesura en què es poden concertar contractes amb tercers que inclouen arrendaments, o cessions del dret de superfície entre altres, destinant-los a actuacions d'interès social. Finalitzen aquest apartat prestant una especial atenció al denominat arrendament operatiu pel qual l'entitat pública encarrega a una entitat privada el disseny, la construcció i el manteniment d'una determinada infraestructura (nova o per a rehabilitar o remodelar) i els serveis associats a aquesta. A

canvi, l'administració pública es compromet a pagar per disponibilitat, equipament, manteniment o altres serveis associats per tant estaríem davant una contractació per ús i no pel cost de la construcció.

Els contractes públics objecte d'anàlisi en la GUIA són aquells que permeten desenvolupar la col·laboració públic-cooperativa en les millors condicions per a les parts. Per això s'atén el que es disposa en l'art. 5 LCSP en què s'identifiquen els contractes d'obres, de concessió d'obres, de gestió de serveis públics, de subministrament, entre altres figures, a les quals hem d'afegir aquells instruments que, com a complement als contractes, permeten que complisquen una funció social. Es tracta del reconeixement dels contractes reservats i de la possible incorporació de clàusules socials en els procediments de contractació pública.

Els contractes d'obres per a l'execució d'una obra completa o per a obres independents podran ser objecte de licitació en línia amb el que es disposa en la LCSP, també reconeix el contracte de concessió d'obra i de serveis, admetent la possibilitat que s'adjudique directament a una societat d'economia mixta. Perquè siguin qualificats com a tals ha d'incloure's una transferència del risc operacional en línia amb el que s'estableix en l'art. 14 LCSP és a dir, "es considerarà que el concessionari assumeix un risc operacional quan no estiga garantit que, en condicions normals de funcionament, el mateix vaja a recuperar les inversions realitzades ni a cobrir els costos en què haguera incorregut com a conseqüència de l'explotació de les obres que siguin objecte de la concessió. La part dels riscos transferits al concessionari ha de suposar una exposició real a les incerteses del mercat que impliqui que qualsevol pèrdua potencial estimada en què incórrega el concessionari no és merament nominal o menyspreable".

També és objecte d'anàlisi per les autores el contracte de subministrament en la mesura en què té per objecte l'adquisició, arrendament amb o sense opció de compra de productes o béns mobles. No tindran aquesta consideració els que tinguen per objecte propietats incorpòrals o valors negociables, excepte els relatius als programes d'ordinador que seran considerats contractes de serveis. Es tracta d'un contracte que podrà complementar el desenvolupament de la col·laboració públic-cooperativa en el desenvolupament de la infraestructura o prestar serveis complementaris. Els contractes administratius de serveis també són analitzats i es parteix de la definició donada per la llei: "aquells l'objecte dels quals són prestacions de fer consistents en el desenvolupament d'una activitat o dirigides a l'obtenció d'un resultat diferent d'una obra o subministrament incloent aquells

en què l'adjudicatari s'obligue a executar el servei de manera successiva i per preu unitari" (article 17 LCSP). En aquest cas, mai hauran de ser utilitzats, per exemple, per a satisfer necessitats de caràcter permanent que haurien de ser regularitzades a través de contractes laborals.

L'adjudicació a societats d'economia mixta torna a ser analitzada, des del que es disposa en la DONA 22 de la LCSP en la qual es reconeix la possibilitat d'adjudicació de contractes de concessió d'obres i serveis a societats d'economia mixta quan concorre majoritàriament capital públic amb capital privat sempre que l'elecció del soci privat s'efectue de conformitat amb les normes de la LCSP "per a l'adjudicació del contracte l'execució del qual constituïssa el seu objecte i sempre que no s'introduïsquen modificacions en l'objecte i les condicions del contracte que es van tindre en compte en la selecció del soci privat." I sempre dins del que s'estableix en la Subsecció 4a de la Secció 3a del Capítol I del Títol I del Llibre Segon, relativa a la modificació dels contractes." La condició essencial que ha de respectar al llarg de la vida d'aquesta és que en tot cas no es modifiquen les condicions essencials de l'adjudicació, llevat que es preveja en el contracte. El procediment de selecció d'usuaris/socis a participar en el capital de l'entitat (requisits objectius) es realitzaria a través d'un procediment obert i sobre la base dels principis de publicitat, igualtat, mèrit i lliure concurrència dels diferents socis que al seu torn podran concórrer juntament amb l'entitat pública promotora de la societat d'economia mixta.

Una altra de les qüestions que es plantegen les autores és si es pot canalitzar la col·laboració públic-privada a través de la inclusió de clàusules socials que puguen discriminar positivament a les entitats de l'economia social i en particular a les cooperatives. Per a això analitzen l'objectiu d'aquestes, que es concreta en el desenvolupament de polítiques públiques socials que solen dirigir-se a sectors molt desfavorits, i donen un toc d'atenció a les AAPP perquè prenguen "consciència de la seua capacitat per a aconseguir objectius amb la contractació, que vagen més enllà de l'obra, del subministrament o dels serveis, han d'incorporar finalitats socials, l'obligació de les quals ve reconeguda de manera expressa en l'art. 99 LCSP, encara que no estiga exempta de problemes la utilització de clàusules socials en la contractació pública"

D'una manera molt visual les autores ofereixen les claus per al seu ús en la contractació pública. Les clàusules socials es podran incloure en les diferents fases del procediment de contractació: a) en la fase de preparació i selecció, definint l'objecte, elaborant el pressupost base i en la redacció de plecs i pres-

cripcions tècniques, destacant que l'exigència d'una forma jurídica determinada està prohibida, a excepció dels criteris de reserva de contractes previstos expressament en la LCSP, igualment es prohibeix discriminar per raons de territori, així com per exigir requisits tècnics i econòmics innecessaris o excessius. En canvi, es pot exigir garantia de qualitat, i en aquest punt si que es podrà discriminar de manera positiva a aquelles entitats que incloguen estatutàriament els criteris socials vinculats amb l'objecte del contracte (experiència acreditada en matèria social, coneixements tècnics de l'entitat o del seu personal); b) En la fase d'adjudicació, la LCSP permet incloure com a criteris d'adjudicació i desempat clàusules socials relativa a aspectes ambientals i socials i que tinguen un vincle especial amb l'objecte del contracte; c) I finalment, en la fase d'execució, com a condicions especials també es podran incorporar consideracions econòmiques relacionades amb la innovació, de tipus social o econòmic.

La discriminació positiva en favor de determinada mena d'entitats es configura com a contracte reservat i reserva de mercat en la vigent LCSP, tots dos vinculats indefectiblement a determinats col·lectius vulnerables. En el cas dels contractes reservats, en la licitació pública solament podran participar, i ser adjudicatàries, certes iniciatives socials i empresarials, en particular, la DA4.1 LCSP es reconeixen avantatges a aquelles empreses que, o bé tinguen en la seua plantilla persones amb discapacitat o en situació d'exclusió social, o bé es tracte d'entitats sense ànim de lucre. La figura de la reserva de mercat és essencial per al desenvolupament estratègic de les polítiques públiques de les AAPP. La Llei assenyala que consistirà en la fixació d'un percentatge en el pressupost de contractes públics a adjudicar mitjançant contractes reservats en línia amb el que es disposa en la Directiva 2014/24/UE que manté aquesta reserva de mercat amb la finalitat de fomentar la inserció de persones amb discapacitat i en risc d'exclusió social.

No menys important és la fixació d'un criteri preferent en l'adjudicació de contractes relatius a la prestació de serveis de caràcter social o assistencial per a les proposicions presentades per entitats sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica, i sempre que la seua activitat estiga directament relacionada amb l'objecte del contracte, per a això hauran d'aportar com a justificació els estatuts on es contempla quina és la seua activitat (DA4). De la mateixa manera destaquen les autores el que es disposa en la DA48 LCSP per la qual s'admet la possibilitat de reservar contractes per a serveis de caràcter social, cultural i de salut a determinades organitzacions en la mesura en què complisquen les determinades condicions

relatives a l'objecte, a la reinversió dels beneficis en l'objectiu de l'entitat, estructura de capital participada per empleats, usuaris...

Al marge de la contractació regulada en la LCSP les autores presten una especial atenció als concerts i als convenis a través de la formalització dels quals poden desenvolupar la col·laboració pública privat el que es converteix en una altra modalitat de gestió indirecta de serveis públics. I afigen l'associació per a la innovació com a fórmula de col·laboració públic-cooperativa.

Per a finalitzar la guia, les autores presten especial atenció a les maneres en què han de gestionar-se els riscos i minimitzar-los en aquests projectes col·laboratius. Es tracta d'un element determinant de l'èxit d'aquest, intentar una òptima assignació dels riscos i maximitzar la transferència amb la finalitat d'assegurar que el valor del projecte no disminuïska, o bé que permeta disminuir els costos del finançament (riscos tècnics i de construcció, risc operatiu o d'explotació, risc econòmic o l'obtenció d'ingressos insuficients, risc financer, risc en la gestió del projecte, risc legal o polític, risc creditici general, riscos mediambientals essencials i la força major). Al costat dels riscos s'analitzen possibles garanties que poden ser incloses en els estatuts o ser poden formalitzar de manera independent bé amb tots els socis de manera igual, o bé a partir de les condicions particulars d'un soci. La finalitat en tot cas serà la de reforçar la confiança de les entitats de crèdit prestadors.

I en aquest punt, en el del finançament les autores tracten d'oferir una visió, no tancada, de les mesures de suport i foment de les cooperatives en un intent per desenvolupar projectes de col·laboració públic-cooperativa. Aquestes mesures es delimiten entorn a mesures fiscals, incentius a la incorporació de treballadors, subvencions per al foment de l'ocupació i millora de la competitivitat, bons socials, préstecs blans, recurs a fons de la UE o del Banc Europeu d'Inversions, o a l'Institut Valencià de Finances. La descripció d'aquestes mesures de suport i foment es realitza des de les propostes per la Unió Europea, fins a l'àmbit local, revisant quines són les iniciatives que podrien ajudar o afavorir el desenvolupament dels projectes de col·laboració públic-cooperativa objecte d'anàlisi en aquesta GUIA.

3. Guia de polítiques d'economia social i cooperativa per a l'administració local de la Comunitat valenciana (PESCA)⁴

Des de l'Institut Universitari d'Investigació en Economia Social, Cooperativisme i Emprenedoria s'ha desenvolupat en el marc de la Línia ESAFOM de la Direcció General d'Emprenedoria i Cooperativisme una Guia dirigida als responsables de les administracions públiques locals, així com als diferents actors del cooperativismes i de l'economia social de la Comunitat Valenciana en la qual s'ofereixen recursos pràctics per a comprendre tant les implicacions i beneficis de les entitats del sector de l'economia social com els dispositius de política pública amb els quals compte i que poden contribuir al desenvolupament econòmic i a la cohesió social, a més de promoure territoris socialment més responsables.

L'estructura de la Guia PESCA conté tres blocs perfectament delimitats i amb uns objectius diferents. En la primera part s'analitza la realitat de l'economia social valenciana, des d'una triple perspectiva, conceptual, jurídica i quantitativa, en la segona part s'introdueix un marc teòric i jurídic de referència per a les polítiques públiques així amb es detalla el conjunt de polítiques que podran ser utilitzades pels ajuntaments i per altres entitats locals de la Comunitat i en la tercera part o gran bloc, s'analitza vint casos paradigmàtics de foment de polítiques públiques a partir de l'economia social que ja han sigut desenvolupades pels ajuntaments valencians.

Tractarem d'explicar al llarg del text les principals qüestions i claus desenvolupades a través de la GUIA PESCA. Començant per la part introductòria, el punt de partida el constitueix la delimitació del concepte de l'economia social i de les formes jurídiques que formen part d'aquesta. Es destaca la seua funció i que constitueix una realitat social i econòmica molt potent en els termes esmentats pel Comité Econòmic i Social Europeu, i de la mateixa manera el defineix el Parlament Europeu i el Consell d'Europa amb considerar l'Economia social com un dels pilars del model europeu que contribueix a generar ocupació i cohesió social.

A pesar que la finalitat de les empreses de l'economia social está alineada amb les realitzades

4.- Aquest punt és fonamentalment un extracte de la publicació CATALÁ, B; CHAVES, R., MERINO, F., SANTACRUZ, P., SAVALL, T. y VANÓ, MJ. (2020): *Guía de políticas de economía social y cooperativa para la Administración local de la Comunitat Valenciana*, IUDESCOOP-CIRIEC-España.

des del sector públic en la mesura en què existeix una primacia de les persones i de la fi social sobre el capital, els resultats obtinguts de l'activitat econòmica s'apliquen principalment en funció del treball aportat, i servei o activitat realitzada per les persones sòcies i promoció de la solidaritat interna i amb la societat, són independents dels poders públics. Són entitats privades que desenvolupen activitats en el mercat.

Es tracta doncs d'entitats que posseeixen una naturalesa jurídica molt diferent a les empreses privades tradicionals, de caràcter capitalista la finalitat del qual és fonamentalment trobar rendibilitat econòmica i no social com la que persegueixen les entitats del sector de l'economia social.

Estem doncs davant empreses democràtiques, en les quals el repartiment de beneficis i excedents preval l'equitat i la solidaritat i no la remuneració al capital.

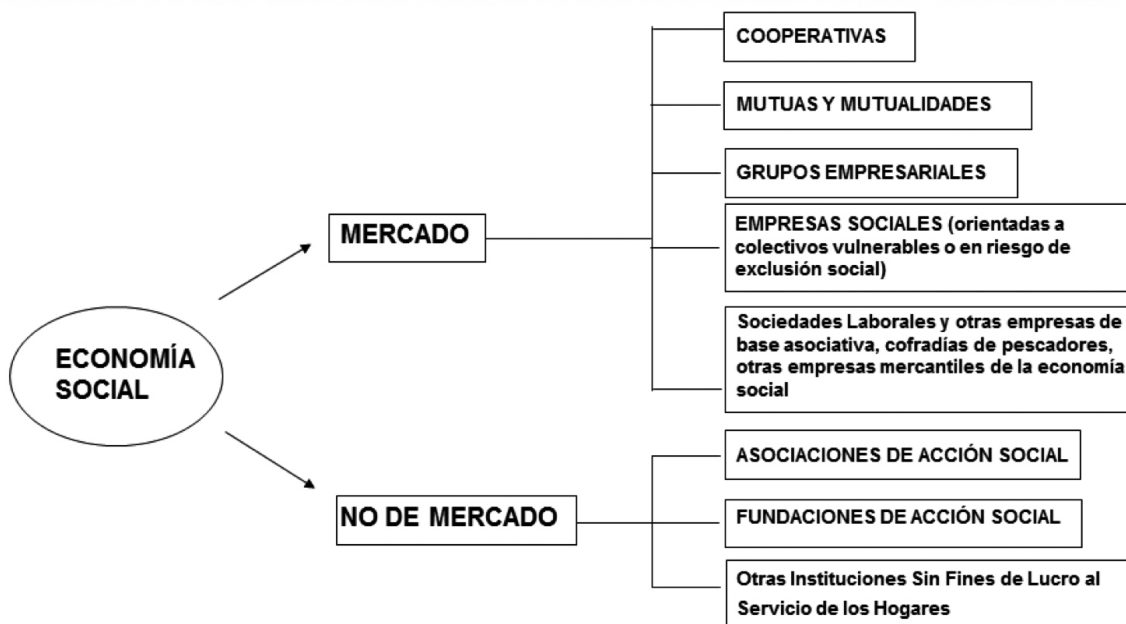
Les entitats que pertanyen a l'àmbit de l'economia social es troba delimitades en l'art. 5 de la Llei 5/2011 delimita jurídicament les entitats pertanyents a l'economia social, considerant com a tals a les cooperatives, les mutualitats, les fundacions i les associacions amb activitat econòmica, les societats laborals, les empreses d'inserció, els centres especials d'ocupació, les confraries de pescadors, les societats

agràries de transformació, les entitats singulars (p. ex. ONCE), així com altres empreses privades que compliquen els principis abans esmentats.

En aquest punt la GUIA PESCA crida l'atenció la classificació realitzada des de CIRIEC en dividir l'economia social en dos grans subconjunts, les empreses de mercat de l'economia social i les entitats no de mercat, així "les primeres es caracteritzen per obtenir els seus recursos i finançament majoritàriament de la venda de béns i serveis en el mercat, incloent en aquest subconjunt sobretot a les cooperatives, mentre les segones són institucions sense finalitats de lucre al servei de les llars que no es financen majoritàriament en el mercat sinó que obtenen els seus ingressos de donacions, quotes, rendes de la propietat i subvencions, principalment".

La dimensió quantitativa del sector de l'economia social es desenvolupa igualment en la GUIA PESCA amb la finalitat de constatar la importància econòmica i social de l'economia social en la Comunitat Valenciana, i destaquen les xifres, així: 34.914 entitats i empreses, d'elles, 2451 cooperatives i 31.504 associacions i fundacions, les quals operen en pràcticament totes les branques d'activitat econòmica. Mobilitzen un amplíssim col·lectiu social: 9 milions de persones sòcies i més de 813.000 voluntaris. Ocupa un relle-

Els actors de l'economia social i el seu nucli identitari comú



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

FONT: CIRIEC-España.

vant percentatge de la població ocupada valenciana, en concret manté 172.444 ocupacions directes que corresponen al 11,6% dels ocupats. A ells cal sumar els més de 22.000 ocupacions indirectes vinculades a les cooperatives agroalimentàries. Facturen prop dels 13.000 milions d'euros anuals, la qual cosa representa el 12,4% del PIB valencià, la qual cosa evidencia el seu gran impacte econòmic a la regió, constituint un dels pilars de l'economia valenciana.

En aquesta primera part de la GUIA PESCA es refereixen a alguns exemples paradigmàtics d'empreses de l'economia social valencians, és el cas de Consum, com a cooperativa de consum i Anecoop, com a cooperativa agroalimentària de segon grau. Però la veritat és que la realitat cooperativa i de l'economia social valenciana és molt diversa, i per això destaquen l'Informe elaborat pro la Confederació Empresarial Espanyola de l'Economia Social (CEPES) en el qual se situa més de cinquanta empreses valencianes entre les primeres 500 empreses que desenvolupen activitats tan diverses com les relatives al món agrari i rural, les elèctriques, de serveis i de serveis socials, d'ensenyament, o de crèdit, entre altres.

Aquestes empreses han demostrat de manera feient i clara la seua contribució a l'econòmica social, al desenvolupament local, a l'ocupació i al benestar

social. Desenvolupen funcions d'índole econòmica en fomentar el desenvolupament econòmic endogen i l'autonomia territorial, creen i mantenen ocupació, especialment per a col·lectius vulnerables, contraresten el poder de mercat de les grans empreses, amplien l'oferta de serveis, innoven, entre altres. Desenvolupen també funcions polítiques perquè democratitzen la presa de decisions, faciliten la participació de treballadors, i són mediadors en l'aplicació de polítiques on l'Estat no arriba. Però a més destaquen les seues funcions socioculturals que contribueixen a la creació i desenvolupament del capital social i generen cohesió social.

Després de l'anàlisi de l'estat de la qüestió, els autors d'aquesta GUIA PESCA tracten de respondre a la pregunta de què poden fer les administracions locals per a fomentar l'economia social. La resposta ofereix diferents opcions, d'una banda, ens ofereixen una visió de les diferents polítiques de foment de l'economia social existents.

D'altra banda, una vegada aclarides el tipus de mesures que poden realitzar les autoritats locals, ofereixen una visió de les experiències de polítiques desenvolupades per administracions locals sota el mandat constitucional (art. 129.2) de foment de l'economia social, la qual cosa es va plasmar a Espanya en la Llei

Funcions de l'economia social a nivell local

Funcions econòmiques

- Fomenten el desenvolupament econòmic endogen i de l'autonomia territorial
- Distribueixen més equitativament la renda i riquesa
- Creen i mantenen ocupació, especialment per a col·lectius vulnerables
- Contraresten el poder de mercat de les grans empreses,
- Amplien l'oferta de serveis a segments de demanda menys rendibles (banca, assegurances); -
- Exerceix un paper innovador en noves activitats i serveis (economia circular, energia renovable, serveis a persones);
- Asseguren una major estabilitat del sistema econòmic contribuint al seu bon funcionament i podent contrarestar les seues fluctuacions

Funcions polítiques

- Són escoles de democràcia, educant en la gestió del comú
- Democratitzen el control i la direcció de les empreses i els territoris (cooperatives de treballadors, associacions de desenvolupament local);
- Són un mecanisme institucional d'aprofundiment en la política democràtica
- Són un mediador en l'aplicació de polítiques on l'Estat presenta límits d'actuació

Funcions socioculturals

- Vector de canvi en valors socials
- Creació i desenvolupament del capital social
- Generen cohesió social

5/2011 d'Economia social, de 29 de març, i en la qual es reconeix institucionalment a l'economia social com a interlocutor social en el procés d'elaboració de les polítiques públiques.

Aquestes polítiques públiques són principalment estatals, d'una banda, la política fiscal favorable, per una altra la capitalització en forma de pagament únic de la prestació contributiva per desocupació, i una política pressupostària específica amb l'objectiu de millorar l'ocupació i la competitivitat de les empreses de l'economia social.

En l'àmbit autonòmic es destaca en la GUIA PES-CA la promoció de polítiques per l'Economia social desenvolupades, i en particular "el Pla biennal de suport i foment del cooperativisme 'Fent cooperatives', l'objectiu del qual era millorar la competitivitat de les cooperatives valencianes, a partir de 4 eixos: la sostenibilitat social, econòmica i mediambiental, l'increment de l'ocupació de qualitat, l'avanç en la presència igualitària de dones i joves en els àmbits empresarials de responsabilitat i l'extensió dels valors i principis propis del model cooperatiu a la resta del teixit empresarial valencià (Chaves i Savall, 2020a). Aquest pla ha sigut actualitzat per al perío-

de 21-22, pla 'Fent cooperatives II', amb l'objectiu de donar continuïtat a les mesures plantejades en el pla anterior; així com, introduir noves propostes dirigides a la reparació dels efectes provocats per la crisi de la COVID (Chaves i Savall, 2020b)."

Al costat de les iniciatives valencianes apareixen referenciades les iniciatives de Andalusia, País Basc i Galícia, entre d'altres.

En la tercera part de la guia es desenvolupa i analitza de manera succinta la col·laboració públic-privada en l'administració local i els instruments amb què compta per a desenvolupar les polítiques públiques. Es defensa en la GUIA per part dels seus autors que la col·laboració entre administracions públiques i el sector privat interessa a totes dues parts perquè les primeres obtenen la garantia d'accedir a béns o serveis sense necessitat d'assumir la gestió econòmica i a vegades tampoc el cost, mentre que les empreses aconsegueixen seguretat en el desenvolupament de la seua activitat econòmica.

El recurs a la col·laboració públic-privada s'ha utilitzat en nombroses ocasions per les Administracions Públiques com a via de finançament d'infraestructures o d'altres obres públiques o per a la prestació d'un

Tipologia de polítiques de foment de l'economia social

1. Polítiques soft. Polítiques dirigides a crear un entorn favorable a les empreses d'Economia Social

Mesures institucionals, dirigides al marge de l'operatòria institucional

- Dirigides a la forma jurídica com a actor privat.
- De reconeixement de la capacitat d'operar de les empreses de l'economia social a tot sector d'activitat econòmica, eliminant els obstacles si els hagués.
- De reconeixement de les empreses de l'economia social com a actor polític, interlocutor en l'elaboració i en l'execució de polítiques públiques.
- Organismes públics de foment de les empreses d'economia social

Mesures de caràcter cognitiu, dirigides al grau de receptivitat, visibilitat i coneixement de l'economia social

- De difusió i coneixement de les empreses de l'economia social per la societat.
- De foment de la formació en matèria d'empreses de l'economia social.
- De foment de la investigació sobre economia social.

2. Polítiques hard. Polítiques econòmiques de foment empresarial de l'Economia Social

Mesures d'oferta, dirigides a millorar la competitivitat empresarial

- Es distingeixen atenent el cicle de vida de l'empresa (segons la fase de creació o de desenvolupament empresarial) i a la funció empresarial a enfortir.

Mesures de demanda, dirigides a el nivell d'activitat econòmica

- Facilitar l'accés als mercats estrangers i els mercats públics.

FUENTE: Chaves (2010:573).

servei públic concret, la qual cosa habitualment s'ha formalitzat sobre la base d'un contracte de concessió administrativa.

La base de la col·laboració públic-privada la trobem no sols en la Constitució Espanyola i en la Llei d'Economia social sinó també en la normativa reguladora del sector públic (art. 1.3LCSP) en la mesura en què obliga a incorporar criteris socials en la contractació pública, socials i mediambientals i sempre que guarde relació amb l'objecte del contracte "en la convicció que la seua inclusió proporciona una millor relació qualitat-preu en la prestació contractual, així com una major i millor eficiència en la utilització dels fons públics. Igualment es facilitarà l'accés a la contractació pública de les petites i mitjanes empreses, així com de les empreses d'economia social".

En la citada norma, en línia amb el dictat de les institucions europees es reconeixen sistemes de cooperació vertical a través de mitjans propis no personificats, i sistemes de cooperació horitzontal, a través d'entitats del sector públic prèvia celebració del conveni corresponent. Però al seu torn la norma diferencia entre gestió directa i indirecta de serveis públics com a via de col·laboració, en el primer dels casos es destaca que podrà desenvolupar-se per la pròpia entitat local, per un organisme autònom local, per una entitat pública empresarial local, o societat mercantil local, és a dir, a través d'entitats el capital de les quals pertanga íntegrament a l'entitat local; en el segon dels casos, la gestió indirecta, serà la LCSP la que marque les diferents fórmules per al desenvolupament de la col·laboració, des de la creació d'empreses mixtes, és a dir, en les quals només parcialment l'entitat local participe en el capital (col·laboració institucional) i les fórmules contractuals recollides en el mateix text legal.

Els autors, posen valor en la GUIA la utilització de clàusules socials per a desenvolupar la col·laboració públic-privada fomentant la participació d'entitats de l'economia social, per a contribuir al desenvolupament de polítiques públiques socials dirigides a sectors molt desfavorits i en risc d'exclusió social. L'ús de clàusules socials ha sigut regulat en la LCSP de manera transversal i estratègica per al desenvolupament de la contractació pública. De fet, destaquen que "la incorporació de finalitats socials en la contractació d'obres o de serveis, entre altres contractes, ja no és una obligació moral, sinó que ve imposada per l'art. 99 de la LCSP". Destaquen en aquest punt que podran incloure's en les diferents fases del procediment de contractació pública, bé en la preparació i selecció com a criteri de solvència i garantia de

qualitat dels licitadors, per a garantir que posseeixen l'habilitació empresarial o professional necessària; en la fase d'adjudicació, com a criteris d'adjudicació i desempat, i finalment en la fase d'execució. Al costat d'això es recull en la citada normativa la figura dels contractes reservats i la reserva de mercat que es reconeix a favor de determinats col·lectius vulnerables, de manera tal que només podran participar en la licitació pública i ser adjudicatàries del contracte determinat tipus d'empreses. A més, reconeix la reserva de mercat, per la qual les autoritats públiques fixen un percentatge en el pressupost dels contractes públics que haurà d'adjudicar-se mitjançant contractes reservats.

La part essencial de la GUIA PESCA la constitueix l'apartat relatiu a Casos de polítiques de foment de l'economia social desenvolupades per les administracions locals valencianes en la qual es classifiquen a partir de les polítiques soft (mesures institucionals i cognitives) i polítiques hard (mesures d'oferta i mesures de demanda).

Els casos relatius a les polítiques soft, amb mesures institucionals, són mesures dirigides a reconèixer a l'economia social com a actor públic/privat, com a interlocutor en l'elaboració/construcció i en l'aplicació de polítiques públiques.

Les mesures cognitives per la seua part són mesures de difusió, sensibilització, formació i coneixement de l'economia social pel conjunt de la societat o grups concrets.

En el cas de les mesures hard, les mesures d'oferta es dirigeixen a millorar el finançament de les empreses d'economia social d'una banda i per una altra a promoure mesures de suport empresarial.

En el cas de les mesures hard de demanda l'objectiu és facilitar a l'accés als mercats públics i als mercats estrangers.

Polítiques soft	Mesures institucionals	Mesures dirigides a reconèixer a l'economia social com a actor públic/privat, com a interlocutor en l'elaboració/construcció i en l'aplicació de polítiques públiques Cas 1: ES en l'estratègia local de desenvolupament de Paterna Cas 2: Departament amb especialització en Cooperativisme i ES Cas 3: Consell Econòmic i Social de Bocairent
	Mesures cognitives	Mesures de difusió, sensibilització, formació i coneixement de l'economia social pel conjunt de la societat o grups concrets Cas 4: Premis Q de Quart de Poblet a l'economia social Cas 5: FestiCOOP Cas 6: Cicle de jornades d'Economia Social en ajuntaments Mesures de foment de la investigació en economia social Cas 7: Aras de los Olmos assessorat pel IUDESCOOP
Polítiques hard	Mesures d'oferta	Mesures dirigides a millorar el finançament de les empreses d'economia social Cas 8: CASTELLÓCREA- Ajudes de suport a l'economia social Mesures dirigides al suport empresarial Cas 9: Betacoop. Cooperativa d'Emprenedors Cas 10: Promoció Municipal del Desenvolupament Econòmic en Cooperativa Cas 11: Fundació València Activa Cas 12: Hotel-Coworking per a associacions i creació d'emprenedoria social Cas 13: Impuls institucional a la creació d'una cooperativa a Gestalgar Cas 14: Horta Rajolar de Betxí
	Mesures de demanda	Mesures a facilitar a l'accés als mercats públics i als mercats estrangers Cas 15: Cessió de sòl a Sant Joan d'Alacant per a habitatge públic-cooperatiu. Cas 16: Comunitats Energètiques Locals Público-Cooperatives Cas 17: Contractació Pública Responsable a l'Ajuntament de Riba-Roja. Cas 18: Contractació Pública Responsable de l'Ajuntament de València Cas 19: Les experiències de les Monedes Socials Cas 20: Concert Social entre Administracions i l'entitat Francisco Esteve

4.4. La Responsabilitat social com a vertebradora de la col·laboració públic-privada i la seua implementació en entitats de l'Economia Social

En breu serà presentada la Guia de Responsabilitat Social per a les Empreses i Entitats de l'economia Social (Guia RSEES) elaborada pels professors Monzón Campos i Vañó Vañó, membres de IUDESCOOP en col·laboració amb CIRIEC-Espanya i el finançament de la Conselleria de Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica.

La Guia RSEES pretén oferir a les entitats del sector i a les administracions públiques les línies estratègiques de la implementació real de la responsabilitat social en les empreses com a eix que es dirigeix a alinear els objectius empresarials, socials i públics.

Destaquen els autors en la seua introducció que l'exigència a les empreses d'un comportament socialment responsable s'ha obert pas en la societat de

manera gradual en els 30 últims anys i per a abordar el treball es realitza una síntesi dels aspectes més rellevants relatius al concepte de responsabilitat social des del punt de vista econòmic i des del punt de vista jurídic, sense oblidar el seu vincle amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible. De fet, en aquesta GUIA RSEES s'han inclòs els 71 indicadors de mesurament dels ODS elaborats per a avaluar a les empreses per les organitzacions GRI (Global Reporting Initiative) i Global Compact.

Després de l'anàlisi dels diferents conceptes de RSE, els autors conclouen que el concepte de RSE s'orienta a se orienten a una convergència amb els Principis del Pacte Mundial de les Nacions Unides i el concepte de Ciutadania Corporativa (CC), conclouent que "per a assumir plenament la responsabilitat social, les empreses han d'aplicar, en estreta col·laboració amb les parts interessades un procés destinat a integrar les preocupacions socials, mediambientals i ètiques, el respecte

als drets humans i les preocupacions dels consumidors en les seues operacions empresarials i la seua estratègia bàsica”.

Els autors recorden que la responsabilitat social posseeix una idea força i és que “no sols han de complir-se les normes legals, sinó que cal anar més enllà, és important incorporar objectius i iniciatives d'índole social a l'organització, que contribuïsquen al benestar de les persones que l'integren i a l'entorn en el qual desenvolupen la seua activitat.” La RSE ha traspassat la frontera del seu ús en les societats mercantils cap a altres empreses com és el cas de les empreses de l'economia social i fins i tot a les petites i mitjanes empreses. En aquest últim cas la seua aplicació és difícil perquè sempre s'ha configurat la RSE des de la perspectiva de les grans empreses, no obstant això, diferents organismes nacionals i internacionals estan oferint models simplificats d'Informes de Responsabilitat Social, al que contribueixen en gran manera les polítiques públiques dutes a terme per les autoritats amb competència en la matèria.

Defensen els autors d'aquesta GUIA RSEES que és necessari introduir una regulació coherent en relació amb la responsabilitat social de les empre-

ses, no obstant això, malgrat els intents reguladors de les autoritats europees, fins al moment ha sigut incorporada a diferents normes, en uns casos limitant-se al mer reconeixement, i en unes altres s'ha tractat de configurar i delimitar, com és el cas de la normativa autonòmica valenciana (2018). Així, els autors fan una breu anàlisi de la normativa estatal d'una banda: Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes Llei 2/2011, de 4 de març d'Economia Sostenible, Llei de Transparència i Llei de Millora del Govern Corporatiu, Llei 11/2018 en matèria d'informació no financera i diversitat i en l'àmbit autonòmic li presten una especial atenció a la Llei 18/2018, de 13 de juliol, de la Generalitat, per al foment de la responsabilitat social que té per finalitat la de promoure i fomentar en l'àmbit de la Comunitat Valenciana accions i polítiques socialment responsables en les administracions públiques, el seu sector públic instrumental, en les empreses i en general en les organitzacions públiques o privades.

Els indicadors de mesurament dels ODS s'integren en una taula elaborada a partir del GRI (Global Reporting Initiative) i Global Compact.

Indicadors de Mesurament dels Objectius de Desenvolupament Sostenible

OBJECTIUS ODS	INDICADORS DE MESURAMENT
1. Fi de la pobresa: Erradicar la pobresa en totes la seua formes i en totes les seues parts.	<ul style="list-style-type: none"> • Percentatge mitjà de sous desagregats per tipus de contracte • Percentatge de beneficis que es reinverteixen localment o al país on es realitzen les operacions • Iniciatives per a millorar l'accés als serveis financers a persones desfavorides • Volum de biocombustibles produïts i adquirits amb criteris de sostenibilitat
2. Fam zero: Posar fi a la fam, aconseguir la seguretat alimentària i la millora de la nutrició i promoure l'agricultura sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> • Polítiques i pràctiques de comunicació als consumidors sobre els ingredients i la informació nutricional, més enllà dels requisits legals. • Número i descripció de disputes significatives amb consumidors locals i pobles indígenes o d'accions relacionades amb la consulta prèvia. • Nombre de persones desplaçades i compensació per desplaçament, desglossades per tipus de projecte. • Percentatge de volum de compra verificat d'acord amb les normes internacionals de producció responsables
3. Salut i benestar: Garantir una vida sana i promoure el benestar per a tots en totes les edats.	<ul style="list-style-type: none"> • Naturalesa, abast i efectivitat dels programes i pràctiques relacionats amb l'accés a un estil de vida saludable, la prevenció de malalties cròniques, l'accés als aliments sans, nutritius i assequibles i la millora del benestar de les comunitats locals. • Tipus de lesió i percentatge de lesions, malalties laborals, dies perduts, absentisme i nombre total d'accidents de treball per règim o gènere. • Proporció de treballadors que tenen accés a serveis de salut dins de les instal·lacions, dades d'empleats pagats per l'empresa víctimes d'accidents o malalties relacionades amb el treball. • Inversions d'I+D, i financeres dedicades a qüestions relacionades amb malalties sobre el total de les despeses d'I+D de la companyia

4. Educació de qualitat: Garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat	<ul style="list-style-type: none"> • Mitjana d'hores de formació a l'any per empleat, desglossat per categoria d'empleat i per gènere. • Proporció dels treballadors al llarg de la cadena de valor que reben formació a l'any. • Proporció de fills d'empleats que tenen accés a serveis de guarderies locals, accessibles i segures. • Nombre, tipus i impacte de les iniciatives de l'empresa per a conscienciar, formar en sostenibilitat i impactar sobre el canvi de comportament i resultats obtinguts.
5. Igualtat de gènere: Aconseguir la igualtat de gènere i l'apoderament de totes les dones i xiquetes.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre total i sou de nous empleats i rotació d'empleats per grup d'edat, sexe i regió. • Composició dels òrgans directius, desglossat per categories en funció del sexe, grup d'edat, pertinença a minories i altres indicadors de diversitat. • Nombre i tipus d'incidents de violència de gènere o assetjament ocorreguts en el lloc de treball. • Percentatge d'empleats que són avaluats regularment en relació al seu acompliment professional, per sexe i per categoria laboral.
6. Aigua neta i sanejament: Garantir la disponibilitat d'aigua i la seua gestió sostenible i el sanejament per a tots.	<ul style="list-style-type: none"> • Percentatge d'empleats que reben formació en matèria d'higiene. • Percentatge d'instal·lacions adherides a estàndards de qualitat de l'aigua. • Percentatge i volum total d'aigua reciclada i reutilitzada. • Grau de reducció dels impactes ambientals dels productes i serveis
7. Energia assequible i no contaminant: Garantir l'accés a una energia assequible, segura, sostenible i moderna per a tots.	<ul style="list-style-type: none"> • Consum d'energia en l'organització. • Import total invertit en energies renovables. • Activitats de recerca i desenvolupament i despesa destinada a proporcionar energia fiable i a promocionar el desenvolupament sostenible. • Consum energètic dels edificis
8. Treball decent i creixement econòmic: Promoure el creixement econòmic sostingut, inclusiu i sostenible, l'ocupació plena i productiva i el treball decent per a tots.	<ul style="list-style-type: none"> • Mitjana d'hores de treball per setmana, incloses les hores extraordinàries. • Anàlisi dels salaris dels treballadors de l'empresa. • Nombre total i taxes de nous empleats i rotació dels empleats per grup d'edat, sexe i regió. • Nombre d'iniciatives per a millorar l'accés als serveis financers per a persones desfavorides. • Nombre de residents locals empleats, inclòs llocs de direcció. • Formació i oportunitats laborals que s'ofereixen als residents locals
9. Indústria, innovació i infraestructura: Construir infraestructures resilents, promoure la industrialització inclusiva i fomentar la innovació.	<ul style="list-style-type: none"> • Despeses totals i inversions destinades a la protecció mediambiental. • Desenvolupament i impacte de les inversions en infraestructures i serveis. • Nombre, tipus i impacte del patrimoni tecnològic. • Valor econòmic directe, generat i distribuït
10. Reducció de les desigualtats: Reduir la desigualtat entre països.	<ul style="list-style-type: none"> • Procediments per a avaluar i controlar els riscos mediambientals i socials. • Nombre de punts físics de contacte amb l'empresa en zones de baixa densitat de població o llocs desfavorits. • Nombre d'iniciatives per a millorar l'accés a serveis financers per a persones desfavorides. • Impactes econòmics indirectes significatius i el seu abast
11. Ciutats i comunitats sostenibles: aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusius, segurs, resilents i sostenibles.	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciatives preses per a fomentar l'ús de mitjans de transport sostenibles i els seus resultats. • Desenvolupament i impacte de les inversions en infraestructures i serveis. • Mesures de contingència i programes enfocats a desastres i emergències, plans de formació i de restauració. • Nombre i percentatge de persones que han canviat de residència en zones afectades per sorolls, conseqüència de les seues activitats

12. Producció i consum: garantir modalitats de consum i producció sostenibles.	<ul style="list-style-type: none"> • Reduccions en el consum d'energia en l'elaboració i distribució de productes i serveis. • Tipus i número de sistemes de certificació de sostenibilitat, qualificació i etiquetatge. • Percentatge de materials reutilitzats emprats. • Grau de reducció dels impactes ambientals. • Nombre d'accions que contribuïsquen a afavorir el consum responsable
13. Acció pel clima: Adoptar mesures urgents per a combatre el canvi climàtic i els seus efectes.	<ul style="list-style-type: none"> • Verificació externa de les emissions de gasos efecte d'hivernacle generades: directes (abast 1), indirectes (abast 2) i unes altres (abast 3). • Reducció de les emissions de gasos d'efecte d'hivernacle i percentatge d'emissions compensats. • Import invertit en energies renovables. • Total de despeses i inversions destinades a la protecció ambiental
14. Vida submarina: Conservar i utilitzar en forma sostenible els oceans, les mars i els recursos marins per al desenvolupament sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> • Descàrrega total d'aigües i destinació. • Xifres de despeses i inversions ambientals per tipus. • Accions en hàbitats protegits o restaurats. • Anàlisi de recursos hídrics i hàbitats afectats per abocaments d'aigua de l'organització. Nombre, estat de protecció i valor de la biodiversitat
15. Vida d'ecosistemes terrestres: Promoure l'ús sostenible dels ecosistemes terrestres, lluitar contra la desertificació, detindre i invertir la degradació de les terres i frenar la pèrdua de la diversitat biològica.	<ul style="list-style-type: none"> • Quantitat de terra (pròpia, llogada o gestionada per activitats de producció o extracció) degradada o rehabilitada. • Nombre d'hàbitats protegits o restaurats per les activitats de l'organització. • Nombre total d'espècies en llistats nacionals i en la llista roja d'espècies amenaçades de la Unió Internacional per a la Conservació de la Naturalesa (IUCN) en àrees afectades per les operacions de l'empresa segons el grau d'amenaça de l'espècie. • Nombre i percentatge d'àrees en les quals el risc cap a la biodiversitat ha sigut avaluat i monitorat
16. Pau, justícia i institucions sòlides: Promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar l'accés a la justícia per a tots i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells.	<ul style="list-style-type: none"> • Percentatge del personal de seguretat format en drets humans. • Valor total de les contribucions polítiques per país i receptor/beneficiari. • Incidents confirmats de corrupció i mesures adoptades. • Valors, principis, normes i regles de conducta en l'organització, com els codis de conducta i d'ètica
17. Aliances per a aconseguir els objectius: Enfortir els mitjans d'execució i revitalitzar l'Aliança Mundial per al Desenvolupament Sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> • Activitats de recerca i desenvolupament i despesa destinada a la promoció del desenvolupament sostenible. • Impactes econòmics indirectes significatius, incloent l'abast d'aquests impactes. • Import total invertit en energia renovable i inversions ambientals per tipus. • Aliances multistakeholder aconseguides i objectius aconseguits

FONT: Guia SDG Compass (GLOBAL COMPACT, WBCSD i GRDI).

Els autors de la Guia RSEES aposten perquè l'ÉS en la mesura en què és un pol d'utilitat social entre el sector públic i el sector capitalista pot satisfer necessitats socials "a través d'iniciatives empresarials democràtiques promogudes pels ciutadans per a satisfer necessitats socials a través de la solidaritat recíproca, com les activitats de les entitats privades no lucratives orientades a la distribució de béns socials o preferents a individus i famílies en risc d'exclusió social, a activitats culturals o esportives". Al que afegien que "les regles de funcionament de les organitzacions de l'Economia Social i els valors en els quals s'inspiren configuren a les mateixes com a entitats model i empreses representatives de l'aplicació del principi de responsabilitat social empresarial, tant en la seua dimensió interna com externa."

Destaquen en la GUIA que és generalment acceptat que el cooperativisme és l'ànima mater de l'ÉS, la matriu social i intel·lectual a partir de la qual s'han produït els desenvolupaments teòrics de l'ÉS. La identitat cooperativa i el seu model d'empresa responen a un mateix sistema de principis i valors codificat per una

organització no governamental, l'Aliança Cooperativa Internacional (ACI). Per això acompanya a les seues afirmacions una taula amb un conjunt d'indicadors socials elaborat per la ACI per a verificar el compliment dels Principis Cooperatius.

Finalment, destaca especialment la matriu d'àmbits i indicadors de RSE. S'ofereix informació sobre els dominis o àmbits generals de la RSE, àrees parcials de la RSE, grups d'indicadors de la RSE, indicadors individuals (si són de mercat o no mercat), el número de ODS implementat i, finalment, la dimensió de l'entitat.

La matriu es desenvolupa a partir de diversos dominis o àmbits generals de la Responsabilitat Social Empresarial que val des de l'àmbit social i laboral, mediambiental, econòmic i governança i ètica (bon govern). Cadascun d'aquests àmbits generals es desglossen en àrees parcials que al seu torn s'insereixen en grups d'indicadors de la RSE, i indicadors individuals, diferenciant en el seu cas, si es tracten d'indicadors de mercat o no de mercat.

Si partim del **domini social i laboral**, i en particular de l'àmbit social, els grups d'interès són externs, i estan

Principis cooperatius i indicadors

Principis	Indicadors (exemples)	Indicadors (número)
1. Adhesió voluntària	- Nombre de socis - Diversitat de la massa social (edat, gènere, raça, discapacitat, etc.) - Diversitat de la junta	3
2. Gestió democràtica per les persones associades	- Percentatge de persones sòcies que han votat en les eleccions a la junta - Nombre de resolucions presentades per les persones sòcies	2
3. Participació econòmica de les persones sòcies	- Percentatge del capital aportat per les persones sòcies - Percentatge del capital social que és indivisible - Indicador de lleialtat de les persones sòcies	3
4. Autonomia i independència	- Percentatge d'actius propietat d'inversions externs	1
5. Educació, formació i informació	- Percentatge d'ingressos invertits en educació, formació i informació - Nombre de participants per categories (socis, públic, joves) en programes dirigits per la cooperativa	2
6. Cooperació entre cooperatives	- Percentatge d'ingressos i despeses associades a altres cooperatives	1
7. Interés per la comunitat	- Emissions de gasos d'efecte d'hivernacle per persona sòcia - % d'ingressos destinats a organitzacions comunitàries - Pes dels aliments donats a bancs comunitaris d'aliments - Nombre d'organitzacions comunitàries admeses	4

interessats fonamentalment en polítiques i pràctiques de comunicació als consumidors sobre els ingredients i la informació nutricional, més enllà dels requisits legals, en aliances multistakeholder aconseguides i objectius aconseguits, si l'entitat disposa d'un mapa recent dels grups d'interés de l'empresa, si existeixen panells o canals de comunicació estables i regulars amb els grups d'interés, o si existeix la figura del defensor del client o usuari, així com l'eficàcia del mateix i el nivell de diligència del Defensor. D'altra banda, es destaca en aquest àmbit el desenvolupament de vies de comunicació estables i regulars amb la societat civil de la comunitat local en la qual es troben, mecanismes de participació, de diàleg, però no sols la comunicació és important sinó també la promoció de l'entorn, la intercooperació, els vincles amb les ONGs entre altres.

Un altre dels indicadors de la responsabilitat social és aquell que té a veure directament amb els **drets humans** i que avalua, el valor total de les polítiques per país i receptor/beneficiari, els incidents confirmats de corrupció i mesures adoptades, els valors, principis, normes i regles de conducta en l'organització com els codis de conducta i ètica, els incidents concernents al respecte dels Drets Humans com a conseqüència de les actuacions de l'empresa i si l'empresa posseeix de procediments que assegurin que la seua cadena de valor no recorre al treball de menors o al treball forçós o realitzat per coacció.

Al costat dels drets humans reconeixen el criteri de prevenció i erradicació del sexisme i el recurs a la igualtat de gènere. Així, s'avaluarà el número total i sou dels nous empleats i la rotació en funció del gènere, grup d'edat, pertinença a minories o bé altres indicadors de diversitat, però no sols això, sinó quina és la composició dels òrgans directius, si han existit incidents de violència de gènere o d'assetjament en el lloc de treball, el percentatge d'empleats que s'avalua regularment en relació al seu acompliment professional, per sexe i per categoria laboral, o la bretxa salarial bruta.

El següent grup d'indicadors RSE és el relatiu a **l'accessibilitat universal**, i en aquest cas s'atendrà a si l'entitat facilita l'accessibilitat física i virtual als seus espais públics, i si disposa de certificacions d'accessibilitat reconegudes de manera general.

La promoció del voluntariat també es configura com a indicador de la RSE de manera que es valoren les campanyes de captació de persones voluntàries, el nombre i distribució per gènere de les persones voluntàries, i si existeixen mesures de formació per als voluntaris.

Al costat del voluntariat ens trobem amb la cooperació al desenvolupament i en quina mesura l'entitat participa o bé impulsa entre la seua personal actuacions en aquesta matèria. Així mateix, es mesura la fi de la pobresa, atesos els sous, els beneficis les iniciatives per a la millora de l'accés a serveis financers de perso-

nes en risc, i en el cas de la fam zero, les pràctiques en matèria d'informació als consumidors sobre els ingredients i informació nutricional, si han existit disputes entre consumidors locals i pobles indígenes, persones desplaçades, o volum de compra verificada. I finalment, la reducció de desigualtats també es configura com a indicador en l'àmbit mediambiental i social.

En el **àmbit laboral** es fixen indicadors basats en la creació i manteniment de l'ocupació, amb l'avaluació de les persones emprades, gènere, jornada completa o no, ocupació fixa o temporal, si els empleats són socis o el rang salarial. Però també s'analitza la qualitat d'aquesta ocupació, a partir de la sinistralitat, mesures de seguretat i higiene, formació, entre altres. No oblidem que es presta una especial atenció a la contractació de persones amb discapacitat o en risc d'exclusió social, a la conciliació de la vida personal, laboral i familiar, i a una educació de qualitat.

Des de la **perspectiva mediambiental** i l'ús dels recursos, s'avaluen les activitats tendents a evitar l'ús de recursos en risc d'esgotament, la protecció de la biodiversitat, el consum de productes ecològics certificats, l'estalvi energètic, d'aigua, l'ús d'energies renovables i el nivell de reciclatge, control disminució de residus, recuperació de deixalles, i actuacions per a evitar l'obsolescència injustificada. Reducció de la petjada ecològica, garantir aigua neta i sanejament, energia assequible i no contaminant i promoure les infraestructures resilientes, indústria inclusiva i innovació social. Es valorarà actuacions per a aconseguir ciutats i comunitats sostenibles, a promoure accions pel clima i actuacions per a fomentar el consum i la producció sostenibles entre altres actuacions.

En **matèria econòmica**, resulta essencial controlar el procés productiu i crear cadenes de proveïment responsable, investigació socialment responsable, competència lleial en el mercat, màrqueting responsable i comerç just, localització de les empreses, valor econòmic distribuït, inversió, com és la destinació dels excedents, el nivell de col·laboració amb les AAPP, actuacions d'I+D+I vinculades a aspectes socials o mediambientals, suport al desenvolupament global. Un altre element essencial a avaluar és el nivell de transparència de les entitats, la qual cosa es valorarà a través del nivell d'informació ofert a través del seu web.

Finalment, i vinculat amb les obligacions de transparència es quantificarà la **governança** i l'ètica, a partir de la valoració del compliment i la prevenció de conductes irregulars. Així s'atendrà el nombre de mitjans interns de lluita contra la corrupció i suborn, certificacions de qualitat, informes de *compliance*, i per tant actuacions per a la prevenció de delictes, anticorrupció i suborn, prevenció de riscos laborals, polítiques d'implantació de la RSE inclosa l'existència o no de codis de bon govern.