

FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL: INSTRUMENTOS FISCALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA
ECONOMÍA SOCIAL: ALIADOS PARA
UNA PROSPERIDAD INCLUSIVA**

COORDINADORES:

**Rafael Chaves Ávila · Felipe Palau Ramí­ez
Belén Català Estada · Carlos Javier Correcher Mato**

EDITA

**VLC
C24**

CIRIEC
españa

PATROCINA



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Educaci3n, Cultura,
Universitats i Empleo

**PALAU
DELS**

**CORTS
VALENCIANES**



FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL: INSTRUMENTOS FISCALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA
ECONOMÍA SOCIAL: ALIADOS PARA
UNA PROSPERIDAD INCLUSIVA

COORDINADORES:

Rafael Chaves Ávila · Felipe Palau Ramírez
Belén Català Estada · Carlos Javier Correcher Mato

EDITA

VLC
C24

CIRIEC
España

PATROCINA



GENERALITAT
VALENCIANA

Conselleria de Educació, Cultura,
Universitats i Empreu

PALAU
DELS

CORTS
VALENCIANES



IMAGEN DE PORTADA

Autor

Holger Uwe Schmitt

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:25.12.2021_in_Valencia_19.jpg

Licencia

Este archivo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International

https://es.wikipedia.org/wiki/Creative_Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.en>

Edita

© CIRIEC-España, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa

Avda. Los Naranjos · Facultad de Economía · Despacho 2p21 · 46022 Valencia

Tel.: 963 828 489 · Fax: 963 828 492

ciriec@uv.es - www.ciriec.es

Portada

Visualco Comunicación

www.visualco.com

Maqueta

Sergio Rubio Martínez

Impresión

LLORÉNS Servicios Gráficos-

ISBN

978-84-128082-1-6

Depósito Legal

V-714-2025

Índice

Introducción. Por Rafael Chaves, Felipe Palau, Belén Català y Carlos Correcher	9
Una década de despliegue de las políticas de economía social de segunda generación. Un balance. Por Rafael Chaves Ávila	13

PARTE I. POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

La perspectiva de los actores

– La Estrategia y el Plan de Acción europeos para la economía social: perspectiva española. Por Juan Antonio Pedreño Frutos.....	37
– Las políticas de impulso del Gobierno de España y la Estrategia Española de la Economía Social. Por Aicha Belassir Khayati	53
– Instrumentos Fiscales y de Políticas Públicas – La administración Pública y la Economía Social: Aliados para una Prosperidad Inclusiva. Por Luis Vañó Gisbert	59
– Inauguración. Por Emilio Sampederro Baixauli	63

Las políticas territoriales de fomento de la Economía Social

– El Plan Fent Cooperatives y la política valenciana de promoción de las cooperativas. Por Belén Català Estada, Teresa Savall Morera y Nardi Alba Benaches	67
– Segunda Estrategia gallega de Economía Social. Horizonte 2027. Por Maite Cancelo Márquez y María Bastida Domínguez	79
– La política pública municipal de impulso de la Economía Social y Solidaria. Barcelona, 2015-2024. Los planes de impulso (PIESS) 2016-2019, 2021-2023 y el nuevo 2024-2027. Por Xavier Rubio Cano	89
– Plan estratégico de la Economía Social y solidaria de la isla de Tenerife, 2023-2026 (PESTFE). Por Cándido Román-Cervantes	95
– Políticas públicas de fomento de la Economía Social en Castilla-La Mancha. Por Inmaculada Carrasco Monteagudo	107
– Políticas públicas para impulsar el cooperativismo transformador en Catalunya: ateneos cooperativos. Por Alba Rojas Pérez	125
– El cooperativismo agroalimentario ante el escenario de las políticas innovadoras. Por Ana M ^a Cano Arribas y Regina Campos Ortega	131
– Políticas de fomento de la Economía Social andaluza. Por Adoración Mozas Moral, Enrique Bernal Jurado y Raquel Puentes-Poyatos	147

Instrumentos jurídicos y fiscales de fomento de la Economía Social

– La legislación como instrumento de fomento del cooperativismo y de la Economía Social. Por Francisco Vicent Chuliá.....	161
– La colaboración público-privada en la Economía Social: innovación y sostenibilidad en las políticas públicas. Por María José Vañó Vañó.....	185
– Las cooperativas de crédito: situación actual y perspectivas de futuro. Por Juan Calvo Vérguez.....	201
– Impulso tributario a las entidades de la Economía Social en el ámbito interno e internacional. Por María Amparo Grau Ruiz.....	215
– Claves prácticas del régimen tributario de las cooperativas. Por Javier Martín Fernández.....	227
– Algunas reflexiones sobre el régimen fiscal de las cooperativas agroalimentarias. Por Marina Aguilar Rubio.....	235
– La discriminación fiscal de las cooperativas en relación a las pequeñas y medianas empresas en el ámbito estatal. Por María del Mar Marín Sánchez.....	247
– La política fiscal de promoción de empleo a través de entidades de Economía Social: ¿existe con relación a sociedades laborales, empresas de inserción y centros especiales de empleo? Por María del Carmen Pastor del Pino.....	253
– El régimen del IVA en el nuevo artículo 17.2 de la Ley 49/2002 (donaciones con retorno). Por Alejandro Blázquez Lidoy.....	267
– El mecenazgo mediante la cesión temporal del uso de bienes o derechos. Por Isidoro Martín Dégano.....	275

PARTE II. Desarrollos recientes en políticas públicas de fomento de la Economía Social

Políticas públicas

– Políticas de fomento de la Economía Social ¿la Economía Social necesita de las <i>benefit corporations</i> ? Por Maria Elisabete Gomes Ramos.....	289
– Las políticas municipales de promoción de la economía social en Castelló de La Plana. Una evaluación de su impacto y algunas consideraciones al respecto. Por Raül Beltran Benages.....	315
– Políticas públicas de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de Canarias. Por Olga González-Morales y Cándido Román Cervantes.....	335
– Las EBA, un ejemplo de colaboración público-privada en la sanidad catalana. Por Josep Lluís Lafarga i Traver, Antoni Iruela López y Joan Segarra i Ferran.....	375
– La contratación reservada como instrumento para el impulso de los objetivos sociales de las entidades de la economía social en Galicia: 2016-2023. Por Maite Cancelo, Rosario Díaz-Vázquez, Pilar Expósito-Díaz y Emilia Vázquez-Rozas.....	407
– El reconocimiento del impacto social y medioambiental a través de la propuesta de regulación de empresas sociales en España: un análisis comparado con políticas activas de empleo. Por Sergio Canalda Criado.....	433

- Impulsando la Economía Social: La alianza estratégica entre entidades de economía social y empresas tradicionales en el marco del programa de la Unión Europea, <i>Buy Social: B2B Market</i> . Por Gabriel Vela Micoulaud.....	461
- Indicadores Registro de Entidades Socialmente Responsables. Evaluación de la herramienta como instrumento de política pública para el fomento de la sostenibilidad en las empresas. Actualización Indicadores a la normativa CSRD. Enfoque e interpretación para Cooperativas y Sociedades Laborales. Por Teresa García Muñoz	485
- La financiación de las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso en el marco de la colaboración público-privada. Una propuesta práctica en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por Santiago Merino Hernández.....	505
- La ceguera de género en los Fondos 'Next Generation EU': El PERTE de Economía Social como excepción a la norma. Por María Bastida, Miguel Á. Vázquez Taín, María Luisa del Río Araújo y Alberto Vaquero García	539

Fiscalidad

- Instrumentos fiscales y políticas públicas para la inclusión financiera en México. Por Graciela Lara Gómez y Jesús Hurtado Maldonado.....	571
- La tributación de las cooperativas en territorio foral tras la Ley 11/2019, de Cooperativas de Euskadi. Por Iruñe Suberbiola Garbizu	585

PARTE III. Contribuciones de la Economía Social a la prosperidad inclusiva

- Ecosistemas de Economía Social y Solidaria en el País Vasco: dinámicas del entorno de Olatukoop. Por Jameson Alejandro Mencías Vega.....	609
- Impacto de la inmigración sobre la Renta Per Cápita en España y el papel de la Economía Social: Análisis en el periodo 2002-2023. Por Rubén J. Cuñat Giménez y Marta Cuñat Roldán.....	643
- El proceso de escalado de las empresas sociales: un enfoque bibliométrico. Por Inmaculada Carrasco, Marcos Carchano, Belén Català y Carmen Mallol.....	669
- Emprendimiento rural a través de la empresa social. Por M ^a José Vañó Vañó y Yarly-Daniella Audivet Mendoza.....	685
- <i>Reporting</i> sobre la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Revisión de los marcos de información y estudio de caso de una cooperativa de crédito española. Por Fernando Polo-Garrido, Helena María Bollas Araya y Arancha Muñoz Usabiaga	707
- Dificultades en la caracterización socio-económica de las explotaciones agrarias con forma jurídica de base cooperativa en España. Por Gabriel García Martínez, Guadalupe Orea Vega y Enrique Silvestre Esteve.....	719
- El cooperativismo agroalimentario y su compromiso frente al reto demográfico. El caso de las bodegas cooperativas valencianas. Por Gabriel García Martínez, Guadalupe Orea Vega y Enrique Silvestre Esteve	731

– Marco legal de las fundaciones bancarias en el ámbito de la economía social. Por Antonio José Macías Ruano	743
– Sociedades Cooperativas y Sociedades Laborales como potenciales empresas emergentes. Por Paloma Bel Durán, Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas y So- nia Martín López.....	773
– Crecer sin hacerse más grande. Crecimiento en red como estrategia de escala- miento de las organizaciones de la economía social y solidaria: el caso de Agint- zari S. Coop. Por Enekoitz Etxezarreta Etxarri, Ricard Mendieta y Pablo Arrillaga.....	799
– Familias y Empresas de Economía Social como forma de hacer frente a la despo- blación del medio rural. Caso de estudio: El medio rural abulense. Por Concep- ción Albarrán Fernández y Francisco Salinas Ramos.....	827
– El papel de la Economía Social en la despoblación del entorno rural en Euskadi. Por Irune Suberbiola Garbizu	847
– Estudio jurídico de las empresas de inserción en España. Algunas reflexiones a la vista del caso portugués. Por Ana Montiel Vargas.....	879
– Comparación del régimen jurídico de las cooperativas de solidaridad social portuguesas y las cooperativas sociales españolas. Por Daniel Hernández Cáce- res	893

Introducción

El 9 de diciembre de 2021 se hizo público por la Comisión Europea el Plan de acción europeo para la economía social (2021-2030). El 18 de abril de 2023 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó su Resolución sobre Economía social y solidaria y objetivos de desarrollo sostenible. El 11 de abril de 2023 el Consejo de ministros del Gobierno de España aprobaba su III Estrategia española de la economía social (2023-2027). El 3 de noviembre de 2020 el Consejo Valenciano de Cooperativismo aprobaba el segundo Plan Bienal de Apoyo y Fomento del Cooperativismo *Fent Cooperatives* (2021-2022). Los anteriores son cuatro hitos históricos en el despliegue de políticas de fomento de la economía social en los primeros años de la presente década, protagonizados por los diferentes niveles de gobierno: internacional, europeo, estatal y regional. Son hitos representativos de una nueva ola de políticas públicas de apoyo a la economía social, que se ha extendido por todo el mundo en los últimos diez años.

En este contexto, España ha sido uno de los países donde más se han extendido este tipo de políticas, siendo la aprobación de la Ley 5/2011, la primera ley europea de economía social, un referente que iba a marcar la senda a seguir. Desde entonces, han sido numerosos los gobiernos regionales y locales que se han alineado a esta tendencia. De este modo, nuestro país está siendo un ‘campo de experimentación’ decisivo en este proceso político. Ha liderado y catalizado, desde instituciones políticas, desde plataformas y organizaciones representativas de la economía social y desde el ámbito académico, procesos que trascienden el avance en la visibilidad y reconocimiento de la economía social, desarrollando amplios procesos de institucionalización de políticas materializados en forma de leyes, resoluciones, planes, recursos económicos y estrategias tangibles y concretas.

La implicación de las administraciones públicas de los diferentes niveles de gobierno en el fomento de la economía social, en forma de políticas públicas de apoyo de distinta índole, se ha consolidado como una realidad y un objeto de estudio de ple-

na actualidad sociopolítica, económica y científica. Es una realidad compleja, multidimensional, innovadora y que requiere su aprehensión desde diferentes perspectivas.

Desde tres centros de investigación radicados en la Comunitat Valenciana, el *CIRIEC-España*, el *Institut Universitari d'Investigació en Economia Social, Emprenedoria i Cooperativisme (IUDESCOOP)* de la Universitat de València y el *Centro de Gestión de Empresas (CEGEA)* de la Universitat Politècnica de València se consideró oportuno abordar esta realidad en expansión al objeto de generar conocimiento útil para el progreso de este tipo de políticas. La perspectiva elegida para su abordaje fue la perspectiva transversal, basada en conectar y poner en diálogo al mundo científico, a los actores del sector de la economía social y cooperativas -especialmente sus organizaciones representativas- y a los actores de las administraciones públicas -tanto los técnicos como los responsables políticos con competencia en este ámbito-. El medio elegido ha sido un congreso, un foro de intercambio de conocimientos y experiencias, de enriquecimiento mutuo y de presentación de resultados de estudios al objeto de construir mejores políticas de fomento de la economía social basadas en la evidencia científica (*evidence-based policies*).

La decisión de realizar este Congreso coincidió felizmente con la obtención por la ciudad de *Valencia* de la categorización de *Capitalidad española de la economía social para este año 2024*, concedida por el Gobierno de España, categorización cuyo objetivo principal es dar visibilidad, reconocimiento y ofrecer un lugar de encuentro a la economía social. Nuestro Congreso, estamos convencidos, ha contribuido a este objetivo general.

Las personas del comité de dirección, Rafael Chaves, Felipe Palao, Belén Catalá y Carlos Correcher, pilotamos este empeño organizativo, científico y editorial, en estrecha colaboración con el equipo de organización de CIRIEC-España, especialmente con José Luis Monzón y Ana Ramón.

El *Congreso Nacional sobre fomento de la economía social. Instrumentos fiscales y de políticas públicas. La administración pública y la economía social: aliados para una prosperidad inclusiva*, se celebró los días 26 y 27 de septiembre de 2024 en espacios de las dos universidades organizadoras. Contó con la participación de más de 200 personas, entre ellas investigadores de 33 universidades, altos cargos y técnicos de 8 administraciones públicas locales, autonómicas y del Ministerio de Trabajo y Economía Social, representantes del sector cooperativo y de la economía social de diversas comunidades autónomas, de España y de otros países europeos e iberoamericanos. El congreso generó e intercambió conocimientos por dos vías, por un lado, por las ponencias en mesas plenarias y por otro en los 12 talleres especializados, donde investigadores mayoritariamente académicos, presentaban y debatían sus comunicaciones, siempre de temáticas vinculadas al objetivo central del congreso: las políticas públicas de fomento de la economía social y el objetivo de lograr una pros-

peridad inclusiva como objetivo de interés general. La riqueza de los contenidos y de los debates se constataba en la gran afluencia de personas en los talleres y mesas. Se llegaba a ver participar simultáneamente a más de media docena de responsables políticos de direcciones generales de economía social y cooperativismo de gobiernos autonómicos y locales.

La naturaleza de este Congreso abría la oportunidad para rendir homenaje a una singular persona, Rafael Calvo Ortega, quien encarnó los tres roles cruciales en el marco de este Congreso: el de actor de la economía social, en forma de director de la Fundación FUNDIBES Fundación iberoamericana de la economía social; el de académico especialista en economía social, siendo Catedrático de derecho tributario; y el de responsable político, al haber ejercido como Ministro de Trabajo durante los primeros años de la actual democracia española. Merece destacarse, entre otros, que integró el grupo de cinco expertos que elaboró en el año 2010 el Informe de CIRIEC sobre una ley de fomento de la economía social para el Gobierno de España. También se dio un lugar especial en el Congreso al Catedrático emérito de derecho mercantil Francisco Vicent Chulià, quien impartió la conferencia de clausura.

El diseño del congreso se orientó desde la perspectiva que quedó cristalizada en su lema central: “El fomento de la economía social, instrumentos fiscales y políticas públicas. Economía social y administraciones públicas, aliados para una prosperidad inclusiva”. Se trata de una perspectiva que reconoce y destaca, por un lado, la economía plural, basada en la existencia de diversos sectores institucionales, que cooperan entre sí para afrontar los grandes retos de nuestro tiempo, y por otro lado, las políticas de fomento de la economía social, entre ellas, la fiscalidad.

Los ejes temáticos abordados en el congreso versarían sobre las políticas de fomento desplegadas por los diferentes niveles de gobierno, su arquitectura, sus logros y limitaciones, sus lecciones y perspectivas. Especial atención recibirían los análisis sobre la fiscalidad de las entidades de la economía social, tanto de las de mercado como de las de no mercado, la dimensión territorial, estudiando el modo y extensión de estas políticas en el ámbito de las instituciones europeas, a nivel estatal español, a nivel de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y locales, así como las innovaciones en la concepción y en los instrumentos de las políticas que se han implementado estos últimos años, contemplando, entre otras, las nuevas formas de gobernanza en este campo como son los nuevos órganos de institucionalización del diálogo civil y social y los nuevos organismos (p.ej. comisionados) de carácter interministerial.

Las mesas de debate adoptaron una perspectiva interdisciplinar, de transversalidad de ideologías políticas, de transversalidad en la concepción del ámbito de la economía social, de foro de diálogo entre los tres agentes del proceso político administración/sector de la economía social/mundo académico, con una perspectiva de generar conocimiento que facilite el desarrollo de *políticas de economía social basa-*

das en la evidencia y que ese conocimiento sea compartido y de libre acceso. Interdisciplinariedad, transversalidad política, ciencia ciudadana y ciencia abierta han sido, pues, los ejes de la perspectiva adoptada.

Es evidente que España, Europa y nuestro mundo, necesitan transformaciones profundas en el modo de afrontar los retos de nuestro tiempo. Estos retos, en especial, las crisis de la desigualdad, la crisis climática y el auge de los conflictos armados, policrisis que destacó el Nobel Krugman en el Congreso de CIRIEC en Valencia en junio de 2022, han de considerarse objetivos de interés general a los que dar respuestas eficaces. Dada su magnitud y su complejidad, las respuestas pasan por avanzar en la generación de nuevo conocimiento y conceptos, como el de la prosperidad inclusiva, y de cambios institucionales profundos. Es necesario una renovación y un nuevo equilibrio en las funciones sistémicas desempeñadas por los gobiernos y por la economía social, hacia un rol más protagónico de estos dos últimos, como destacó el Nobel Stiglitz en el Congreso de CIRIEC en Sevilla en septiembre de 2008. Son cambios en las instituciones, en el funcionamiento interno del propio sector público, como indican los recientes informes de E. Letta *-Mucho más que un mercado-* y de M. Draghi *-El futuro de la competitividad europea-* para la Unión Europea, nuevas innovaciones sociales y nuevas formas de colaboración público-comunitaria. Las políticas de fomento de la economía social se sitúan en el centro de estos cambios políticos necesarios.

Este libro documenta, analiza, establece propuestas innovadoras y elabora prospectivas sobre la dirección de los cambios en un país como España, que es considerado un ‘campo paradigmático’ del despliegue de estas políticas desde una perspectiva internacional. Ya se publicaron por CIRIEC e IUDESCOOP en el año 2020 dos obras fruto de sendos proyectos colectivos, *“La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas”* y *“La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España”*. La presente obra actualiza, amplía y sobre todo cambia de escala el ámbito objeto de análisis versado en las políticas de economía social.

En este libro de 896 páginas, una obra colectiva que incluye 48 contribuciones elaboradas por más de 60 personas, hemos querido recoger y documentar la enorme riqueza de las aportaciones realizadas durante el Congreso.

Queremos finalizar agradeciendo el apoyo financiero para la celebración del Congreso, así como para la edición de este libro, a la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo de la Generalitat Valenciana.

Valencia, octubre de 2024

Rafael Chaves, Felipe Palau, Belén Català y Carlos Correcher

Una década de despliegue de las políticas de economía social de segunda generación. Un balance

Rafael Chaves Ávila

CIRIEC, Universitat de València

1. Introducción

Desde principios de este siglo XXI una nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social ha emergido en diferentes países del mundo (Chaves y Demoustier, 2013). Estas políticas de economía social de nuevo cuño, también denominadas “políticas transformadoras de economía social y solidaria”, suceden y presentan diferencias de gran calado respecto de las políticas de primera generación de apoyo a cooperativas y otras familias de la economía social existentes desde décadas atrás.

La integración de la economía social en estas nuevas políticas de los gobiernos de distintos niveles no ha sido ajena al proceso de articulación de alianzas y al de desarrollo de estrategias de actuación conjunta por parte de los actores de la economía social. Desde entonces, las políticas de economía social, tanto en sus prácticas como en su atención científica se han multiplicado.

Lo que hace diferentes y novedosas a estas nuevas políticas transformadoras de economía social¹ es, en esencia, su concepción de la economía social como ámbito clave de actuación para lograr objetivos de transformación social y por desplegar una nueva visión transformadora de hacer política pública, basada en la profundización de la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso político y en la introducción de potentes innovaciones en el modus operandi de los gobiernos. En síntesis, los principales elementos distintivos de estas políticas son (1) la adopción de una perspectiva transversal del ámbito de la economía social, concibiéndolo como una realidad socioeconómica amplia y plural, pero unitaria, superando la tradicional visión sectorializada de sus familias internas (cooperativas, tercer sector, mutualidades, etc.), (2) la adopción de una perspectiva polivalente de la ESS, generadora de prosperidad inclusiva, concebida desempeñando funciones sistémicas múltiples,

1. Se utiliza indistintamente en este texto las locuciones de Economía Social y Economía Social y Solidaria, abreviadas ESS.

incluyendo su potencial para generar innovación social transformadora y afrontar los retos de la transición socio-ecológica, (3) consecuencia de las dos perspectivas anteriores, las políticas de economía social han de adoptar un enfoque intersectorial integrado o de *mainstreaming*, (4) el establecimiento de potentes vínculos de colaboración público-ESS tanto en la construcción como en la aplicación de estas políticas públicas y (5) la activación de nuevos instrumentos de fomento de la economía social, como el impulso a las redes de actores de los ecosistemas de economía social (Chaves & Gallego, 2020; Utting, 2022; Catala et al, 2023).

Tras años de despliegue, el alcance de esta nueva generación de políticas ha sido, no obstante, limitado. Múltiples factores limitantes y obstáculos a los que se ha enfrentado, han frenado tanto su propio potencial para desplegarse en el territorio y para reproducirse en el tiempo, como su capacidad y eficacia para cumplir los objetivos que se planteaba. Por otra parte, estas políticas hacen emerger riesgos para la propia economía social, como la aparición de isomorfismo institucional.

El objeto del presente trabajo es realizar un primer balance de la variedad de políticas de economía social desplegadas principalmente en España y Europa, basado en trabajos teóricos y empíricos. Las preguntas de investigación que guían este análisis son las siguientes:

1. ¿En qué contexto de grandes tendencias y mutaciones sociopolíticas y de reestructuración de la actuación pública han emergido estas políticas de economía social? ¿Qué elementos han sido claves para que se les abriera la ventana política?
2. ¿Qué factores han sido catalizadores y/o impulsores para la activación de este tipo de políticas?
3. ¿Qué visiones en relación a la arquitectura interna de estas políticas han imperado? ¿Qué políticas públicas han sido efectivamente desarrolladas en cuanto a objetivos, instrumentos y mecanismos de evaluación? ¿Qué instrumentos de política pública han sido claves y cuáles constituyen innovaciones en políticas públicas? ¿Qué importancia han tenido los planes y estrategias plurianuales, las leyes de economía social y los instrumentos de visibilización y de socialización?
4. ¿Qué cambios organizacionales en el interior de la administración pública ha sido necesario desarrollar para poder implementar estas políticas? ¿Qué resistencias a estos cambios han surgido en la propia administración? ¿Qué importancia han tenido la coordinación interdepartamental con centros gestores, la pedagogía hacia el funcionariado respecto de esta política y las rutinas de trabajo departamentalizadas? ¿Qué nuevas formas de implementación de estas políticas han sido desplegadas y han tenido éxito? ¿Qué colaboraciones público – ESS han sido desarrolladas? ¿Qué formas de institucionalización de órganos de diálogo y de trabajo entre las administraciones y la ESS pueden destacarse?

5. Desde una perspectiva sociopolítica ¿Qué actores, redes de actores y alianzas han actuado como *emprendedores políticos (policy entrepreneurs)*? ¿Qué actores han apoyado o impulsado este tipo de políticas y cuales las han cuestionado o incluso obstaculizado? ¿Qué formas de incidencia se han desarrollado y han sido más efectivas? ¿En qué contextos concretos se han aprobado estas políticas? ¿existían factores ad hoc? ¿Los actores impulsores de estas políticas han mantenido en el tiempo su liderazgo y han condicionado la continuidad y sostenibilidad de estas políticas, delatando el carácter efímero o estructural de estas políticas?
6. ¿Qué limitaciones principales han presentado estas políticas en su despliegue? ¿Por qué no se han desarrollado en ciertos territorios y contextos sociopolíticos? ¿Qué condiciones deben darse para que exista perdurabilidad en el tiempo de estas políticas de economía social? ¿Han resistido estas políticas las alternancias y los cambios políticos así como los relevos en los *policy entrepreneurs*? ¿La implementación de estas políticas ha generado tensiones y cambios irreversibles en el propio sector de la economía social?
7. ¿Ha sido capaz la ESS, a través de estas políticas, de dar respuesta a las expectativas planteadas por estas políticas y en su caso, qué factores han sido limitantes? ¿Han logrado estas políticas incidir decisivamente en los grandes propósitos y expectativas que se planteaban?
8. ¿Qué nuevas formas de evaluación de estas políticas de nuevo cuño han aparecido y cuáles son sus características principales? ¿Qué importancia tiene el establecer indicadores de eficacia y eficiencia de estas políticas ligados a la multifuncionalidad de la economía social, concebida como prosperidad inclusiva?

2. El punto de partida: las primeras políticas dirigidas a cooperativas y otras formas de economía social en una visión retrospectiva²

Desde hace décadas, las administraciones públicas han mirado a las diversas formas de la economía social de manera sectorializada, atendiendo a la naturaleza de los problemas que han de atender. En este sentido, las cooperativas de trabajo asociado, las cooperativas agrarias y las entidades del tercer sector social han sido consideradas como formas de economía social adecuadas para afrontar, respectivamente, los problemas de empleo, los vinculados al mundo agrario y las necesidades de servicios de atención a personas vulnerables. En ciertos países la atención a estos problemas y necesidades se favoreció la creación de formas ad hoc de economía social como las sociedades laborales, las sociedades agrarias de transformación, las entidades de base

2. Para una visión general de las políticas de primera generación, véase, Chaves (2002) y Fraisse (2006).

asociativa y entidades singulares como ciertas corporaciones de derecho público. Su enfoque para involucrar a la economía social era instrumentalizarlas para afrontar estas crisis, integrándolas en las políticas de empleo, agraria y política social.

En España esta primera generación de políticas de economía social se activa en España en los años setenta, en pleno contexto de crisis económica (véase Chaves, 2010). Estas primeras políticas presentan características comunes:

1. El promotor de estas medidas es el gobierno central, quien marca las directrices básicas, mientras los gobiernos autonómicos ejecutan y gestionan esas medidas. En algunos casos, cuando el gobierno regional cuenta con mayor margen financiero y apuesta política, mejora estas medidas con mayor financiación y con nuevas líneas de apoyo (Chaves-Serra, 2011);
2. Los *policy makers*, es decir, los hacedores de estas políticas, son los responsables políticos y los altos funcionarios de las Administraciones públicas. Estos *policy makers*, entendidos en sentido restringido, protagonizan de modo directo (*top down*) la política de economía social, tanto en su fase de elaboración como en su fase de aplicación. La implicación de las organizaciones de cooperativas y otras entidades de economía social es reducida, siendo recurrente su reivindicación a participar en el diálogo social y civil;
3. Estas políticas constituyen las primeras innovaciones políticas, como es el caso de la medida consistente en capitalizar la prestación de pago único para crear cooperativas y sociedades laborales. Sin embargo, cuentan con un reducido nivel de sistematización y de evaluación.
4. Los *instrumentos* o medidas de política pública utilizadas son técnicamente simples y altamente dependientes de la disponibilidad presupuestaria. Ejemplo son las subvenciones anuales del Ministerio de trabajo de apoyo a la creación de empleo societario en cooperativas y sociedades laborales, para asistencia técnica y para inversión;
5. La *evaluación* de estas medidas se realiza atendiendo a criterios cuantitativos de eficacia (número de empleos y empresas creadas), eficiencia y pertinencia (Chaves-Serra, 2011).
6. Estas medidas de fomento de la economía social aparecen escasamente integradas en las políticas generales de los gobiernos regionales revelando su escasa *priorización en la agenda política*.

Desde principios de este siglo, algunos gobiernos autónomos, como los de Andalucía y en menor medida de Murcia, auspiciados por un sector cooperativo y de economía social dinámico y con capacidad de incidencia, impulsan de modo innovador un pionero modelo de políticas de economía social y antecedente directo de las polí-

ticas de segunda generación que se extenderán en la década siguiente. En Andalucía se ponen en marcha sucesivamente los I, II y III Pactos andaluces por la economía social. Impulsan, con un nuevo enfoque, políticas de economía social: se articulan en forma de complejos pactos plurianuales, involucran en su diseño e implementación, al sector de la economía social, a la administración e incluso a otros agentes sociales como los sindicatos y las universidades, cuentan con presupuestos elevados, despliegan un amplio abanico de medidas, muchas de ellas innovadoras y presentan una visión amplia de los objetivos a conseguir, que trascienden los ligados a los clásicos problemas de empleo, agrarios y de servicios sociales.

3. Factores de cambio que han favorecido el despliegue de las políticas de segunda generación

El espacio ocupado por la Economía Social en el sistema social y económico depende significativamente del rol desempeñado por los gobiernos en un doble plano, en primer lugar, en la actuación pública hacia los problemas y necesidades del país y en segundo lugar, en la actuación pública dirigida específicamente hacia la economía social. En el primer caso, ante demandas y aspiraciones sociales insuficientemente atendidas por el sector público, la sociedad civil ha tomado la iniciativa desarrollando respuestas innovadoras mediante múltiples formas de producción social de la Economía Social. Estas iniciativas han adquirido particular relevancia en periodos de crisis y transformaciones económicas, momentos en los que se producen cambios profundos en las relaciones sociales, productivas, institucionales, culturales y ambientales. Por tanto, el avance de la Economía Social está condicionado tanto por las características específicas de cada sociedad —incluyendo sus contextos económico, social, político y cultural— como por el papel que el sector público le asigna, la orientación política de los gobiernos y las políticas públicas que éstos implementan.

Siguiendo a Chaves et al (2025), en las últimas décadas las políticas públicas están experimentando cuatro grandes transformaciones, las cuales están generando oportunidades y espacios para la implicación de la economía social en las nuevas políticas.

El cambio de la sectorialización a la transversalización de las políticas públicas constituye la primera de estas grandes mutaciones. Consiste en transitar desde áreas de intervención pública específicas y sectorializadas a ámbitos con objetivos más amplios, que adoptan la visión de “misiones”, la nueva visión aborda los grandes desafíos sociales desde un enfoque integral y holístico. Es el caso de las políticas públicas gubernamentales históricamente abordadas desde una visión sectorializada o incluso fragmentada, como la agrícola, social o laboral, que han dado paso a “misiones” con objetivos más amplios y multidimensionales como la transición ambiental, el despoblamiento y la salud. Este cambio de visión ha propiciado un cambio en las estructuras y en las políticas desde organismos y planes sectoriales hacia estructuras interministeriales.

Esta gran mutación de políticas sectoriales a políticas transversales ha tenido su impacto en el modo de atención a la Economía Social. La histórica visión sectorial de las políticas favorecía la integración atomizada de las llamadas “familias” de la economía social (como cooperativas agrícolas, ONG y cooperativas de trabajo), acorde con la funcionalidad que se consideraba virtuosa para cada política específica. El cambio hacia políticas transversales ha coadyuvado a una comprensión amplia de la economía social y de su multifuncionalidad. Esa concepción más amplia del ámbito y funcionalidad de la Economía Social ha alimentado la aparición de leyes nacionales de Economía Social, como piedras angulares de las subsiguientes políticas de economía social. Este cambio hacia la transversalización ha exigido, a su vez, transformaciones institucionales en las estructuras que atienden a la Economía Social. En este contexto se han creado comisiones interministeriales dedicadas a la Economía Social, superando las estructuras departamentalizadas.

La segunda gran transformación atañe a la reconfiguración de la relación entre lo público y lo privado, caracterizada por el surgimiento de formas híbridas de colaboración público-privada y un avance hacia procesos más democráticos. El agotamiento del modelo neoliberal privatizador, incapaz de responder adecuadamente a las demandas y desafíos sociales, ha favorecido el desarrollo de enfoques híbridos y colaborativos entre sectores público y privado, mejor adaptados a estos objetivos amplios. Al mismo tiempo, se constata una tendencia hacia una mayor democratización, con una expansión de los espacios para la participación activa de nuevos actores privados tanto en la coconstrucción como en la implementación de políticas. En este contexto de transformación, la Economía Social encuentra nuevas oportunidades para integrarse y contribuir significativamente a estos procesos.

El proceso de descentralización de las políticas constituye la tercera gran mutación. Los gobiernos regionales y locales están adquiriendo un mayor protagonismo en muchas de las nuevas políticas gubernamentales, bajo la premisa de que resulta más efectivo y eficiente abordarlos desde niveles subcentrales de gobierno, más cercanos al territorio. Este proceso ha propiciado la integración de la Economía Social en las políticas de estos gobiernos locales, incluso ha favorecido el desarrollo de nuevas políticas específicas dirigidas a este sector.

El desarrollo de mejores políticas públicas, más eficaces, más eficientes, más basadas en la evidencia científica, más apoyadas en la legitimidad social, mejor sistematizadas y adecuadas a los problemas reales, implicando a la ciudadanía y los usuarios de las políticas sin dejar nadie atrás, ampliando los radios de actuación de la acción pública, constituye la cuarta gran mutación de las políticas gubernamentales. Esta gran mutación implica una fuerte transformación en el *modus operandi* de la estructura gubernamental pero también abre oportunidades para la implicación de actores privados que contribuyan a este gran objetivo sistémico. De nuevo, la Economía Social presenta un enorme potencial en este ámbito.

4. La nueva generación de políticas de economía social en la práctica

Durante la pasada década se dan las condiciones para el cambio político, propiciando la aparición y expansión de políticas de economía social de segunda generación, que también denominamos políticas transformadoras de economía social (Chaves y Gallego, 2020).

Los factores de cambio refieren a contar con un reconocimiento político y social del significado y de la utilidad social de la economía social con una narrativa sólida, con grupos de reflexión y difusión que difundan esa narrativa en los foros políticos y en la sociedad y con buenas experiencias que puedan reproducirse en otros territorios. También refieren a contar con eficaces nuevos policy entrepreneurs, como Social Economy Europe en Europa y CEPES en España, los cuales han liderado eficazmente la acción de incidencia política.

En la construcción de la narrativa y en su reconocimiento y difusión contribuyeron significativamente las aportaciones del sector académico y otras redes, como la red de CIRIEC, el Global Social Economy Forum (GSEF) y las redes internacionales RIPESS, RILESS, OIBESCOOP, EMES y UNRISD, así como la plataforma Social Economy Europe y múltiples otras redes de ámbito local y nacional que han impulsado la entrada de la economía social en el ámbito científico y en la agenda sociopolítica. En España, por ejemplo, el comité de expertos que elaboró el informe sobre una ley de fomento de la economía social estaba integrado por miembros CIRIEC-España. De modo análogo, los principales informes y dictámenes sobre economía social del Comité Económico y Social Europeo fueron producidos por CIRIEC. A nivel de la Unión Europea, la «Categoría de Economía Social» del CESE, del Comité Europeo de las Regiones, el «Intergrupo de Economía Social» del Parlamento Europeo y los Grupos de Expertos en Economía Social y Emprendimiento Social (GECES) de la Comisión Europea han sido instituciones que han impulsado la entrada de la economía social en la agenda política. Especialmente significativos fueron el «Informe Toia» de 2009 del Parlamento Europeo y los informes del CESE. A nivel mundial, Naciones Unidas crea en 2013 el Grupo de Trabajo Interinstitucional de la ONU sobre Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE) para promover la economía social en la agenda política de esta institución. La OCDE hace lo propio organizando seminarios y estudios centrados en este ámbito.

Al calor de este cambio político y de una nueva sensibilidad hacia la economía social, desde mediados de la pasada década, ya finalizada la crisis financiera de 2008 y en periodo de expansión económica, en diferentes países se aprueban diferentes planes, estrategias y leyes de economía social. Desde el primer momento, España está plenamente inmersa en esta nueva ola de políticas. El Gobierno de España, con su Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social (2015-2016) y su Estra-

tegia española de la economía social (2018-2020), marca una senda a seguir y otros gobiernos autonómicos y locales adoptan un rol activo en este ámbito, entre ellos, el Ayuntamiento de Barcelona con su Pla d'Impuls de l'economia social i solidaria de la ciutat de Barcelona (2016-2019) (Chaves, Via y Garcia, 2020).

Dos puntas de lanza en esta segunda generación de políticas de economía social las conforman las Leyes de economía social aprobadas y los planes y estrategias plurianuales de impulso de la economía social, los cuales cristalizan el cambio de escala cualitativo en las políticas dirigidas hacia la economía social.

La crisis profunda de la Covid19 ha sido un revulsivo para dar un nuevo impulso a esta segunda generación de políticas de economía social. Organismos e instituciones internacionales aprueban resoluciones, recomendaciones y estrategias sin precedentes: La Comisión Europea aprueba por un lado, el *Plan de Acción Europeo de la Economía Social* (9.12.2021) COM/2021/778 final, una política específica para la economía social, y por otro, el *“Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales”*, 4.3.2021 COM (2021) 102 final, el cual recoge referencias explícitas a la economía social. En segundo lugar, la Comisión actualiza su Estrategia Industrial de la Unión Europea, en mayo de 2021, integrando a la Economía Social como uno de sus 14 ecosistemas / áreas de actuación; aprobando en noviembre de 2021 el *Transition Pathway sobre Economía Social y Proximidad*. En noviembre de 2023 el Consejo de la Unión Europea aprueba una *Recomendación sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social* (C/2023/1344) (27.11.2023). En el ámbito internacional la ONU, la OIT y la OCDE han aprobado sendas resoluciones y recomendaciones claves como son la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre *“Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible”* (18.4.2023) (A/77/L60), la Resolución ILC.110 sobre *‘Economía social y solidaria y trabajo decente’* de la Conferencia Internacional del Trabajo (16.6.2022) y la Recomendación sobre *‘Economía social y solidaria e innovación social’* del Consejo de la OCDE (10.6.2022), alineada en análoga visión de promoción de la economía social y solidaria.

España, tanto en su Gobierno de ámbito estatal como en sus gobiernos regionales, se alinean en esta nueva ola. Se crea por primera vez en el año 2020 un Ministerio de Trabajo y Economía Social. El 31 de mayo de 2022 el Consejo de Ministros aprueba el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica PERTE de Economía Social y de los Cuidados, el primero de este tipo en Europa. Se crea un Comisionado para la economía social, dependiente del citado Ministerio, institución interministerial que implica a 12 Ministerios. Se crea también por primera vez una Secretaría de Estado de Economía social. En abril de 2023 se aprueba una nueva Estrategia Española de Economía Social (2023-2027).

Los cuadros sintéticos siguientes dan cuenta del despliegue de estas nuevas políticas de economía social en estos últimos años tanto en España como en Europa.

Cuadro 1. Leyes de Economía Social en España y en Europa

País/región	Ley/DL	Nombre de la Ley
<i>España (ámbito estatal y autonómico)</i>		
España	Ley	Law 5/2011, on the Social Economy (Ley de economía social)
Galicia	Ley	Ley 6/2016, de la economía social de Galicia
Canarias	Ley	Ley 3/2022, de Economía Social de Canarias
La Rioja	Ley	Ley 9/2022, sobre economía social y solidaria de La Rioja
Aragón	Ley	Ley 7/2022, de Economía Social de Aragón
<i>Otros países europeos</i>		
Bulgaria	Ley	Act of Social and Solidarity-based Enterprises (2018)
Chipre	Ley	Law on social enterprises (2020)
Dinamarca	Ley	Act. 711 on registration of social-economic enterprises (2014) (“Lov om registrering af socialøkonomiske virksomheder”)
Francia	Ley	Law n° 2014-856 (2014) National Law on Social and Solidary Economy (Loi relative à l'économie sociale et solidaire)
Grecia	Ley	Law 4430/2016 on Social and Solidarity Economy (2016)
Italia	DL	Legislative Decree 117/2017 Code of the Third Sector DL on social enterprises (2006)
Letonia	Ley	Social Enterprise Law (2018)
Luxemburgo	Ley	Law on companies with a social impact (2016)
Malta	Ley	Act on social enterprises (2022)
Países Bajos	Ley	Law on Social Enterprises (2012)
Polonia	Ley	Act of 5 August 2022 on the social economy
Portugal	Ley	National Law n° 30 (2013) on the Social Economy (Lei de Bases da Economia Social e o Código Cooperativo)
Rumania	Ley	Law 219/15 on the Social Economy, modified and updated by GO. no. 33/2022
Eslovaquia	Ley	Act 112/2018 on Social Economy and Social Enterprises
Eslovenia	Ley	Act on Social Entrepreneurship (2011), modified in 2018

Fuente: Propia y basada en el Proyecto europeo EISMEA (EURICSE-CIRIEC) 2024.

Cuadro 2. Estrategias y planes de desarrollo de la economía social en países de la Unión Europea

País	Estrategias y planes de desarrollo de la economía social
Bulgaria	Action plan for the social economy (2014-2015; 2016-2017)
Croacia	Strategy for development of social entrepreneurship (2020), not renewed
Chipre	National plan for the development of the ecosystem of the social enterprises (2014)
Dinamarca	National strategy for the development of the social enterprises (2014)
Finlandia	Strategy for Social Enterprises (2022)
Francia	Pacte de croissance pour l'économie sociale et solidaire (2018)
Alemania	Nationale Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen (2023)
Grecia	National strategic plan for social enterprises development (2013)
Irlanda	Ireland National Social Enterprise Policy (2019-22).
Luxemburgo	Strategie pour l'économie sociale et solidaire (2019-2023) National Reform Plan 2021 aims to make SSE a key player
Polonia	KPRES National Programme for Social Economy Development 2022-2030. (previous KPRES, from 2014 and from 2019)
Portugal	National Agreement between the government and the social sector ("Compromissos de Cooperação para o Setor Social e Solidário")
Eslovaquia	Strategy of Civil Society Development in Slovakia for 2022-2030
Eslovenia	Strategy for the development of social economy for the period 2022-2032 (draft)
España	Estrategia Española de Economía Social (2023-2027) Plan Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2024-2025), integrado en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y la Transformación Económica -PERTE- de la economía social y de los cuidados
Suecia	Strategy for the social enterprises and social innovation (2018)

Fuente: Propia y basada en el Proyecto europeo EISMEA (EURICSE-CIRIEC) 2024.

Cuadro 3. Estrategias y planes de fomento de la economía social en gobiernos regionales y locales de España

CCAA	Estrategias y planes de desarrollo de la economía social	Págs
Gobiernos regionales		
Andalucía	Plan estratégico de impulso y modernización de la economía social en Andalucía (2023-2026) (anterior: III Pacto andaluz por la economía social, 2012-2015)	81
Aragón	Plan Aragonés de Impulso a la Economía Social (2022-2025)	29
Asturias	Programa Estratégico de la Economía Social del Principado de Asturias (2022-2025)	60
Balears Illes	2º Plan Director de Economía Social de les Illes Balears (2024-2027)	68
Castilla La Mancha	Estrategia de Economía Social de Castilla-La Mancha (2023-2026)	54
Castilla y León	Plan estratégico de fomento de la economía social en Castilla y León (2023-2025)	69
Galicia	2ª Estrategia gallega de economía social (2023-2026)	62
Murcia	Vº Pacto de Economía Social de la región de Murcia (2021-2024)	104
Navarra	2º Plan Integral de la Economía social de Navarra (2021-2024)	65
País Vasco	Plan Estratégico Interdepartamental de Economía Socia del País Vasco (2021-2024)	119
Comunitat Valenciana	Plan Bienal de Apoyo y Fomento del Cooperativismo: Fent Cooperatives (2021-2022)	108
Gobiernos locales		
Córdoba	II Pacto Provincial por la Economía Social 2008-2011 de Córdoba (2008-2011)	
Gipúzcoa	Norma Foral 15/2014 de fomento de la economía social de la Diputación Foral de Gipuzcoa	
Granada	Pacto Provincial por la Economía social, solidaria y del bien común de la Diputación provincial de Granada (2017-)	2
Barcelona	2º Pla d'Impuls de l'Economia Social i Solidària a Barcelona (2021-2023) (en el marco de la Estratègia de l'Economia Social i Solidària a Barcelona 2030)	37
Madrid	Estrategia de Economía Social y Solidaria de la ciudad de Madrid (2017-2025)	60
Zaragoza	Estrategia de impulso de la economía social en la ciudad de Zaragoza (2018-2022)	90

Fuente: Elaboración propia.

5. Caracterización de las políticas de segunda generación

La segunda generación de políticas públicas que se pone en marcha se caracteriza por un nuevo enfoque en su diseño, sistematización e implementación, enfoque bien distinto al que caracterizó la primera generación de estas políticas de economía social (Chaves, 2020).

Cuadro 4. Comparativa de las políticas de economía social de primera y segunda generación

Características de las políticas	Políticas de primera generación	Políticas de segunda generación
Naturaleza de los policy makers implicados en la elaboración y aplicación de la política	Enfoque dirigista. Policy makers en sentido restringido	Enfoque partenarial. Policy makers en sentido amplio, con amplia participación ciudadana
Grado de integración de la política en las políticas generales gubernamentales	Sectorializadas, escasa integración en las grandes políticas generales	Enfoque de transversalidad. Elevada integración en las políticas generales, incluso centralidad en las mismas
Grado de complejidad y concepción técnica de la política	Dispositivos simples y presupuestarios	Políticas complejas y sistematizadas. Enfoque holístico y estratégico de la política
Instrumentos concretos de la política	Instrumentos de primera generación: prestación de pago único, subvenciones por creación de empleo, técnica y de inversión; subvenciones por difusión y a estructuras.	Instrumentos de segunda generación: ateneos, dinamizadores sociales, contratación pública, coworking, formación especializada.
Evaluación de la política	Criterios cuantitativos de eficiencia, eficacia y pertinencia	Criterios cuantitativos y cualitativos, incluyendo participación, coherencia y sostenibilidad

Siguiendo a Chaves (2020) y Chaves y Gallego (2020), el primer rasgo diferenciador de estas nuevas políticas de economía social radica en que prioriza la participación activa de la economía social en todo el proceso de la política pública, en colaboración con el gobierno competente y su administración, siguiendo un enfoque de co-construcción de estas políticas. Se constata, pues, un giro en el enfoque de estas políticas, desde el enfoque top-down (dirigista) de las políticas de primera generación, donde el protagonismo recaía en los policy makers en su concepción restringida, a un enfoque más amplio de participación (*partenarial approach*). Las ventajas derivadas de este enfoque relacional residen en una mayor adecuación de los

objetivos, estrategias y medidas a las necesidades reales y a la problemática sobre la que actuar, así como una mayor implicación de la propia población objetivo. La participación de actores en el proceso de elaboración de las políticas debe atender a dos aspectos, por un lado, qué actores sociales son invitados a participar y por otro, qué mecanismos y espacios de participación se utilizan, si institucionalizados, de nueva creación o no, o informales.

El enfoque transversal de estas nuevas políticas constituye su segundo rasgo caracterizador. La transversalidad se entiende tanto en lo relativo a su concepción del campo de actuación, la economía social en su sentido amplio, incluyendo desde cooperativas a entidades del tercer sector social, como en lo relativo a los campos de actuación gubernamental, superando la compartimentación y sectorialización propio de las políticas y con ella la tradicional 'guetización' de las políticas de economía social, marginalizada respecto de la política general gubernamental.

La transversalidad en relación a la economía social presenta una doble dimensión, transversalidad en cuanto a la variedad de formas de entidades que la integran (cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones y empresas sociales), y transversalidad en relación a la utilidad social de la economía social. En relación a su utilidad social, como ya se indicó más arriba, se supera el enfoque reduccionista basado en reconocer únicamente una función por tipos de entidades, por ejemplo, la creación y mantenimiento de empleo para las cooperativas de trabajo, a un enfoque amplio y holístico de la funcionalidad de la economía social en el sistema, un rol sistémico multifuncional, que encaja bien con el concepto de prosperidad inclusiva. En ese sentido, *la economía social genera prosperidad inclusiva*, trascendiendo la dimensión económica de generación de riqueza y empleos y contemplando también otras dimensiones como la equidad en la distribución, la atención al bienestar social, a los grupos vulnerables, al medio ambiente y a los derechos y valores políticos y civiles (Chaves, 2022, Chaves et al, 2025).

Estas nuevas políticas pretenden ser integradas en las principales políticas de carácter general de los gobiernos, siguiendo un enfoque de mainstreaming, afectando a múltiples carteras competenciales. Este salto cualitativo en el enfoque de la política ha exigido un cambio en la praxis organizativa gubernativa interna. Ha exigido ser integrada de modo coherente en la política gubernamental y ser liderada por un órgano específico interdepartamental en la administración, por ejemplo, un comisariado, proactivo y catalizador de las nuevas iniciativas políticas y capaz de implicar y movilizar organismos, servicios y otros entes pertenecientes al sector público, generando un efecto multiplicador administrativo.

En lo relativo a la arquitectura de esta nueva generación de políticas, un rasgo distintivo es su elevado grado de complejidad tanto técnica como en su proceso de elaboración. Se pasa de un modelo de políticas con diseño simple y con escasa siste-

matización y programación a un modelo más complejo. Se contempla un horizonte temporal más amplio que el anual, propio de las subvenciones. Se innova en el ámbito del diseño de las políticas y en los instrumentos, haciéndolos más coherentes con el nuevo enfoque de ecosistema y partenarial. Se inicia generalmente con la aprobación de leyes de economía social y a continuación se utilizan técnicas como los Planes estratégicos estructurados con objetivos, ejes, medidas, criterios y procedimientos de seguimiento y de evaluación, agentes ejecutores, etc. Se prioriza el enfoque de ecosistemas, activando y desarrollando los resortes de interacción entre los agentes del ecosistema (asociaciones, universidades, administraciones, entidades financieras, etc.). Se promueve el desarrollo de la participación activa de estos agentes y en general de la sociedad civil. Los espacios de trabajo-aprendizaje-reflexión, formación y difusión, las redes de prescriptores y de agentes dinamizadores socioeconómicos, la investigación partenarial con universidades, los espacios cooperativos de *coworking*, los 'polos territoriales de cooperación económica', la nueva banca social y ética, los mercados sociales, la colaboración público-comunitaria y la contratación pública responsable son ejemplos de estos nuevos instrumentos, los cuales no sustituyen sino que se suman a los instrumentos de la primera generación.

6. Factores críticos de las políticas transformadoras de economía social y solidaria

El despliegue de esta nueva generación de políticas de economía social no ha sido fácil. Han aparecido múltiples obstáculos y retos ligados intrínsecamente a esta innovadora, partenarial, transversal y compleja concepción de la política pública. Los factores limitantes, siguiendo a Chaves (2020), Chaves, Via y García (2020) y Chaves y Gallego (2020), han sido los siguientes:

El primer obstáculo importante radica en el reconocimiento y la aceptación del propio concepto de economía social, de su idiosincrasia en relación con las empresas privadas con ánimo de lucro y de su utilidad social. La superación de este primer obstáculo es una condición previa necesaria para el establecimiento de políticas de economía social. El siguiente gran reto consiste en encontrar un espacio entre las políticas públicas ya establecidas para esta nueva política.

Un segundo factor crítico deriva del enfoque transversal y holístico de esta política (*enfoque de mainstreaming*). La política de economía social es una política nueva a nivel gubernamental y de carácter interdepartamental. Sus instrumentos son transversales y afectan a diversas actividades y ámbitos de competencia administrativa. Para ser eficaz, debe integrarse y ser coherente con la política del gobierno de referencia y alinearse tanto con sus programas generales como sectoriales. Debe evitar la aparición de eventuales duplicidades, descoordinación y desorientación de los múl-

tiples órganos administrativos implicados en esta política. Debe evitar la aparición de eventuales incoherencias entre las diferentes políticas en las que está inmersa la política de economía social. Por otra parte, dado su carácter novedoso, afecta de pleno al modo tradicional de actuación de las administraciones públicas, acostumbradas, por ejemplo, a una compartimentación por áreas, a un ritmo y calendario de ejecución que en ocasiones roza las llamadas políticas de austeridad cualitativa, poco adaptadas a las necesidades de las entidades de la economía social, así como a la reticencia de una parte de los empleados de la administración a compartir la visión y el sentido de la economía social y de esta nueva política. También debe superar la inercia institucional administrativa de la burocracia de las distintas administraciones que van a intervenir, inercia que puede reducir la eficacia de ese proceso de cambio o incluso paralizarlo si esta burocracia se opone a esta política. No menos importante es la necesidad de una prudente y adecuada gestión económica y financiera de esta política, evitando la generación de posibles efectos perversos e imprevistos.

Un tercer factor crítico para la implementación de estas políticas transformadoras deriva de su *enfoque partenarial* y de su priorización en la profundización de la democratización de la política pública mediante la participación e implicación de actores proactivos en la transformación del territorio tanto en la fase de co-construcción de la política como en su fase de implementación. En otras palabras, debe implicar a coaliciones de actores externos al órgano gubernamental responsable de la política. En ambos procesos, este proceso democratizador requiere desarrollar mecanismos específicos, como espacios de encuentro, diálogo e intercambio, generación de confianza y sentido, así como contar con agentes dinamizadores y de interrelación capaces de movilizar, implicar y generar sentido de lo común. También requiere la inclusión de otros actores clave que se conviertan en aliados de la estrategia, implicados en el proyecto político de transformación social que constituye la política de economía social. La insuficiencia de espacios de encuentro y de agentes catalizadores y promotores, por un lado, y la inadecuada integración, o incluso exclusión, de nuevos actores sociales en la red partenarial de co-construcción de la política de economía social, por otro, pueden poner en entredicho la propia continuidad de la política.

La política de economía social, por otra parte, debe contar con una sólida coalición de actores internos al órgano gubernamental, en el propio Gobierno y en el ámbito parlamentario, con un amplio apoyo de los partidos políticos. Este apoyo político se refuerza si está respaldado por documentos programáticos legislativos. El proyecto de la política de economía social debe de contar con el liderazgo de un órgano específico interno en la administración. Este órgano ha de desempeñar el papel de 'emprendedor político', motor proactivo y catalizador de las iniciativas políticas y nexo de unión con los actores externos e internos. Este órgano puede adoptar la forma de una dirección general de economía social, un comisionado o una comisión

interministerial. Este órgano específico ha de ser capaz de implicar y movilizar a agencias, servicios y otros entes del sector público, generando un efecto multiplicador administrativo.

La sostenibilidad de la política de economía social en el sentido de que tenga continuidad en el tiempo constituye otro factor crítico. Diversos autores (Castelao & Srnec, 2013; Utting, 2017; Vega, 2016; Seo, 2024) han realizado análisis de experiencias en países no europeos como Ecuador, Venezuela o Corea. Un elemento importante radica en su sostenibilidad financiera para llevarla adelante. Un segundo elemento radica en si esta política cuenta con sostenibilidad gubernativa, en el sentido de si cuenta con emprendedores políticos que impulsen estas políticas y en si es capaz de mantener las alianzas y coaliciones necesarias de actores externos e internos que la han establecido. En lo relativo al rol de emprendedor político, de liderazgo e impulsor de esta política, ha de contar con relevos adecuados. Este rol a menudo lo han realizado personas procedentes de federaciones y de entidades cooperativas y de economía social con capacidades blandas potentes. Son los casos, por ejemplo, de J.A.Pedreño en la Confederación Española CEPES y también en la europea Social Economy Europe, y a nivel más local Jordi Via, en la ciudad de Barcelona. En algunos casos ‘traspasan la puerta’ y ocupan puestos de responsabilidad en el gobierno, no obstante, internamente a la administración, han de ser capaces de movilizar e implicar otros dos tipos de agentes, por un lado los altos funcionarios y por otro lado la burocracia, desafíos que ha documentado, p.ej. Mazzucato. Su sostenibilidad debe de ser garantizada con la reproducción de los pactos políticos y alianzas con actores que le hicieron nacer. Desde otra perspectiva, las tensiones pueden proceder de fuera o de dentro de la coalición de actores políticos que sustenta esta política. Desde fuera pueden incidir terceros agentes, con visiones y estrategias diferentes, como las empresas sociales y B-corps, las cuales, de incluirse en la coalición pueden tensionar diluyendo el proyecto de la política de economía social. Desde dentro pueden emerger tensiones entre familias de actores, por ejemplo las cooperativas pueden desimplicarse de esta política y provocar una explosión interna en la colación de actores. La sostenibilidad de la política de economía social requiere el mantenimiento de las alianzas que la gestaron y la neutralización de los elementos que puedan cuestionar, desacreditar o paralizar esta política. La adecuada gestión mediática de esta política constituye otro elemento clave en este sentido.

Otro factor fundamental es la evaluación de estas políticas y su adecuada comunicación, mostrando claramente los resultados. Sin embargo, esta evaluación presenta una mayor complejidad, dado que esta segunda generación de políticas cuenta, además de los objetivos cuantitativos tradicionales, nuevos objetivos de contenido más cualitativo y holístico, como la consecución de mayor prosperidad inclusiva, y un horizonte de implementación más amplio. La metodología clásica de evaluación

basada en criterios de eficacia, eficiencia y de pertinencia se queda corta y necesita ser ampliada, incluyendo, por ejemplo como señala Utting (2017), nuevos criterios cualitativos de evaluación como los basados en la capacidad de la administración para llevarlas a cabo, la coherencia de las políticas, la participación, la sostenibilidad renovada, pero también nuevos indicadores de medición de la eficacia que trasciendan los estrictamente económicos clásicos.

7. Conclusiones

En los últimos quince años, numerosos gobiernos de todo el mundo, entre ellos el español, han puesto en marcha una nueva generación de políticas públicas de economía social. Estas nuevas políticas públicas se han desplegado en un cuádruple contexto de grandes transformaciones sistémicas, en primer lugar, en las mutaciones de los modos de actuación pública, en segundo lugar, en contextos de expansión económica vinculados a la etapa posterior a las políticas de austeridad establecidas para hacer frente a la crisis financiera de 2008 y, en esta década, con las políticas de reconstrucción tras la crisis de Covid19, en ambos casos en contextos de expansión presupuestaria. Estas políticas se han desplegado, en tercer lugar, en el contexto de las grandes crisis de nuestro tiempo, como son la crisis climática, el crecimiento de las desigualdades y el aumento de los conflictos armados, los cuales se han hecho más acuciantes en estos años. En cuarto lugar, ha existido un contexto social y político internacional favorable a este tipo de políticas.

En este marco, la economía social ha experimentado un cambio por parte de los gobiernos de todo el mundo en cuanto a la percepción de su concepto y de su utilidad social, superando una visión segmentada de la economía social por familias y una visión reparadora de problemas sectoriales como el empleo y los servicios sociales, la cual era característica de las políticas de economía social de primera generación, hacia una visión transformadora de todo el sistema, ampliando la percepción de la utilidad de la economía social.

El modo en que estas nuevas políticas de economía social se han abierto paso entre las políticas públicas existentes, así como su aplicación, no ha estado exento de dificultades. Estas nuevas políticas difieren significativamente de las de primera generación, centradas en tipos de cooperativas y de entidades del tercer sector, desde una perspectiva sectorializada. Estas políticas transformadoras atiende a un enfoque transversal e intersectorial, que pretende transformar profundamente la relación entre los gobiernos y los agentes de la economía social fomentando su participación activa, desarrollando ecosistemas y estableciendo asociaciones público-privadas. Los objetivos que persiguen son más amplios, como la prosperidad inclusiva, que incluye abordar retos de envergadura como la transición socioecológica. El despliegue de

estas políticas no es, sin embargo, sencillo. Se enfrentan a importantes limitaciones y riesgos de distinta índole, como la capacidad de los gobiernos para adaptar las estructuras organizativas y superar las resistencias departamentales. Es difícil valorar si estas políticas se hallan ya consolidadas y estructuradas, con sus propios objetivos, instrumentos, herramientas de sistematización y evaluación, conceptos e indicadores propios, como sí cuentan otras políticas maduras como la política de empleo, agraria, industrial, entre otras.

Una cuestión relevante se refiere a la sostenibilidad y continuidad de estas políticas de economía social en tiempos reaccionarios, contexto marcado por el ascenso de corrientes políticas y empresariales que cuestionan la economía social tal y como ha sido concebida en los últimos años, o que no se plantean darle espacio. Un posible escenario de este tipo puede darse en Europa próximamente, rompiendo la trayectoria positiva que se estaba creando desde el inicio de la pasada década (Chaves, 2023). En efecto, las cartas de misión de la Presidenta de la Comisión Europea Ursula Van der Leyen a los comisarios del nuevo gobierno europeo, las cuales delimitan la nueva agenda política europea, se encuentran alineadas con el reciente Informe Draghi, carente de la más mínima mención a la economía social.

Bibliografía

- BASTIDA, M., VAQUERO, A., & VÁZQUEZ, M. Á. (2021). "Social economy, sustainable entrepreneurship and regional policy drivers", *Territory, Politics, Governance*, 11(6), 1205–1227.
- CASTELAO, M.E., SRNEC, C. (2013) "Public Policies Addressed to the Social and Solidarity Economy in South America. Toward a New Model?" *Voluntas*, 24 (3), 713-732.
- CATALA, B. & CHAVES, R. (2022). "Gobiernos locales y política de fomento de las cooperativas y la economía social: entre canal de transmisión de la política multinivel y agente proactivo en el ecosistema territorial. El caso valenciano", *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, 142, 1-21.
- CATALA, B., SAVALL, T., CHAVES, R. & BASSI, A. (2024). "Las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el marco de los ecosistemas de economía social. Un análisis comparado en la Comunidad Valenciana y la Emilia Romagna", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 110, 5-44.
- CATALA, B., SAVALL, T. & CHAVES, R. (2024). "Institutionalization of social economy public policies as a strategy against global challenges: Evidence from the Spanish Experience", *Revista de economía mundial*, (67), 125-144.

- CHAVES, R., MONZÓN, J.L. y TOMÁS-CARPI, J.A. (1999). La *Economía Social* y la política económica, en Jordán J.M. et al., (coord), *Política económica y actividad empresarial*, Valencia: Tirant lo Blanch, 143-170.
- CHAVES, R. & MONZÓN, J.L. (2000). "Public policies", In CIRIEC, (2000). *The enterprises and organizations of the third system. A strategic challenge for employment*, CIRIEC, Liège, 87-109.
- CHAVES, R. (2002). "Politiques publiques et économie sociale en Europe: le cas de l'Espagne", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73 (3): 453-480.
- CHAVES, R. (dir) (2007): *La economía social en las políticas públicas en España*, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- CHAVES, R. (2008). "Public policies and Social Economy in Spain and Europe", *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 62, 35-60.
- CHAVES, R. (2009). "Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y Europa", En: *Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la Economía Social*, CIRIEC - Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- CHAVES, R., SERRA, I., TIO, M. J. & SAVALL, T. (2011). *Evaluación de las Políticas de Fomento de la Economía Social en España*. Valencia: Ministerio de Trabajo e IUDESCOOP.
- CHAVES, R. & DEMOUSTIER, D. (dir) (2013). *The emergence of social economy in public policy. An international perspective*, Bruxelles: Peterlang publishers.
- CHAVES, R., & SAVALL, T. (2013). "La insuficiencia de las políticas de fomento de cooperativas y sociedades laborales frente a la crisis en España". *REVESCO, Revista De Estudios Cooperativos*, 113, 61-91.
- CHAVES, R. & SAVALL, T. (2019). The Social Economy in a Context of Austerity Policies: The tension between political discourse and implemented policies in Spain. *Voluntas*, 30, 487-498.
- CHAVES-ÁVILA, R. (dir) (2020). *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*, Valencia: Tirant Lo Blanc.
- CHAVES, R., VIA-LLOP, J. Y GARCIA-JANÉ, J. (2020). *La política pública de fomento de la economía social y solidaria en Barcelona (2016-2019)*. UNRISD WP nº5.
- CHAVES, R. & GALLEGO, J.R. (2020). "Transformative Policies for the Social and Solidarity Economy: The New Generation of Public Policies Fostering the Social Economy in Order to Achieve Sustainable Development Goals. The European and Spanish Cases." *Sustainability* (10): 1-29.
- CHAVES, R. (2023). La economía social en la agenda europea. ¿El momentum de la economía social?. En: Salinas, F, Vazquez, J. & Muñoz, N. (coords), *La economía social ante los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*. CIRIEC-España edl, 29-48.

- CHAVES, R. (2023). El relato de la economía social y el papel de los científicos. En *Dos decenios actividad universitaria en economía social, cooperativismo y emprendimiento desde el Instituto Universitario IUDESCOOP*, CIRIEC-España, 53-66
- CHAVES, R., GALLEGO, J.R., CATALÁ, B. Y SAVALL, T. (2025). "Public policies for the social and solidarity economy", En: Bouchard, M.J. & Rousselière, D. (Eds.), *A Modern Guide to the Social and Solidarity Economy*, Cheltenham, Gloss; Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing (en prensa).
- CIRIEC/EESC (2017). *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Bruxelles.
- CIRIEC/EESC (2018). *Buenas prácticas en las políticas públicas relativas a la Economía Social europea tras la crisis económica*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- FAJARDO, G. & CHAVES, R. (dir) (2019). *La economía social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*, CIRIEC-España, Valencia.
- FRAISSE, L. (2022). "Social and solidarity economy and the co-construction of a new field of local public policies in France", En: Bance, P., Bouchard, M.J. & Greiling, D. (eds). *New perspectives in the co-production of public policies, public services and common goods*. Liège: CIRIEC, 207-226.
- FRAISSE, L., HENRY, M.C. & LAVILLE, J.L. (dir) (2024). *Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire*, ed. Eres, Toulouse.
- ITÇAINA, X., & RICHEZ-BATTESTI, N. (eds) (2018). *Social and solidarity-based economy and territory: From embeddedness to co-construction*. Peter Lang, Bruxelles.
- JENKINS, H., YI, I., BRUELISAUER, S., & CHADDHA, K. (2021). *Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy*. Geneva: UNRISD.
- KENDALL, J. & ANHEIER, H.K. (1999): "The third sector and the European Union policy process", *Journal of European Public Policy*, 6 (2): 283-307.
- KENDALL, J. (ed) (2009). *Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level processes and organized civil society*, Edward Elgar Publ., Massachusetts.
- LASA, E., SOTO, A., MORANDEIRA, J., & ETXEZARRETA, E. (2023). The social economy in Europe as an alternative development model. *Canadian Journal of Development Studies*, 44(4), 611-628.
- MENDELL, M., ALAIN, B. (2015). Enabling the Social and Solidarity Economy through the Coconstruction of Public Policy. En: *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*, edited by Peter Utting, 236-49. London: Zed Books/UNRISD.
- OCDE (2020). *Regional Strategies for the Social Economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland*, OECD LEED Papers/03, OECD Publishing, Paris.
- SEO, J. (2024). From boom to transformation: assessing the paradigm shift in public policies for the Social Economy in South Korea. *Public Management Review*, 1-24.

- TREMBLAY, C. (2010). *Tendances et instruments de politiques publiques au service de l'économie sociale: expériences internationales*. Cahiers politiques N°02. Victoria : Centre canadien de recherche partenariale en économie sociale.
- UTTING, P. (2017). *Public Policies for Social and Solidarity Economy: Assessing Progress in Seven Countries*. Geneva: International Labour Office.
- UTTING, P. (2022). "Public policy". In *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 400-408.
- VEGA UGALDE, S. C. (2016). La política de Economía Popular y Solidaria en Ecuador. Una visión de su gubernamentalidad. *Otra Economía*, 10(18), 77-90.

PARTE I

Políticas públicas de fomento de la Economía Social en España —La perspectiva de los actores—

La Estrategia y el Plan de Acción europeos para la economía social: perspectiva española

Juan Antonio Pedreño Frutos

Presidente de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES) y Social Economy Europe

Buenos días,

Tal día como hoy, Albert Einstein publicaba en 1905 su Teoría de la Relatividad, un avance científico esencial para entender el universo y fenómenos complejos –al menos para mí– como las ondas gravitacionales o los agujeros negros. Su aplicación ha sido fundamental para desarrollar herramientas tecnológicas esenciales en nuestras vidas como los ordenadores, los smartphones o los GPS.

En cierta manera, la perspectiva del mundo que nos rodea y la manera de entenderlo cambió para siempre con la publicación ese 26 de septiembre de una fórmula que desde pequeños aprendemos y que nuestros hijos e hijas siguen estudiando en la escuela, perdurando así en el tiempo un conocimiento esencial para resolver y afrontar nuevos retos.

Seguro que todas y todos podríamos señalar otros grandes avances que han aportado soluciones tecnológicas, respuestas sociales o medidas económicas que han cambiado la historia de la humanidad. Yo hoy me voy a permitir rememorar una iniciativa que también ha hecho historia y que, de una manera u otra, nos une a todas las personas que hoy nos reunimos aquí en Valencia.

Seis décadas antes de que Einstein anunciara su Teoría de la Relatividad, un grupo de 28 personas pusieron en marcha otra revolución más modesta y menos visible que, sin embargo, no ha dejado de crecer. Me refiero a los Pioneros de Rochdale que en 1844 encontraron bajo el paraguas de una cooperativa, la respuesta para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias y hacer frente a unos precios injustos cuando querían acceder a productos básicos para alimentarse.

Creo que si estos pioneros pudieran viajar en el tiempo, como aquel chico de Regreso al futuro, Marty Mac fly y asistir a este Congreso, no darían crédito al impacto de la aventura que iniciaron y que ha sido el germen de un movimiento capaz de movilizar a investigadores, a altos representantes de Gobiernos y de Organizacio-

nes Europeas e Internacionales y, sobre todo, a millones de personas que compartan la misma voluntad. Cambiar su entorno y encontrar soluciones a retos compartidos gracias a un trabajo colectivo, un trabajo cooperativo para el bien común y de la comunidad donde viven.

Hoy los 28 pioneros de Rochadle no darían crédito a que casi 200 años más tarde:

- Naciones Unidas ha declarado 2025 como el segundo año mundial de las cooperativas bajo un lema que intuyo que les haría felices: «Las cooperativas construyen un mundo mejor».
- A que hoy existen en el mundo 3 millones de cooperativas que brindan empleo a 280 millones de personas, es casi el 10% de la población activa mundial. Más del 12% de la población mundial es cooperativista.
- Su modelo empresarial es la columna vertebral y el eje de algo mucho más grande en su conjunto como es hoy día la Economía Social.
- A que más de 74.600 empresas y entidades de economía social en España y 4,3 millones en Europa (por cierto un crecimiento respecto a las últimas cifras de casi 1.5 millones más), demuestran cada día que los valores que inspiraron su aventura siguen de plena actualidad y han cambiado la manera de construir la sociedad y la economía.
- A que igualmente Naciones Unidas ha adoptado una Resolución de apoyo hacia este modelo empresarial. Y hoy....
- Varias generaciones mantienen viva la llama de los principios que inspiraron la primera cooperativa: la solidaridad, la responsabilidad con las personas y su entorno, la democracia, la igualdad, la equidad y la justicia, especialmente en tiempos difíciles.

Son todos estos valores la garantía de un modelo empresarial de presente que, sobre todo, tiene un gran futuro.

Quiero dar las gracias al CIRIEC por su invitación y a Rafael Chaves al Presidente de la Comisión Científica de CIRIEC-España, por sus palabras y por su presentación. Y sobre todo por darme la oportunidad de representar a CEPES y a Social Economy Europe en este acto que celebramos en el marco de Valencia como Capital Española de la Economía Social y que confirma el MOMENTO ÚNICO que atraviesa la economía social a todos los niveles, y en especial en España y en Europa.

Gracias a todos ustedes porque todo esto no habría sido posible sin su aportación, sin su trabajo y sin la visibilidad que aportan a este modelo empresarial.

La economía social es un agente social con una presencia económica y social inquestionable, como lo avalan los datos estadísticos y las investigaciones que muchos de los presentes elaboráis, y que, sobre todo, demuestran que estas EMPRESAS:

- dan respuestas a los retos de crear y mantener empleos de calidad,
- aportan soluciones para una reindustrialización sostenible,
- refuerzan la competitividad estratégica de nuestros mercados,
- hacen realidad el reto de una transición energética y verde justa
- cumplen un papel esencial en los territorios para generar una mayor cohesión social y territorial.
- dan cobertura a necesidades sociales.
- y, en definitiva, corrigen desigualdades sociales y territoriales, generando sociedades más inclusivas y justas, donde nadie queda atrás.
- Y como decía en el acto del X aniversario de la Ley francesa de economía social, “La economía social da sentido al dinero”.

Y es precisamente su valor añadido el que ha hecho que la economía social se sitúe en el centro de las agendas de desarrollo de Ayuntamientos, de las Comunidades Autónomas, de Gobiernos, de las Instituciones Europeas y de las Organizaciones Internacionales. Permitidme en este sentido que repase los principales hitos europeos e internacionales que dan una dimensión del reconocimiento institucional que tiene la economía social en estos momentos:

- En diciembre de 2020 la Comisión aprobó un Plan de Acción que marca una política europea impresionante para la economía social, que se refuerza con el programa llamado “Transition Pathway” para desarrollar la economía social como uno de los 14 ecosistemas industriales esenciales para aumentar la competitividad de Europa a escala mundial y reforzar su autonomía estratégica. De esta manera la Unión Europea se ha convertido en la primera Organización internacional con una estrategia específica para impulsar este modelo empresarial, que se alinea y refuerza con otras como:
- La Resolución de la OIT sobre el trabajo decente y la economía social aprobada por sus 187 Estados miembros en 2022.
- La Recomendación de la OCDE para fomentar la economía social en las 38 economías más desarrolladas del mundo.
- El Informe del Foro de DAVOS para desbloquear la economía social como vía hacia sociedades inclusivas y resilientes.
- La Resolución adoptada por unanimidad por la Asamblea General de NACIONES UNIDAS sobre promover la economía social para un desarrollo sostenible, gracias a una coalición de países de los cinco continentes liderados por España.
- Y, a finales del año pasado, el CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA bajo el turno de la presidencia Española adoptó una Recomendación sobre el desarrollo de políticas favorables para la economía social en todos los países de Europa, una pieza clave

junto con el Plan de Acción para generar un ecosistema favorable a la economía social en la Unión Europea, indicándoles a los países que en dos años han de elaborar esas políticas públicas.

Estos avances ponen de manifiesto que hoy existe una convergencia de estrategias, iniciativas, pactos y medidas para fomentar la economía social a todos los niveles; desde los territorios y regiones hasta las máximas instancias internacionales. Las Comunidades Autónomas, los Gobiernos, las Instituciones Europeas y las Organizaciones Internacionales se han dotado de agendas de trabajo dirigidas a liberar todo el potencial de un modelo empresarial que está aportando soluciones y está generando sociedades más inclusivas que responden a los retos de la sociedad.

Todos estos avances sin precedentes, a la vez que abren grandes oportunidades para la economía social, algo que nos hace ser optimistas, también nos hace ser conscientes del papel clave que hoy debemos jugar las organizaciones representativas de la economía social a nivel regional, estatal y europea para continuar trabajando con los Gobiernos, la Comisión, el Parlamento Europeo, con el CESE y con la Universidad para que la economía social gane mucho más protagonismo, especialmente en este momento en el iniciamos una nueva Legislatura en Europa en la que deberán desplegarse todo el abanico de medidas adoptadas en los últimos años.

Y es justo en este momento de transición hacia una nueva agenda europea, con una nueva Comisión y Parlamento, cuando España tiene mucho que aportar como lo viene haciendo desde hace tiempo.

España se ha posicionado a la vanguardia - junto con otros países - en modelos de desarrollo e iniciativas políticas innovadoras para la economía social, que sirven de referencia e inspiración a otros países y también a las Instituciones Europeas.

Y permitidme que añada que España se ha ganado a pulso ser un referente gracias a la fuerza del tejido empresarial de la economía social y a contar con la más amplia red del mundo de universidades volcadas en analizar y dar a conocer la dimensión de esta realidad socioeconómica. Y también gracias a que ese tejido asociativo está estructurado en torno a una organización como CEPES como su interlocutor ante el Gobierno y las Instituciones Europeas e internacionales.

En este sentido, me gustaría señalar cuatro elementos del ecosistema español que han ayudado a configurar los grandes avances a nivel europeo que aportan el Plan de Acción y la Recomendación para la economía social.

1. España fue el primer Estado miembro de la Unión Europea que se dotó de una Ley de Economía Social, con un modelo que han seguido otros países, ya son bastantes en Europa y en otros lugares del mundo y las Instituciones de la Unión Europea.

La Ley 5/2011 ha contribuido a la definición de economía social y de las sociedades y empresas que la componen que establece la Recomendación por primera vez para toda la Unión Europea. Al igual que la Ley española, la Recomendación adopta un concepto basado en unos principios y características fundamentales absolutamente alineados con los establecidos con la Ley 5/2011:

- la primacía de las personas, así como de la finalidad social o medioambiental, sobre el beneficio,
- la reinversión de todos o la mayoría de los beneficios y excedentes para perseguir sus fines sociales o medioambientales y llevar a cabo actividades en interés de sus miembros/usuarios o de la sociedad en general, y
- la gobernanza democrática o participativa;

Esta definición es decisiva porque da seguridad y contribuye a dar mayor coherencia a las acciones entre las diferentes políticas de los Estados Miembros y de las Instituciones Europeas, evitándose confusiones con otros conceptos como empresa social, también establecido en la Recomendación, cuya aplicación por las Administraciones podría conllevar el riesgo de la utilización de conceptos contradictorios de economía social, lo que podría limitar y perjudicar el crecimiento, el reconocimiento mutuo y la visibilidad de este modelo empresarial.

La definición de la Recomendación hace que los principios de la economía social entren a formar parte del “acervo comunitario” y, también, deban ser tenidos en cuenta en políticas europeas clave como la competencia o las que regulan el funcionamiento de los diferentes actores empresariales en el mercado, a la vez que contribuye a aproximar las legislaciones entre los países en materia de economía social.

Además, y como hace la Ley 5/2011, la Recomendación junto con el Plan de Acción dan un mandato general a las Instituciones Europeas y a los Estados para fomentar la economía social y las empresas que la componen en las políticas económicas, empresariales, sociales, industriales y sociales.

Y al igual que hace la Ley 5/2011, la Recomendación además de reconocer el papel y capacidad de la economía social de dialogar, a través de sus organizaciones representativas, con los poderes públicos para asegurar que este modelo de empresa es tenido en cuenta en las principales políticas de empleo, sociales, de inclusión social e industriales, aporta un avance muy relevante al señalar que los “Estados miembros también pueden explorar las posibilidades de facilitar la participación de los empresarios de la economía social en el diálogo social”. Es ésta una medida que viene reclamando CEPES, para que la economía social pueda participar en la elaboración de políticas que afectan no solo a los intereses de las empresas de economía social, sino a la sociedad en general, lo cual exige nuestra participación en el diseño de po-

líticas de empleo, emprendimiento, económicas, educativas, medioambientales, de vivienda, de energía, las que afectan al reto demográfico, igualdad, servicios sociales, pensiones, consumo, industriales y otras muchas.

Tener legislación adecuada y actualizada es garantía de desarrollo y esta Ley ha sido un gran ejemplo.

Ley que como ustedes saben estamos trabajando desde hace muchos meses para que se actualice, al igual que la Ley de Cooperativas 27/99 y la Ley de Empresas de Inserción. La reforma de estas tres leyes se enmarcan en la llamada Ley Integral de Economía Social, ley que entrara en el Congreso en los próximos quince días y cuyo reto inmediato es que se mejore y para ello han de recogerse las enmiendas que desde CEPES hemos consensuado y se apruebe con mayoría parlamentaria, ya que ello es sinónimo de compromiso político y garantía de su sostenibilidad en el tiempo.

2. Un segundo elemento en el que también la experiencia española ha servido de referente es que desde 2015, los diferentes gobiernos de España han adoptado planes para fomentar este modelo empresarial que actualmente marca la Estrategia Española de Economía Social adoptada por el Consejo de Ministros el año pasado. Por cierto, España es el único país europeo y diría que mundial que cuenta con una Estrategia de país para la economía social. Una Estrategia que ha influido en el diseño del Plan de acción y comparte prioridades y medidas con el mismo, como:

- a. Apoyar el emprendimiento en economía social, a través de mejoras en la regulación y mediante servicios de apoyo al emprendimiento en todas las formas de economía social.
- b. Impulsar la transformación digital y la adopción de nuevas tecnologías en las empresas de economía social.
- c. En el área de la contratación pública socialmente responsable, el Plan de Acción tiene previsto promover la incorporación de criterios sociales en los procesos de contratación de los poderes públicos para fomentar la inclusión.
- d. Potenciar el papel de la economía social en la creación de empleo de calidad, también para grupos en situación de vulnerabilidad.
- e. Incluir la economía social en los programas educativos y de formación a todos los niveles, mejorando también las competencias de los emprendedores de economía social.
- f. Apoyar a las empresas de economía social en su alineación con el Pacto Verde Europeo, incentivando la sostenibilidad y la economía circular.
- g. Mejorar el entorno legal, para promover entornos regulatorios favorables para el desarrollo de la economía social en todos los países de Europa. Y algo fundamental... datos...

- h. Elaborar estadísticas para analizar y elaborar un seguimiento del desarrollo de la economía social, un área de interés compartido por el Plan de Acción y la Estrategia Española de Economía Social.

En este apartado quiero felicitar a CIRIEC España por su participación en el recién informe de la Comisión Europea sobre «*Evaluación comparativa de los resultados socioeconómicos de la economía social de la UE*», que recoge datos cuantitativos y cualitativos sobre la economía social y aporta además herramientas metodológicas para elaborar estadísticas en todos los países de la Unión Europea. Es un estudio ambicioso al que también hemos contribuido desde Social Economy Europe. Sus conclusiones y resultados son de gran ayuda para guiar la elaboración de cuentas satélite sobre la economía social por parte del Instituto Nacional de Estadística de España, como sucede en Portugal o Francia. Unas estadísticas que son un elemento esencial para poder medir de manera oficial el peso socio-económico de este tejido empresarial y evaluar su crecimiento en el tiempo, un factor esencial para poder evaluar la eficacia de las políticas e iniciativas para el sector. Aquí, CIRIEC y CEPES vamos de la mano y ambos mantendremos en los próximos días con la presidenta del Instituto de Estadística.

En definitiva, existe una confluencia, una alineación entre las medidas y prioridades de la Estrategia Española y del Plan de Acción, ambas buscan promover la economía social como un modelo empresarial inclusivo, sostenible y justo que genere empleo y cohesión social.

3. España también ha estado a la vanguardia en el uso de fondos europeos para desarrollar la economía social al identificarla como una prioridad de inversión del Fondo Social Europeo, al que mañana se referirá la Directora General de CEPES, Carmen Comos, y también de los fondos de Recuperación y Resiliencia mediante un PERTE para la economía social y la economía social dotado con más 1.800 millones de euros, que se dirige a:

- a. Fomentar la modernización tecnológica y digital de las entidades de economía social y de cuidados.
- b. Promocionar iniciativas que impulsen la cohesión social y el desarrollo equilibrado en diversas regiones del país.
- c. Creación y consolidación de empleo de calidad, especialmente en colectivos vulnerables y en áreas con alta demanda de servicios de cuidados.
- d. Apoyar a proyectos que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y a la transición ecológica en la economía social y los cuidados.

Todas estas medidas que vuelven a estar alineadas con las prioridades que acabo de señalar de la Estrategia Española de Economía Social y del Plan de Acción se van a reforzar con la inminente puesta en marcha, y en el marco del PERTE, de un HUB de Vanguardia de Economía Social liderado por CEPES y que fue aprobado por Consejo de Ministros este martes pasado y presentado por la ministra Yolanda Díaz en la sede de Cepes y tendrá su sede en San Sebastián.

Este Hub va a ser un espacio colaborativo y dinámico de referencia para el desarrollo de proyectos innovadores y sostenibles en el ámbito de la economía social, conectando a empresas, organizaciones, mundo académico y actores clave para impulsar iniciativas que mejoren el bienestar social, la cohesión territorial y la creación de empleo, especialmente en sectores relacionados con los cuidados, la atención a colectivos vulnerables y la economía verde.

Pretendemos que sea un motor de innovación para acelerar la transformación digital y la mejora de los servicios en la economía social, aprovechando los fondos europeos.

En definitiva, estos elementos muestran el impacto de la Ley y la Estrategia Española de Economía Social en el Plan de Acción y la Recomendación, si bien al mismo tiempo se pone de manifiesto cómo el hecho de contar en nuestro país con un ecosistema avanzado y favorable hace posible canalizar iniciativas y fondos europeos, reforzándose mutuamente el desarrollo de este modelo de empresa a todos los niveles al estar absolutamente alineados para alcanzar unos objetivos comunes.

Y me gustaría señalar un cuarto elemento del ecosistema español que debe servir de referencia para el pleno despliegue del Plan de Acción y la Recomendación, especialmente en este momento en el que se están asignando áreas de responsabilidad a los diferentes Comisarios y se están decidiendo las estructuras de las Direcciones Generales de la nueva Comisión Europea, junto con el nuevo Parlamento donde se están adoptando los Inter-grupos a crear.

España cuenta con una estructura institucional específica y responsable de ejecutar las medidas y políticas gubernamentales para la economía social a través de un Ministerio de Trabajo que incluye en su nomenclatura a la Economía Social. Junto con su Ministra a la cabeza, este Ministerio cuenta con una Secretaría de Estado de Economía Social, apoyada por un Comisionado Especial de la Economía Social y por una Dirección General responsable.

Al mismo tiempo, el Congreso y el Senado se han dotado de Comisiones de Trabajo que específicamente abordan la economía social, algo que sucede por primera vez en nuestra historia democrática.

Contar con una estructura institucional de primer orden para la economía social acorde con la relevancia del Plan de Acción y de la Recomendación es la prioridad

que desde Social Economy Europe, el sector se planteó desde un primer momento en su memorándum de propuestas ante las pasadas Elecciones Europeas.

Por ello, estamos trabajando con los grupos políticos desde el día siguiente a las elecciones de junio en lo que consideramos primer objetivo: renovar el Intergrupo de Economía Social.

Este Intergrupo es un órgano esencial para integrar la Economía Social en la actividad legislativa y no legislativa en las Instituciones Comunitarias porque desde su creación en 1990, garantiza el diálogo permanente entre todas las Instituciones, los Estados miembros y los actores de la Economía Social.

Social Economy Europe juega un papel esencial al ser la organización responsable del funcionamiento de la secretaría que da apoyo a los más de 80 eurodiputados de todas las fuerzas políticas que en la pasada legislatura formaron parte de él.

El Intergrupo de Economía Social y sus miembros desempeñaron un papel esencial en el desarrollo y aprobación del Plan de Acción de Economía Social en 2020, consiguiendo que fuese aprobado por más del 90% de los eurodiputados. Por todo ello, es crucial garantizar la continuidad del Intergrupo de Economía Social del Parlamento Europeo y mantener a Social Economy Europe como entidad responsable de apoyar las actividades del mismo, con el fin de continuar ubicando a la Economía Social en el centro de la agenda política y contribuir a que las medidas previstas en el Plan de Acción Europeo y la Recomendación de Economía Social se aplican correctamente.

El pasado mes de Julio, en concreto el mismo día que se puso en marcha el nuevo Parlamento Europeo, Social Economy Europe ya organizó en el Ayuntamiento de Estrasburgo un evento con participación de representantes del Partido Popular Europeo, de los Socialistas y Demócratas, del grupo de los Liberales de RENEW, de los Verdes y Left el grupo de la Izquierda. Este acto visibilizó el consenso y voluntad de apoyo a la renovación del Intergrupo que se va a reforzar el próximo 17 de octubre en Bruselas en un evento organizado por Social Economy Europe, gracias al apoyo de las eurodiputadas Maravillas Abadía e Irene Tinagli.

El objetivo de este evento es dar un paso más y establecer desde el inicio de la legislatura las prioridades de trabajo del Parlamento y de su Intergrupo en materia de economía social teniendo en cuenta toda la batería de medidas e iniciativas ya aprobadas y, sobre todo, de acuerdo con la agenda de la nueva Comisión Europea anunciada por la Presidenta von der Leyen, con quien espero podamos reunirnos en breve, al igual que hemos hecho este pasado lunes con la presidenta del Parlamento Europeo Roberta Metsola.

De modo que aprovecho para trasladaros una invitación para el próximo 17 de octubre en el Parlamento Europeo en Bruselas.

La segunda prioridad, institucional y fundamental en estos momentos es avanzar urgentemente en el nombramiento de un Comisario o Comisaria que entre sus competencias recaiga la Economía Social y que coordine el despliegue del Plan de Acción y del ecosistema industrial de la Economía Social como uno de los 14 ecosistemas esenciales para la competitividad de Europa, en todas las áreas de actividad de las diferentes Direcciones Generales de la Comisión Europea que afectan a la economía social, especialmente DG Empleo, DG Grow y Competitividad.

Esta demanda ya la han apoyado los Ministerios responsables de Economía Social de 19 Gobiernos de la Unión Europea que acordaron en la Conferencia Europea de Lieja de febrero de este año impulsar el nombramiento de un Comisario responsable de Economía Social.

Una medida que desde Social Economy Europe también habíamos reclamado para garantizar una coordinación de la Comisión con los Estados miembros para una aplicación exitosa y coherente del Plan de Acción, de la Recomendación o del Transition Pathway, al mismo tiempo que contribuye a reforzar la colaboración entre las diferentes Instituciones Comunitarias, también a través de sus foros de trabajo de Economía Social. Desde Social Economy Europe, estamos trabajando en la perspectiva de que la diputada rumana Roxana Mizzatu sea la responsable. En su país el reconocimiento y apoyo a la economía social es muy importante. En todo caso, junto a ella, trabajamos para el resto con otras dos personas, el eurodiputado Dejournal y la ministra Teresa Ribera. En cualquier caso de llegar a buen puerto sería una vicepresidenta/ e quién tendría la responsabilidad.

En todo caso, es importante recordar que, junto con el Intergrupo de la Economía Social del Parlamento, van a continuar trabajando tres foros clave de las Instituciones Europeas:

- La Categoría de Economía Social de los miembros del Comité Económico y Social Europeo, que desde hace décadas ha sido el espacio de trabajo desde donde se han impulsado las principales iniciativas de la economía social en Europa en las últimas décadas. Mi mayor reconocimiento a las personas que, como Miguel Ángel Cabra de Luna y Giuseppe Guerini o Alain Coheur, han liderado este foro.
- Otro foro esencial es el Comité de Expertos de Economía Social de la Comisión Europea, GECES, donde participamos las organizaciones de la economía social junto con los Gobiernos para hacer un seguimiento y asesorar a la Comisión en el desarrollo de las diferentes medidas para la economía social.
- Y en tercer lugar el “Comité de Monitoreo de la Declaración de Luxemburgo” que agrupa actualmente a representantes Ministeriales responsables de Economía Social de 23 Estados miembros.

Dinamizar estos tres espacios de trabajo, junto con la esencial renovación del Intergrupo y el nombramiento de un Comisario competente y responsable de la economía social, son factores para dotar a las Instituciones Europeas de una arquitectura institucional para la economía social los próximos cinco años.

Porque tal y como señala la “Hoja de Ruta” de la Conferencia Europea de Lieja adoptada por 19 Gobiernos en febrero de 2024, el siguiente paso es “incluir el apoyo al desarrollo de la Economía Social entre las orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029, así como en sus futuros programas de trabajo anuales”.

Desde Social Economy Europe, entendemos que la economía social debe ser incorporada de manera transversal en las políticas industriales, económicas y sociales de la UE porque como señala el Consejo de la Unión Europea, la economía social está presente en todos los sectores económicos “y se ve influida por las políticas y disposiciones horizontales y sectoriales”. (anécdota de Sven Giegold).

Por ello, y en coherencia con las líneas de trabajo que marca la Estrategia Española la considero que se debería priorizarse:

1. El establecimiento de “medidas de apoyo y entornos financieros, administrativos y jurídicos favorables que tengan en cuenta sus características específicas”, tal como demanda la Recomendación del Consejo de la UE.
2. La promoción de marcos legales regulatorios para las empresas y para la política de competencia de forma coherente con la diversidad y la pluralidad de formas de empresa, incluida la Economía Social, “a fin de lograr la igualdad de condiciones entre todos los diferentes tipos de empresas teniendo en cuenta las características de cada uno” como ha señalado el Comité Económico y Social Europeo.
3. Apoyar y alentar el pleno desarrollo e incorporación en todos los Estados Miembros de la UE de las iniciativas que conforman el “ecosistema” europeo favorable a la Economía Social, en particular el Plan de Acción, la Recomendación y el “Transition Pathway”.
4. Asegurar que “la política en materia de Economía Social esté vinculada a la política industrial y a la transición hacia una economía digital, climáticamente neutra y circular (...)” como señala el Consejo de la UE en su Recomendación.
5. Desarrollar políticas fiscales adaptadas porque la tributación es una herramienta para abordar y fomentar o por el contrario para bloquear determinadas prácticas económicas.

El pleno desarrollo y continuidad del ecosistema industrial de la Economía Social dentro de la nueva estrategia industrial europea que va a adoptar la nueva Comisión es un elemento clave para seguir situando a la economía social como un factor esencial de la competitividad de Europa.

6. Asimismo, debería seguir mejorándose las condiciones de equivalencia competitiva y de fomento de la economía social similares al de las otras empresas, incorporando de manera efectiva sus características de gestión empresarial “en términos de gobernanza, asignación de beneficios, condiciones de trabajo e impacto” en las normas europeas que regulan el funcionamiento de los operadores empresariales en el mercado en ámbitos como el derecho de la competencia o las ayudas de Estado, como destaca la Recomendación.
7. La mejora al acceso a financiación, tal y como se plantea el Plan de Acción y la Recomendación, mediante mecanismos adaptados a las especificidades de las empresas de la economía social deberá ser también una prioridad como venimos reclamando de manera permanente.
8. Al mismo tiempo, creemos que deberemos trabajar para seguir atrayendo talento joven a la economía social como medio para promover el emprendimiento, reforzando para la Academia de Emprendimiento juvenil que es una iniciativa emblemática que gran relevancia para que las personas jóvenes vean en este modelo una apuesta de futuro, no solo para ellas sino para generar sociedades más inclusivas y economías más sostenibles.
9. Apostamos además por continuar reforzando el Transition Pathway para mejora las competencias de la Economía Social de manera que estas empresas accedan a sectores emergentes, también mediante la generación de una oferta formativa adaptada a los planteamientos empresariales de la economía social.

Y asimismo, entendemos que deberá también avanzarse en la integración de la economía social en el “Semestre Europeo” en tanto que sistema de coordinación de las políticas presupuestarias, económicas y sociales, especialmente en lo que se refiere a contar con la economía social en:

- Las reformas estructurales, destinadas a promover el crecimiento y el empleo.
- En las reformas establecidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia o los mecanismos a establecer de acuerdo con el marco resultante de la reforma de la Gobernanza Económica de la Unión Europea.
- En las políticas sociales y de empleo, en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales. Un pilar europeo que reconoce el papel clave de la economía social para alcanzar sus objetivos.
- En las orientaciones a los Estados miembros en las políticas de empleo para mantener a la economía social como una prioridad de actuación prioritaria.

Amigos y amigos, tenemos delante de nosotros una agenda ambiciosa que está llena de grandes retos pero también de ilusión: Hoy LA ECONOMÍA SOCIAL ES UN

ACTOR SOCIOECONÓMICO DE PRIMER NIVEL Y UNA HISTORIA DE ÉXITO DE LA UNIÓN EUROPA; permitidme que destaque unos datos que confirman el volumen y dimensión de la economía social y su presencia en todos los sectores de actividad con empresas de todos los tamaños, desde PYMES hasta grandes grupos empresariales.

El estudio de la Comisión europea, elaborado por CIRIEC, refleja unos datos de 4.3 millones de empresas; 11,5 millones de empleos (descontado el Reino Unido en ambos casos); más de 230 millones de socios; más de 912.900 millones de facturación. Empresas que esperan que seamos capaces de aprovechar en beneficio suyo de medidas y propuestas, este momento de reconocimiento que tiene la economía social. Pero dar otros datos sectoriales también es significativo:

- 2.250 cooperativas energéticas asocian a 1,5 millón de personas activas en la transición energética.
- 1.100 empresas sociales europeas recogen 1.2 millones de toneladas de residuos y reciclan recuperan y reutilizan más de 240.000 toneladas de todo tipo de productos a nivel local, evitando a través de sus actividades emisiones de CO2 equivalentes a las realizadas por 118.000 ciudadanos.
- Más de 80.000 personas en riesgo de exclusión social forman parte de los itinerarios para acceder al mercado de trabajo de 10 países europeos a través de 2.100 empresas de inserción que facturan más de 1.900 millones de euros.
- 7 millones de personas son propietarias de más de 22.000 cooperativas agroalimentarias en Europa, que posibilitan que los agricultores permanezcan en las zonas rurales, mejoren sus métodos de trabajo y su calidad de vida.
- Más de 240 millones de personas tienen cobertura sanitaria a través de las mutualidades asociadas a la organización internacional representativa de las mutualidades.
- 30.000 proveedores de servicios sociales y de salud de la economía social atiende a miles de personas en riesgo de exclusión en 32 países gracias a 1 millón de trabajadores y voluntarios.
- 163 millones de personas de toda Europa son miembros de 250.000 sociedades cooperativas y proporcionan 5,4 millones de empleos, formando parte de la organización europea representativa de las cooperativas europeas.
- La mitad de las empresas de seguros de Europa son mutuas o cooperativas o sus filiales, dando cobertura a 400 millones de personas en Europa que suscriben más de 469.000 millones de euros en primas de seguros.

El reconocimiento de la economía social ha sido espectacular gracias a que cada vez hay más conciencia de lo que aporta y de su peso socio económico en sectores punteros.

La economía social ha dejado de ser una solución coyuntural para resolver crisis o para responder a situaciones concretas. Ahora es un actor estructural que forma parte de nuestras economías y que, como ya he señalado, se ha situado en el centro de la agenda de desarrollo de todas las instituciones.

Y este cambio de dimensión se ha producido en un breve lapso de tiempo, especialmente gracias al punto de inflexión que supuso la adopción en 2015 por el Consejo de unas Conclusiones que identificó “ a la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa” impulsadas por el Ministro entonces y luego Comisario Luxemburgués Nicolas Schmit, del que también quiero destacar la enorme labor que ha desarrollado en favor de la Economía Social.

Ese documento de conclusiones marcó la primera “hoja de ruta” oficial sobre la que se han ido construyendo los grandes avances a todos los niveles, a los que me he referido al inicio de mi intervención.

Una idea muy clara que muestra el cambio de dimensión del reconocimiento la da que si en 2015, fueron sólo seis los países – entre ellos España –los que deciden generar en el marco de la Conferencia europea de Economía Social de la presidencia Luxemburguesa un Grupo de Trabajo entre Gobiernos, seis años más tarde son ya 23 los Gobiernos los que lo conforman y apuestan por coordinarse a nivel europeo para hacer políticas a favor de la economía social, pasando a denominarse “Grupo de Monitoreo de la Declaración de Luxemburgo”.

Y que son los 27 Estados miembros los que en noviembre del año pasado aprobaron la Recomendación del Consejo bajo la presidencia Española de la Unión Europea.

Como vemos los Gobiernos han dado pasos contundentes a los que hay que sumar, como he señalado:

- La existencia desde 1990 del Intergrupo de Economía Social, como único foro de trabajo permanente del Parlamento Europeo con todas las Instituciones, con los Gobiernos y con las organizaciones de la economía social, un foro del que han surgido todas las iniciativas que luego han tenido su adopción y desarrollo y en cuya renovación estamos trabajando en estos momentos.
- El trabajo incansable del CESE desde hace décadas con sus dictámenes e informes a favor de la economía social.
- El papel de la Comisión con un Plan de Acción de 2020 que se convierte en la mayor política europea en favor de la economía social
- Y, también, el trabajo de la academia y de los investigadores e investigadoras sin cuyos estudios y análisis no sería posible entender ayudar a conocer la realidad económica y social de la economía social. Gracias por vuestro compromiso y por vuestra voluntad permanente desde CIRIEC de trabajar con CEPES y Social Economy Europe en favor de la economía social.

Estamos por lo tanto ante grandes retos y una agenda ambiciosa.

Quiero terminar dando las gracias a todos: gobiernos, en especial al de España, a su presidente y a la Ministra de Trabajo y Economía Social y todo su equipo, a las instituciones y a las organizaciones internacionales porque hoy es posible contar con una batería de medidas y agenda de trabajo que marcan unas líneas de trabajo para situar a la economía social al más alto nivel de las Instituciones Europeas en esta nueva legislatura que estamos empezando.

El trabajo conjunto de todos ha hecho posible este cambio de escala. Y juntos vamos a trabajar para abordar esta agenda porque como me gusta repetir a menudo en mi convicción en el trabajo en equipo, “solos somos invisibles pero juntos somos invencibles”.

Y, sobre todo, permitidme que dé las gracias a los auténticos protagonistas de este cambio de escala: a los millones de personas que mantienen viva la llama de los 28 pioneros de Rochdale.

Que no se apague nunca.

Muchas gracias y estoy convencido que el éxito de este Congreso repercutirá positivamente en la economía social.

Las políticas de impulso del Gobierno de España y la Estrategia Española de la Economía Social

Aicha Belassir Khayati

Dirección General de Economía Social y
Responsabilidad Social de las Empresas

En un panorama global caracterizado por retos económicos y sociales, el apoyo del Gobierno de España a la Economía Social se presenta como una acción clave para fortalecer y visibilizar las entidades y las organizaciones que la conforman, impulsar un desarrollo equilibrado entre los territorios y fortalecer la cohesión social.

Consciente de su relevancia y como muestra de compromiso, el **Ministerio de Trabajo y Economía Social** renueva la Estrategia Española de Economía Social, en esta ocasión, con el horizonte puesto en el 2027. La nueva estrategia constituye una hoja de ruta que guiará las políticas públicas en el sector durante los próximos años y cuyo diseño se ha realizado en colaboración con el Ministerio de Juventud e Infancia, el Ministerio de Universidades, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, el Consejo para el Fomento de la Economía Social y las Entidades Representativas de las diferentes familias que conforman el ecosistema de la Economía Social, entre otros. La **Estrategia Española de Economía Social 2023-2027** tiene como objetivo aumentar la visibilidad y participación institucional de las diferentes agrupaciones que componen la Economía Social, desarrollar su competitividad, el emprendimiento colectivo y el apoyo a los sectores emergentes, así como consolidar la sostenibilidad social y territorial. Algunos factores clave contemplados en la Estrategia que son vitales para su consecución y que resulta oportuno recordar, son:

- 1) Mejorar la creación y mantenimiento del empleo de calidad y especialmente el enfocado en colectivos vulnerables.
- 2) Fomentar el emprendimiento colectivo con la finalidad de promover la creación de nuevas entidades de economía social y apoyar a las existentes para que puedan crecer y consolidarse.

- 3) Luchar contra la despoblación implementando medidas que favorezcan el desarrollo económico en áreas rurales y desfavorecidas, contribuyendo a la cohesión territorial.
- 4) Aprovechar racionalmente los recursos naturales promoviendo prácticas sostenibles que respeten el medio ambiente y fomenten el uso eficiente de los recursos.
- 5) Alinearse con la Agenda 2030 y el Plan de Acción Europeo de la Economía Social.

En el plano estrictamente normativo, desde el Ministerio de Trabajo y Economía Social estamos tramitando el **Proyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social**, que, en caso de ser aprobado por las Cortes Generales, supondría un avance significativo para acomodar, a través de un único instrumento, las tres leyes sustantivas que hasta el momento han regulado el marco jurídico del sector, para adaptarse a las nuevas circunstancias económicas y sociales:

- Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.
- Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción.
- Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

Hay que recordar que esta última marcó un hito en el ámbito normativo al convertirse en la primera ley específica de Economía Social en la Unión Europea. Y, gracias a ello, sentó las bases para que España se posicionara como referente europeo en la promoción de este modelo económico.

Merece una mención especial la contratación pública estratégica socialmente responsable, y su orientación al servicio de la ecología y de la innovación. Dirigir las compras de las diferentes administraciones públicas para fomentar prácticas socialmente deseables permite un crecimiento sostenible e integrador. Así mismo garantiza un uso más eficiente de los fondos públicos y tiene un efecto multiplicador para el desarrollo de una economía inteligente, sostenible e integradora.

El Gobierno de España ha puesto en marcha varias políticas y estrategias para fomentar la participación de la Economía Social en la contratación pública socialmente responsable, con el objetivo de impulsar la participación de estas entidades en nuestra economía y, al mismo tiempo, promover un impacto social positivo a través de las compras públicas.

En concreto, la **Ley de Contratos del Sector Público** de 2017 establece que las Administraciones Públicas pueden y deben incluir criterios sociales, medioambientales y éticos en sus procesos de contratación. Esto incluye la posibilidad de reservar contratos para las entidades de Economía Social, favoreciendo su participación en los concursos públicos, y en términos más precisos:

- La disposición adicional cuarta, para Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y Empresas de Inserción (entre las que se incluyen las cooperativas de iniciativa social que tengan por finalidad integrar laboralmente a personas que sufren cualquier tipo de exclusión social).
- La disposición adicional cuadragésimo octava, para contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud a entidades que cumplan con diferentes principios de democracia económica.

Mediante el incentivo de cláusulas sociales en los contratos públicos, se facilita que las entidades de la Economía Social estén mejor posicionadas para ser adjudicatarias de contratos públicos, garantizando la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión, la mejora de las condiciones laborales y el respeto de la igualdad de género y medio ambiente.

Del mismo modo, se promueve la formación y sensibilización de los/as funcionarios/as del sector público sobre la importancia de la contratación responsable y el vínculo entre la contratación responsable y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente aquellos relacionados con el trabajo decente, la reducción de las desigualdades y el fomento de una economía más inclusiva y sostenible.

Cabe destacar otros instrumentos en esta materia, como la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública, que vela por el fomento de la mejora del empleo estable y de calidad, la información, la accesibilidad, las prescripciones técnicas, la adjudicación o la ejecución de los contratos. Esta Comisión, liderada por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, cuenta con el apoyo decisivo del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Por otra parte, se han impulsado espacios de colaboración, como la reactivación del **Consejo para el Fomento de la Economía Social**, que ha reanudado su funcionamiento tras una década de inactividad y que funciona como órgano consultivo asesor del Gobierno, reuniendo a representantes de las Comunidades Autónomas, de diferentes ministerios, así como a personas de reconocido prestigio en la materia, organizaciones sindicales y representativas del sector.

Adicionalmente, dado que una de las funciones asignadas al Ministerio de Trabajo y Economía Social consiste en el refuerzo de la visibilidad del sector, con periodicidad anual y de manera rotatoria, una ciudad española es designada Capital de la Economía Social. La **capitalidad de la Economía Social** no solo promueve el emprendimiento y la generación de empleo de calidad, sino que también fomenta la cohesión territorial y la integración social, visibilizando experiencias relevantes y promoviendo el debate en torno a una economía con otro orden de prioridades. Donostia / San

Sebastián fue Capital de la Economía Social durante el pasado año 2023, habiéndose firmado un manifiesto por más de veinte países miembros de la Unión Europea, logrando así un hito que resonó no únicamente en nuestro país, sino también a nivel comunitario. Para el año 2024, aprobamos en el Consejo para el Fomento de la Economía Social, la capitalidad de 2024 que ha recaído en Valencia.

Asimismo, hemos puesto en marcha la digitalización del **Registro Estatal de Sociedades Cooperativas**, acción en la que hemos trabajado muy duramente. Una acción que se traducirá en un funcionamiento ágil y cruzado de datos entre Administraciones, facilitando el desenvolvimiento de estas entidades.

Del mismo modo, en el marco del **Programa de Estudios del Ministerio de Trabajo y Economía Social**, la Dirección General de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas financia estudios en la materia con el objeto de profundizar el conocimiento para la mejor toma de decisiones públicas.

En relación con la **información estadística**, promovemos la elaboración de datos actualizados y fiables para realizar un análisis diferencial del sector. Esta acción, se lleva a cabo de la mano de otros importantes actores como el Instituto Nacional de Estadística, con el que estamos colaborando para la publicación de una Cuenta Satélite de la Economía Social, que supondrá un avance significativo en la materia y el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC).

En relación con lo anterior, el Ministerio de Trabajo y Economía Social edita una revista y un número al año está dedicado íntegramente a la Economía Social, con el propósito específico de fomentar su desarrollo y garantizar una mayor difusión. Esta revista incluye contribuciones de todas las disciplinas, y de los diferentes ámbitos implicados en la Economía Social. La revista está indexada en Scopus, y las contribuciones publicadas son remuneradas. En la página institucional del Ministerio se puede consultar toda la información correspondiente a las normas de publicación y por ello, os invito, como investigadores e investigadoras que sois, a enviarnos vuestros artículos.

Cabe igualmente destacar los instrumentos financieros en el ámbito competencial de la Dirección General de la Economía Social y Responsabilidad Social de las Empresas, como la **convocatoria anual de ayudas para sufragar tanto las actividades de promoción de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas como gastos de funcionamiento de las entidades de la Economía Social**. Su nueva orden de bases se publicó en agosto, y está dotada con un presupuesto de casi ocho millones de euros.

Otra acción que estamos desarrollando desde la Dirección General es el **Plan Integral de Impulso a la Economía Social** para la generación de un tejido económico inclusivo y sostenible, en el marco de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (PERTE) y gracias a la financiación de los fondos Next Ge-

neration EU. El Plan tiene el objetivo de impulsar grandes iniciativas que contribuyan claramente a la transformación de nuestro tejido económico, en el territorio español.

En la primera convocatoria destinamos alrededor de diez millones de euros y en la segunda convocatoria, que se está ejecutando este año, la cantidad presupuestada asciende a unos ochenta millones de euros.

En relación con el PERTE, estamos impulsado el **Hub de Vanguardia** de la Economía Social, un proyecto ambicioso de ámbito internacional, que nos permitirá seguir situando a la Economía Social española como referente a nivel mundial. Constará de un centro de estudios en que se evaluarán las políticas públicas y se estudiará su papel en la reducción de las desigualdades y la creación de un mercado de trabajo más inclusivo. Asimismo, establecerá una red de intercambio de conocimientos que conectará empresas, instituciones, organizaciones sociales y academia con el objetivo de difundir las mejores prácticas; y, por último, albergará un laboratorio de proyectos innovadores con el que se contribuirá a extender esta alternativa económica, fomentar el emprendimiento colectivo sin descuidar la competitividad en el sector.

Por último, cabe destacar el rol activo de nuestro país y de nuestro Ministerio en la promoción de la Economía Social en la **esfera internacional**, en la que recientemente se han conseguido hitos históricos.

Algunos ejemplos son la adopción, en abril de 2023, de la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en Economía Social y Solidaria y, la aprobación, en noviembre de 2023, de la Recomendación del Consejo de la Unión Europea sobre el desarrollo de condiciones marco para la Economía Social. Esta última consolida el papel de la Economía Social ofreciendo, entre otras certezas, la primera definición de Economía Social a nivel europeo.

Por otra parte, la Recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social recomienda a los gobiernos un entorno institucional mediante la intervención de las partes interesadas, que facilite la coordinación, fomente la coherencia y la eficacia, y ayude a integrar la economía social en las políticas públicas y en todos los órdenes de gobierno.

Adicionalmente, la **Red Iberoamericana de Fomento de la Economía Social y Solidaria** (RIFESS) impulsada activamente por España como foro de intercambio de buenas prácticas en Latinoamérica y el Caribe. Los países fundadores (España, Méjico, Colombia y Brasil), así como los países miembros (Chile, Costa Rica, Guatemala y Paraguay) estamos trabajando para ampliar la red en la región.

En conclusión, a través de este conjunto de iniciativas y actividades, tanto en el ámbito nacional como internacional, el Ministerio de Trabajo y Economía Social reafirma su empeño firme con la Economía Social, posicionándola como un modelo clave en la protección de los derechos laborales.

Instrumentos Fiscales y de Políticas Públicas – La administración Pública y la Economía Social: Aliados para una Prosperidad Inclusiva

Luis Vañó Gisbert

Presidente PTS CV y CERMI CV

Distinguidas autoridades y amigos:

Es para mí un honor dirigirme a todos ustedes en esta clausura del Congreso Nacional sobre Fomento de la Economía Social: Instrumentos Fiscales y Políticas Públicas, organizado por CIRIEC-España y IUDESCOOP; y donde a lo largo de estos dos días, hemos tenido la oportunidad de compartir ideas, experiencias y propuestas que, sin duda, contribuirán al fortalecimiento de la economía social en nuestra Comunidad Valenciana.

En primer lugar, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todos los ponentes, organizadores y participantes que han hecho posible este encuentro, que se enmarca dentro de la Capitalidad Española de Economía Social Valencia 2024; y donde vuestro compromiso y dedicación son un reflejo del espíritu colaborativo que caracteriza a nuestro sector.

Nosotros, somos organizaciones no lucrativas que desarrollamos acciones y servicios de interés general, que construimos cohesión e inclusión social, luchando contra la pobreza y la discriminación, evitando que los colectivos más vulnerables de nuestra sociedad queden al margen de unos niveles mínimos de bienestar social.

Somos un sector esencial en nuestra sociedad y donde somos actores fundamentales y núcleo identitario de la económica social no de mercado, ya que la prioridad, para nosotros; es la persona y el objeto social; sobre el capital.

La economía social representa un pilar fundamental en la construcción de una sociedad más justa y equitativa; y las entidades que la conforman, y en particular el tercer sector; desempeñamos un papel esencial en la promoción del bienestar colectivo, ofreciendo soluciones innovadoras a desafíos sociales y económicos.

Es innegable que las organizaciones no lucrativas aportamos un valor incalculable a nuestras comunidades; y ya no solo como generadoras de empleo y riqueza,

sino que también como correas de transmisión para el fomento de la cohesión social, la inclusión y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, para que podamos seguir desempeñando nuestra labor de manera efectiva, es imprescindible que contemos con el apoyo adecuado, tanto desde el ámbito fiscal como desde las políticas públicas.

Los instrumentos fiscales son herramientas clave para incentivar y fortalecer el trabajo del tercer sector; puesto que una fiscalidad favorable puede estimular la inversión en proyectos sociales, facilitar el acceso a recursos y promover la sostenibilidad financiera de las organizaciones. Por ello, es fundamental que las administraciones públicas reconozcan y reflejen en sus políticas el valor añadido que aportan nuestras entidades.

Del mismo modo, las políticas públicas deben orientarse hacia la creación de un entorno propicio para el desarrollo de la economía social; y esto implica no solo la implementación de medidas específicas de apoyo, sino también la integración de la perspectiva del tercer sector en el diseño y ejecución de las políticas generales.

Y, en este contexto, me complace comentar y agradecer a la Vicepresidencia y Consellera de Servicios Sociales la puesta en marcha del trabajo colaborativo para la elaboración de la ansiada Ley de Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad Valenciana.

Esta iniciativa legislativa representa un paso crucial para reconocer formalmente el papel fundamental y colaborativo que desempeñan nuestras organizaciones y para establecer un marco normativo que facilite nuestro crecimiento y sostenibilidad.

Esta futura regulación tiende a buscar, objetivos que en este congreso se han planteado; como que es un ejemplo de una buena política pública de impulso de la propia economía social, que refuerza la colaboración entre las Administraciones públicas y el Tercer Sector de Acción Social en el diseño de políticas sociales que respondan a los desafíos de una sociedad global, para maximizar el impacto de las iniciativas destinadas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía; y plantea la necesidad de articular y consolidar espacios de cooperación y coordinación entre las distintas ramas de la protección social (sanitaria, educativa, empleo, vivienda, espacio socio-sanitario, fiscalidad etc..) con la implicación del Tercer Sector de Acción Social.

Este enfoque integral respalda el carácter democrático de la economía social, que no solo se manifiesta internamente, donde cada persona trabajadora vale tanto como las demás y participa en pie de igualdad, sino también externamente, al abrir las puertas del mercado productivo a grupos tradicionalmente excluidos de la actividad económica y del empleo, otorgándoles protagonismo, como por ejemplo, el de las personas con discapacidad.

Asimismo, impulsa el avance hacia nuevas formas de relación con la sociedad civil, promoviendo un modelo de Administración abierta en el que las entidades del

Tercer Sector jueguen un papel más relevante en lo público desde la perspectiva del servicio a las personas.

La alianza entre la administración pública y la economía social es, sin duda, un factor determinante para alcanzar una prosperidad inclusiva; y juntos, podemos abordar de manera más efectiva problemas como la desigualdad, el desempleo y la exclusión social, ya que al unir esfuerzos, multiplicamos nuestra capacidad para generar cambios positivos y duraderos.

En este sentido, quiero resaltar la importancia de fortalecer los canales de comunicación y colaboración entre todos los actores implicados; como es un muy buen ejemplo este congreso; ya que es necesario fomentar espacios de diálogo donde se puedan compartir necesidades, expectativas y propuestas; ya que solo así podremos diseñar estrategias conjuntas que respondan de manera efectiva a los retos actuales.

Asimismo, es crucial invertir en formación y capacitación. Un sector fuerte y competente requiere profesionales preparados y comprometidos; por lo tanto las iniciativas orientadas a mejorar las habilidades y conocimientos de quienes trabajan en la economía social son inversiones en el futuro de nuestra sociedad.

No podemos olvidar la importancia de la innovación, la cual trasciende el mero avance tecnológico y se constituye como una herramienta fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas y promover una sociedad más inclusiva y equitativa; y en un mundo en constante cambio, las soluciones tradicionales pueden no ser suficientes, por lo que las organizaciones del tercer sector debemos estar abiertas a nuevas ideas y enfoques que nos permitan adaptarnos y responder eficazmente a las necesidades emergentes.

Para concluir, me gustaría reiterar nuestro compromiso desde la PTS CV que representa a más de 4.500 asociaciones de acción social en sus diferentes niveles de acción, dando empleo directo o indirecto a más de 70.300 personas y con el valor añadido del voluntariado; con el fomento y desarrollo de la economía social, ya que la economía social responde mejor que ninguna otra fórmula a las necesidades de transparencia, lealtad a las comunidades de pertenencia y transiciones justas en esferas como la sostenibilidad social, medioambiental y digital.

Reafirmamos nuestra firme convicción en el potencial transformador del tercer sector y en su capacidad para contribuir de manera significativa a una sociedad más inclusiva y próspera. Por ello, extendemos una cordial invitación a las administraciones públicas, al sector privado y a la sociedad en general para que se sumen a este esfuerzo colectivo.

Expreso nuevamente mi más sincero agradecimiento a todos ustedes por su valiosa participación y los animo a continuar trabajando con dedicación y entusiasmo.

Juntos, podemos construir un futuro mejor para todos y todas.

Inauguración

Emilio Sampedro Baixauli

Presidente de Concoval

(Confederació de Cooperatives de la CV)

Tenemos mucha suerte en València. Lo hemos repetido muchas veces, pero no me resistió a hacerlo nuevamente hoy aquí, en esta sede y bajo un lema que siempre nos inspira: *Ameu saviesa e bon saber*. Una máxima que nos recuerda vivamente la necesidad de respetar y de cuidar la autoridad intelectual y científica, como se respeta y se cuida aquello que se quiere.

Tenemos mucha suerte porque el trabajo en materia de cooperativismo y economía social que hacen las dos universidades públicas de nuestra ciudad, ambas involucradas en la organización de este Congreso, es un ejemplo extraordinario de transferencia de conocimiento.

Me atrevo a decir que somos un ejemplo para el resto de España por el nivel de colaboración que desplegamos las empresas y organizaciones de economía social valenciana con entidades como IUDESCOOP, en la Universitat de València, y CEGEA, en la Politècnica. Por ejemplo, el tradicional vínculo que mantiene desde hace décadas la Universidad Politécnica de València con el cooperativismo agroalimentario, el más potente de nuestro territorio, al que está ayudando en su proceso de concentración, es una muestra palpable de esa transferencia de conocimiento a la que me refería. Y, por supuesto, CIRIEC-España, que es siempre un referente cuando hablamos de investigación sobre economía social y que tiene su sede en València, ciudad que constituye sin duda el centro neurálgico desde el que irradia gran parte de la acción académica de esta institución.

Así que en el programa para conmemorar la capitalidad española de la economía social no podía faltar este año un gran evento de nuestras Universidades: el *Congreso nacional sobre fomento de la economía social: instrumentos fiscales y de políticas públicas*. Quiero subrayar que la de València es la primera capitalidad en la que las instituciones universitarias aparecen visibilizadas como una parte de la economía social, porque así las sentimos. Y, como decía, esto no es casualidad, sino el fruto de una larguísima trayectoria de colaboración.

También quiero llamar la atención sobre el -muy acertado- subtítulo que acompaña al nombre de este Congreso: *“La Administración Pública y la Economía Social: aliadas para una prosperidad inclusiva”*.

Efectivamente, creo que ésa es precisamente la tercera “pata necesaria”: la Administración pública. Siempre hemos defendido que las alianzas entre la Administración, la Academia y la Empresa son imprescindibles. Cuando todos remamos en el mismo sentido, las cosas salen mejor. Las diferentes mesas de este Congreso apuntan en esa dirección, y ésa es probablemente la razón de que sus conclusiones señalen muchas e interesantes propuestas para enfocar las políticas públicas de impulso de la economía social. Nosotros, aquí en la Comunitat Valenciana, tenemos un plan, el *Fent Cooperatives*, para cuya elaboración llevamos a la práctica esa colaboración a tres bandas. Y tenemos que decir que, hasta ahora, nos ha dado muy buenos resultados.

También la segunda parte de ese subtítulo del Congreso, referida a una prosperidad inclusiva, es un acierto, porque nos acerca al mensaje singular de la economía social, que busca un progreso para las personas y, desde luego, no a costa de cualquier cosa. Aquí, siempre, las personas en el centro.

Gracias a las tres entidades organizadoras de este Congreso, por su complicidad, por su apoyo y por su seriedad en el estudio de la economía social. Y por habernos permitido compartir, desde esta tribuna, unas palabras de reconocimiento a nuestras Universidades y a nuestros investigadores e investigadoras.

PARTE I

Políticas públicas de fomento de la Economía Social en España

—Las políticas territoriales de
fomento de la Economía Social—

El Plan Fent Cooperatives y la política valenciana de promoción de las cooperativas

Belén Català Estada

Teresa Savall Morera

Universitat de València

Nardi Alba Benaches

Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana (CONCOVAL)

Resumen

La economía social tiene como finalidad promover una prosperidad inclusiva y sostenible. Para alcanzar este objetivo, es recomendable que sus entidades se desarrollen en el marco de ecosistemas territoriales. Este estudio analiza si, desde la óptica de la política pública, las medidas gubernamentales pueden activar y fomentar de manera eficaz los ecosistemas de economía social. Se toma como base un análisis empírico centrado en la Comunidad Valenciana, a partir de la principal política de promoción del cooperativismo valenciano: el plan FENT COOPERATIVES. Los resultados obtenidos sugieren que esta estrategia, considerada una política pública de segunda generación para el impulso de la economía social, contribuye a la consolidación de un ecosistema cooperativo en la región.

Palabras clave: cooperativismo, economía social, ecosistema, territorio, Comunitat Valenciana.

1. Introducción

El plan de apoyo y fomento del cooperativismo de la Comunitat Valenciana, bautizado como FENT COOPERATIVES, es un ejercicio de co-construcción de políticas públicas que involucra a la Administración, la organización representativa del cooperativismo y la Universidad.

La redacción y ejecución del plan responde a una obligación legal recogida en la vigente ley de cooperativas¹, que en su artículo 109 establece que *“El Consejo Valenciano del Cooperativismo redactará y aprobará un plan de apoyo y fomento del cooperativismo, como instrumento de planificación bienal de las políticas y acciones de la Generalitat y del resto de los actores relacionados con el cooperativismo valenciano.”* Sin embargo, el verdadero punto de origen del FENT COOPERATIVES responde a una resolución unánime de Les Corts Valencianes, fechada el 25 de septiembre de 2013, que instaba al Consell a aprobar un *“plan de actuación de impulso y extensión del cooperativismo”*.

Por encargo del Consejo Valenciano del Cooperativismo, la Confederació de Cooperatives de la Comunitat Valenciana (Concoval), como parte integrante de este órgano paritario, asumió la tarea de coordinar la redacción de estos planes.

El primer FENT COOPERATIVES se aprobó, para el periodo 2018-2019, el 4 de octubre de 2017. Estaba dividido en 6 líneas estratégicas, 27 objetivos, 72 iniciativas y 101 actuaciones. Fue un plan muy ambicioso, pionero y bien orientado. De hecho, su visión se mantuvo, intacta, en el segundo plan: *“Conseguir una mejora en la competitividad de las cooperativas valencianas, basada en cuatro ejes fundamentales: el crecimiento sostenible (social, económico y medioambiental, el incremento del empleo de calidad, el avance en la presencia igualitaria de mujeres y jóvenes en los ámbitos empresariales de responsabilidad, y la extensión de los valores y principios propios del modelo cooperativo al resto del tejido empresarial valenciano”* (Alba et al., 2021).

El segundo plan fue el de 2021-2022, aprobado el 2 de noviembre de 2020 y extendido en la práctica hasta 2024. El FENT COOPERATIVES II supuso un salto cualitativo importante respecto al anterior, por varias razones:

- Fue un plan muy participado: a través de encuestas y de dinámicas de grupo, participaron en su elaboración más de 70 personas, procedentes del ámbito empresarial y representativo del cooperativismo y de las Administraciones autonómica y local, lo cual aportó una mirada poliédrica, plural e integradora.
- Al equipo redactor del primer plan, formado por Concoval y Florida Universitària, se unieron la Universitat de València y la Generalitat Valenciana.
- El número de medidas se redujo de 101 a 50, en un ejercicio de focalización en las cuestiones nucleares del fomento cooperativo.
- Se elevó la mirada y la acción hacia Europa, alineándose con los principales programas y políticas globales.
- Se incorporaron indicadores de seguimiento (concretamente, 97).

1. Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana.

En la actualidad, Concoval está trabajando en la propuesta para un tercer plan, previsto para los años 2025-2026, para la que cuenta nuevamente con la colaboración de la Universitat de València y de Florida Universitària. Se trata de una actualización del FENT COOPERATIVES II, con la revisión de algunas medidas y la proposición de nuevas. El equipo redactor de la propuesta del FENT COOPERATIVES III está poniendo el acento en una profunda revisión de los indicadores de seguimiento que permita sistematizar la recogida de información y mejorar su cuantificación. En cuanto a su contenido, como en las ediciones anteriores, el tercer plan establecerá medidas que pueden ser agrupadas en cinco grandes bloques: apoyo directo a través de ayudas y subvenciones, mejora de la eficiencia y orientación al usuario en la Administración, legislación adecuada para el desarrollo cooperativo, diálogo con las entidades representativas de los destinatarios de las políticas públicas establecidas en el plan, y comunicación a la sociedad de la realidad y los valores del cooperativismo valenciano.

En suma, con las dos ediciones del FENT COOPERATIVES y una tercera en proceso de elaboración, es posible decir que el plan se ha convertido en un emblema del cooperativismo valenciano y en un referente para el resto de España y de Europa en materia de políticas públicas de fomento de la economía social.

2. Evaluación del Plan Fent Cooperatives II 2021-2022

El Plan de apoyo y fomento del cooperativismo de la Comunitat Valenciana FENT COOPERATIVES 2021-2022 se estructura en 7 líneas estratégicas y 20 objetivos, con 50 medidas concretas. La implementación involucra 97 indicadores y 60 centros gestores, financiadores y colaboradores. A finales de 2022, y coincidiendo con la finalización del plan, la Dirección General de Emprendimiento y Cooperativismo de la Generalitat Valenciana encarga su evaluación.

La evaluación realizada por investigadores de la Universitat de València tiene como primer objetivo evaluar la implementación del FENT COOPERATIVES basándose en los indicadores del plan. El segundo objetivo es proporcionar información y recomendaciones para una evaluación más amplia y mejorar el diseño e implementación del próximo Plan FENT COOPERATIVES III.

En relación con el primer objetivo sobre evaluación de indicadores, el análisis se centra en el periodo de aplicación del Plan, es decir, los ejercicios 2021 y 2022. La metodología se basa en fichas individualizadas para cada una de las medidas, detallando los 97 indicadores de seguimiento, y evaluando el grado de consecución de cada medida como “Sí”, “En trámite”, “Parcialmente”, “No” y “No evaluable”. Las fuentes de información incluyen la Dirección General de Emprendimiento y Cooperativismo, la Confederación de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, y reuniones de trabajo

con representantes gubernamentales y no gubernamentales. La tipología de políticas abarca PEFC (Programas Específicos de Fomento Cooperativo), PGFE (Programas Generales de Fomento Empresarial) e IDC (Iniciativas de Desarrollo Cooperativo).

De la evaluación de indicadores se desprende que el Plan FENT COOPERATIVES 2021-2022 ha logrado un grado de ejecución del 66%. En detalle, de las 50 medidas, 28 alcanzaron un 100% de cumplimiento, 2 están en trámite (75%), 8 cumplidas parcialmente (50%), y 9 no cumplidas (0%). Por lo que respecta a las líneas estratégicas, la 1,3, 4 y 5 superan el promedio de cumplimiento (cercano al 66%), mientras que las líneas 2 y 6 rondan el 50%, y la línea 7 de gobernanza supera levemente el 40%. Las principales conclusiones de cada línea son las siguientes:

- **L1. Desarrollo económico-empresarial, financiación y empleo:** Destacan logros como la adaptación laboral de cooperativas ante la crisis del Covid-19, programas de ayuda para la transformación de empresas en cooperativas, impulso de cooperativas innovadoras, acciones formativas, y el programa de integración cooperativa agroalimentaria.
- **L2. Desarrollo Societario:** Se destaca la falta de una guía de buenas prácticas y programas para promover la participación de jóvenes y mujeres en puestos directivos de cooperativas.
- **L3. Desarrollo Medioambiental y Territorial:** Destacan la creación de la Red de Municipios por la Economía Social, proyectos cooperativos ligados al impacto territorial, y la participación de cooperativas en el ámbito de energías renovables.
- **L4. Colaboración Público-Privada:** Se señala una fase de promoción exitosa, pero la aplicación está condicionada al desarrollo de la nueva ley de cooperativas. No constan medidas de cesión de suelo cooperativo por parte de ayuntamientos en 2021 y 2022.
- **L5. Comunicación, Formación e Investigación:** Se destaca la plataforma ESSCOOP para la difusión del cooperativismo entre el profesorado, programas de posgrado en cooperativismo, y acciones de difusión del cooperativismo por parte de las federaciones cooperativas.
- **L6. Estructura Representativa y Participación Institucional:** Mientras la mayoría de Federaciones disminuyeron en número de cooperativas federadas, hay una presencia amplia en órganos institucionales y mesas de diálogo. Se busca aumentar la representación en diversas instituciones.
- **L7. Gobernanza de la Administración Pública del Cooperativismo:** Se otorgaron ayudas específicas para la promoción de cooperativas, pero otras medidas como la creación de un servicio propio y la reglamentación del Registro de Cooperativas están en trámite, y la publicación del Plan FENT COOPERATIVES como Decreto del Consell no se ha llevado a cabo.

El segundo objetivo de la evaluación se centra en proporcionar una evaluación más completa del Plan FENT COOPERATIVES II mediante la recopilación de información de diversas fuentes externas a las entidades gestoras del plan. Se utilizan dos metodologías: grupos de discusión o *focus group* con expertos del sector cooperativo y de las administraciones públicas, y un cuestionario dirigido a las cooperativas valencianas. Tanto el cuestionario, completado por 175 cooperativas, como los *focus group*, abordaron temas como el grado de conocimiento del plan, el proceso de diseño y construcción, la valoración de las medidas y objetivos, los principales obstáculos y la percepción de las ayudas de fomento del cooperativismo. Los principales resultados obtenidos han sido los siguientes:

- Por lo que respecta **al conocimiento del Fent Cooperatives II**, se destaca una dualidad entre los actores. En primer lugar, las federaciones de cooperativas y las entidades de las administraciones públicas encargadas de la promoción del plan sí que lo conocen, sin embargo, muchas de las cooperativas a las que representan las federaciones, las cooperativas no federadas e incluso administraciones públicas más alejadas de la gestión del plan, aunque conocen su existencia, no sabrían detallar en qué consiste. Además, se destaca que existe una diferencia significativa entre el Plan como estrategia de la Generalitat y las ayudas concretas para las cooperativas: las cooperativas y sus federaciones son conscientes y están al corriente de las ayudas a las que pueden optar, pero desconocen que éstas están enmarcadas dentro de un plan estratégico de desarrollo del cooperativismo.
- En cuanto al **diseño y construcción del plan**, se pone en evidencia que la elaboración del mismo fue abierta y dio amplio margen para la consulta y participación. Se indica que a través de las federaciones de cooperativas se recopilieron aportaciones que sirvieron para mejorar o matizar los borradores del plan, y sobre todo sirvieron para mejorar algunas de las medidas preexistentes. En definitiva, se valora positivamente la iniciativa de la administración por reconocer el papel de la economía social.
- Por lo que concierne a la **valoración de las principales medidas del plan**, la valoración de la mayoría de ellas ha sido positiva. Sin embargo, se han detectado diferencias en la percepción por parte de las entidades representativas y por parte de las propias cooperativas. Tres son las medidas evidenciadas como más importantes por parte de las cooperativas y que necesariamente han de requerir mayor atención en este y ulteriores planes de fomento del cooperativismo valenciano: (1) La necesidad de reestructurar y mejorar el Registro de Cooperativas, (2) La necesidad de una Ventanilla Única Cooperativa como herramienta de información y asesoramiento, (3) La necesidad de vincular el cooperativismo a las

estructuras del entorno local, poniendo de relieve el arraigo y vocación de anclaje al territorio del cooperativismo.

- En el caso de la **valoración de los objetivos del plan**, el más importante para las cooperativas es (1) el buen funcionamiento del Registro de Cooperativas, seguido de los objetivos que tienen que ver con desarrollo empresarial, en concreto, (2) el fomento de las cooperativas como instrumento idóneo para la recuperación y transformación económica en la etapa post-pandemia, (3) la mejora de la competitividad de la empresa cooperativa: conversión productiva, innovación, internacionalización, digitalización y transformación ambiental, y (4) la creación de un instrumento financiero general para el cooperativismo valenciano.
- En cuanto a la **identificación de obstáculos**, se destacan los siguientes: (1) falta de efectividad del Registro de Cooperativas, (2) falta de comunicación de las ayudas relacionadas con el cooperativismo, (3) falta de visión conjunta del plan, (4) grado de conocimiento y de percepción desigual del plan entre el cuerpo político y el cuerpo funcional, (5) desfase temporal en la resolución de ayudas a cooperativas, (6) falta de colaboración y diálogo entre las diferentes Administraciones públicas, (7) falta de diálogo y de centralizar ciertas medidas en el organismo correspondiente, (8) desconocimiento del funcionariado de todas las medidas del plan y (9) falta de un diálogo más fluido entre las administraciones locales y autonómicas para la coordinación del plan.
- Finalmente, en materia de **percepción de ayudas** por parte de las cooperativas, el 66,5% de las cooperativas encuestadas afirmaron haber recibido ayudas de la Generalitat Valenciana en 2021-2022, revelando la utilidad de estas medidas. La preferencia por ayudas específicas para cooperativas resalta la efectividad de las medidas focalizadas. Además, el análisis detallado de las cantidades recibidas evidenció que las cooperativas más pequeñas, especialmente aquellas con menos de 10 trabajadores, fueron las principales beneficiarias, y las grandes las que más dinero reciben. Las respuestas de aquellas que no recibieron ayuda subrayan desafíos como la falta de adecuación a necesidades específicas y la complejidad burocrática.

La evaluación del Plan FENT COOPERATIVES II se enfrenta a diversas limitaciones que impactan en los resultados finales. La falta de sistematización en la recopilación de información es destacada, evidenciando problemas de coordinación interna y herramientas inadecuadas. La implementación de medidas con periodos de maduración prolongados y la imprecisión entre los elementos del plan también constituyen desafíos. Además, la limitación para poder realizar una evaluación de impacto con un grupo de control y la dependencia de indicadores de otros planes son limitaciones que afectan la rigurosidad de la evaluación.

Para superar estas limitaciones, se recomienda establecer mecanismos más eficientes para la recopilación de información, creando unidades específicas de coordinación. Además, si el nuevo plan incluye medidas con procesos de implementación prolongados, se sugiere extender el periodo del plan. Mejorar la concreción y coherencia entre los elementos del plan, así como evitar condicionarlo a otros planes, son recomendaciones esenciales. Se destaca la necesidad de identificar y abordar medidas infrautilizadas y considerar la creación de una unidad de coordinación interconsellerías para optimizar la transversalidad del plan.

Y, por último, es importante destacar que, la evaluación del II Plan FENT COOPERATIVES 2021-2022 revela mejoras respecto al primero, adaptándose mejor a las necesidades cooperativas.

3. El Fent Cooperatives II como elemento vertebrador de un ecosistema cooperativo valenciano

El Plan FENT COOPERATIVES, como política pública de segunda generación (Chaves y Gallego, 2020), ha desempeñado un papel esencial en el fortalecimiento del ecosistema cooperativo de la Comunidad Valenciana (Catala et al., 2024). Tras su evaluación, especialmente en el contexto de su segunda edición, se ha examinado cómo este plan ha contribuido al desarrollo de dicho ecosistema y el impacto que ha generado en sus diferentes componentes.

El concepto de ecosistema se refiere a un sistema dinámico compuesto por elementos interrelacionados que interactúan y se influyen mutuamente. En el ámbito de la economía social, se han desarrollado varios modelos teóricos que abordan este concepto, destacando la propuesta de Catala et al., 2023. Este modelo de ecosistema de economía social distingue dos dimensiones clave: la cognitiva y la práctica, cada una de las cuales agrupa diversos elementos fundamentales para el crecimiento de las entidades de economía social.

La dimensión cognitiva incluye aspectos relacionados con la creación de una cultura e identidad sólida en torno a la economía social, una educación y formación adecuada, investigación continua, métricas que midan el impacto en la región y la provisión de servicios de soporte y consultoría. Estos elementos proporcionan la base teórica y el conocimiento necesario para el desarrollo del ecosistema.

Por otro lado, la dimensión práctica abarca el acceso a la financiación, la apertura de mercados adecuados, un entorno legal favorable, redes de apoyo y el papel de las instituciones públicas que promueven políticas de fomento del cooperativismo. Estos elementos operativos son esenciales para garantizar que las entidades de economía social puedan desarrollarse de manera efectiva y sostenible, contribuyendo así a la creación de valor social en el territorio (Catala et al., 2023).

El conjunto de las 50 medidas que componen el plan incide específicamente en la promoción de cada uno de los elementos que conforman el ecosistema. Al implementar estas medidas de manera simultánea y coordinada, se crean sinergias que potencian de forma unificada el ecosistema en su conjunto.

Este enfoque integral no solo asegura que todos los elementos del ecosistema reciban el apoyo necesario para desarrollarse, sino que también facilita la interconexión y colaboración entre ellos, generando un efecto multiplicador. Como resultado, las cooperativas experimentan un fortalecimiento significativo, mejorando su capacidad para ofrecer soluciones sostenibles y efectivas a los retos socioeconómicos que demanda el territorio valenciano. Este fortalecimiento se traduce en un ecosistema más robusto y resiliente. En la tabla 1 se detalla la relación de las medidas vinculadas con cada uno de los elementos del ecosistema.

Tabla 1. Distribución de las medidas del plan FENT COOPERATIVES en función de los elementos del ecosistema de economía social

Elementos del ecosistema	Medidas promotoras en el plan FENT COOPERATIVES²
Cultura e identidad	Medida 15. Identificación y divulgación de buenas prácticas. Medida 18. Calificación “Entidad valenciana socialmente responsable”.
Formación	Medida 5. Desarrollo capital humano en cooperativas. Medida 27. Cooperativas como mecanismo de educación ambiental. Medida 28. Divulgación colaboración público-privada cooperativas. Medida 39. Módulo formación gestión integral cooperativas. Medida 40. Valoración positiva módulo en subvenciones. Medida 41. Programas cooperativas escolares en educación. Medida 42. Inserción laboral cooperativas en formación profesional.
Investigación	Medida 36. Materiales divulgativos e informes cooperativos. Medida 37. Investigación partenarial cooperativas y universidades.
Medición del impacto	Medida 38. Cooperativismo en estadísticas oficiales Generalitat.
Consultoría	Medida 12. Revisión incentivos autoempleo cooperativo. Medida 13. Ventanilla Única Cooperativa en emprendimiento. Medida 14. Programas autoempleo cooperativo colectivos específicos. Medida 16. Acceso jóvenes y mujeres a dirección. Medida 17. Memorias de sostenibilidad y responsabilidad social. Medida 24. Nuevos modelos negocio economía circular. Medida 25. Apoyo transición ecológica y eficiencia. Medida 26. Promoción cooperativismo agroalimentario en Pacto Verde.

2. Las medidas 7, 22 y 23 no se han incorporado debido a su calificación como no evaluables en la Evaluación de Implementación del Plan FENT COOPERATIVES realizado por Chaves et al., 2023.

Elementos del ecosistema	Medidas promotoras en el plan FENT COOPERATIVOS ²
Acceso a la financiación	Medida 8. Sistema de garantías financieras para cooperativas. Medida 9. Convenio cooperativas de crédito Generalitat. Medida 10. Fondo específico en el Instituto Valenciano de Finanzas. Medida 11. Comunicación de los incentivos.
Marco legal	Medida 30. Reserva contratos a favor cooperativas. Medida 31. Estímulo cooperativas iniciativa social y no lucrativas. Medida 32. Reconocimiento legislativo comunidades energéticas cooperativas Medida 33. Avances legislativos cooperativas de vivienda. Medida 35. Cláusulas sociales en adjudicación patrimonial. Medida 48. Publicación plan Fent Cooperatives como decreto.
Instituciones y políticas públicas	Medida 34. Registro de patrimonio público suelo. Medida 46. Intergrupo parlamentario sobre cooperativismo. Medida 47. Desarrollo plan estratégico consejo cooperativismo. Medida 49. Adecuación programas ayudas a cooperativas. Medida 50. Mejora registro de cooperativas y digitalización.
Redes	Medida 19. Red local de prescriptores cooperativos. Medida 20. Colaboración administración local en proyectos cooperativos. Medida 21. Participación activa cooperativas en estructuras locales. Medida 29. Proyectos locales cooperativas servicios públicos. Medida 43. Integración de cooperativas en representación autonómica. Medida 44. Liderazgo cooperativo en economía social. Medida 45. Cooperativas en plataformas consultivas Generalitat
Acceso a los mercados	Medida 1. Adaptación de cooperativas a nuevas exigencias laborales. Medida 2. Transformación cooperativas empresas en crisis. Medida 3. Planes estratégicos para innovación cooperativa. Medida 4. Impulso cooperativismo de plataforma y polivalentes. Medida 6. Aumento dimensión empresarial de cooperativas.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos a partir de las medidas seleccionadas, destacando la contribución específica del plan FENT COOPERATIVOS a cada una de las dimensiones del ecosistema.

En la parte cognitiva del ecosistema, entre otras medidas, la política ha propiciado la creación de la plataforma ESSCOOP para promover la economía social en la educación secundaria y la formación profesional, así como la financiación de premios en apoyo a investigaciones en economía social. También se crearon los Laboratorios de Transformación Social dedicados a la investigación sobre cómo mejorar la relación entre economía social y ODS, colaboración público-privada y participación social de la empresa. Por otra parte, se ha desarrollado el portal estadístico de la Economía Social Valenciana “Valestat” junto con CIRIEC-España, y se han impulsado programas como Llamp, la Niuada o Migracoop para fomentar el emprendimiento cooperativo.

En cuanto a los resultados de la dimensión práctica u operacional, se ha creado la Red de Municipios por la Economía Social con 24 municipios, se ha fomentado el autoempleo cooperativo con la incorporación de 658 miembros a través de ayudas, y se han transformado 12 empresas mercantiles con ayuda de la Generalitat en 12 cooperativas y la creación de 34 miembros.

Los resultados derivados de las diversas medidas implementadas por el Plan han sido numerosos y positivos, influyendo de manera directa en múltiples áreas. A pesar de la heterogeneidad de dichas medidas, su aplicación conjunta ha generado un efecto sinérgico que ha contribuido, de manera significativa, al crecimiento y fortalecimiento del cooperativismo en la Comunidad Valenciana.

4. Conclusiones

Este estudio ha demostrado que las políticas públicas no pueden considerarse simplemente como un elemento adicional dentro de los ecosistemas de economía social. Por el contrario, actúan como un catalizador que influye significativamente en todos los componentes del ecosistema, tanto en la dimensión cognitiva como en la dimensión práctica.

Asimismo, se puede identificar que la efectividad de las políticas públicas debe ajustarse al grado de desarrollo del ecosistema en cada territorio. En regiones sin una presencia consolidada de economía social, deben priorizarse políticas *soft* (Chaves, 2010), mientras que, en contextos con ecosistemas emergentes, como la Comunidad Valenciana, la combinación de políticas *soft* y *hard* es la estrategia más eficaz. Por otro lado, en ecosistemas maduros, como los de Mondragón en el País Vasco o Emilia-Romaña en Italia, las políticas deben centrarse en las políticas *hard* enfocadas a la mejora de la competitividad de sus entidades.

Finalmente, se resalta la importancia de seguir fomentando la evaluación de políticas públicas de economía social. La experiencia del Plan FENT COOPERATIVES ha demostrado que una evaluación rigurosa permite obtener información valiosa para ajustar las políticas y fortalecer los ecosistemas cooperativos, contribuyendo así al crecimiento del cooperativismo como modelo transformador.

Referencias

ALBA, N., BARREIRO, C., CHAVES, R., GÓMEZ, D., GARCÍA, T., MONRABAL, B., PORTILLA, P. & ROMERO, P. (2021): FENT COOPERATIVES. Plan de apoyo y fomento del cooperativismo de la Comunitat Valenciana 2021-2022. Disponible en: https://emprenedoria.gva.es/documents/126856934/173815131/NGEU_Fent+Cooperatives_cas.pdf/42733741-6820-448b-99cb-990bb62f09d8

- CATALA, B., SAVALL, T. & CHAVES-AVILA, R. (2023): "From entrepreneurial and innovation ecosystems to the social economy ecosystem", *Journal of Business Research*, 163. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2023.113932>
- CATALA, B., SAVALL, T., CHAVES, R. & BASSI, A. (2024): "Las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el marco de los ecosistemas de economía social. Un análisis comparado en la Comunidad Valenciana y la Emilia Romagna", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 110, 5-44. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.110.28266>
- CHAVES, R. (2010) Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la Economía Social. En: Monzón, J.L., Murgui, S., Galán, J. y Antuñano, I.; *La Economía Social en España en el año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*. Valencia: CIRIEC-España.
- CHAVES, R., CATALA, B. & SAVALL, T. (2023): Evaluación del plan Fent Cooperatives 2021-2022, CIRIEC-España ed. Disponible en: <https://ciriec.es/?descargar-publicacion=4098&view=1>
- CHAVES, R. & GALLEGO, J.R. (2020): "Transformative policies for the social and solidarity economy: The new generation of public policies fostering the social economy in order to achieve sustainable development goals. The European and Spanish cases", *Sustainability (Switzerland)*, 12(10). DOI: <https://doi.org/10.3390/SU12104059>

Segunda Estrategia gallega de Economía Social. Horizonte 2027

Maite Cancelo Márquez

María Bastida Domínguez

CECOOP. Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

La Economía Social (ES) se ha consolidado en los últimos años como un pilar básico para el desarrollo socioeconómico de Galicia, promoviendo modelos empresariales que priorizan la cohesión social, la sostenibilidad y la participación de la comunidad. En este contexto, la Xunta de Galicia ha desplegado una serie de medidas orientadas al fortalecimiento y expansión del sector, que se convierte en un actor clave en la transición hacia un modelo económico más inclusivo y sostenible. La primera Estrategia Gallega de Economía Social (IEGAES), implantada entre 2019 y 2023, sentó las bases para el crecimiento y consolidación del sector, superando con creces los objetivos planteados en términos de creación de entidades y empleo.

Sobre esta base, la segunda Estrategia Gallega de Economía Social Horizonte 2027 (EGAESH27) se presenta como una evolución natural que busca profundizar en los logros alcanzados, expandiendo el ámbito de actuación de la ES hacia sectores emergentes y alineándola con los retos globales de sostenibilidad y digitalización. Con un enfoque multidimensional, la EGAESH27 aspira a consolidar el sector de la ES en Galicia, dotando a las entidades de los recursos y capacidades necesarias para su sostenibilidad a largo plazo.

El objetivo de este trabajo es presentar, de forma resumida, las principales medidas y acciones recogidas en la misma, para evidenciar la evolución de las políticas y estrategias de la CC.AA. de Galicia, destacando las similitudes y diferencias entre las dos estrategias de fomento de la ES implantadas en Galicia.

Palabras clave: Políticas públicas, estrategia gallega, economía social, innovación, desarrollo sostenible.

1. Introducción

La Economía Social (ES), caracterizada por priorizar el bienestar colectivo y la sostenibilidad sobre la mera maximización de beneficios, juega un papel fundamental en el desarrollo económico y social en toda Europa. Este sector, que abarca cooperativas, sociedades laborales, mutualidades y otras organizaciones similares, es básico por su contribución a la generación de empleo y actividad económica, así como en su papel en la promoción de cohesión social y el desarrollo de áreas rurales y despobladas.

Su papel como pilar esencial para lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible se recoge a varios niveles. Así, la Unión Europea ha consolidado su compromiso con el sector a través de diversas políticas y planes de acción entre la que destaca Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social”, aprobada en noviembre de 2023.

En España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) incluye un enfoque específico hacia la ES, con iniciativas como el PERTE de Economía Social y los Cuidados que busca fortalecer el tejido económico inclusivo y sostenible, apoyando la modernización tecnológica de las empresas sociales, la creación de redes de cooperativas y la promoción de transiciones sostenibles e inclusivas. Asimismo, la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 se centra en incrementar la visibilidad institucional de este sector, mejorar su competitividad, fomentar el emprendimiento y desarrollar la sostenibilidad social y territorial.

En este contexto, Galicia se ha diferenciado como un territorio pionero en la adaptación de la legislación estatal a sus particulares necesidades socioeconómicas, implantando un amplio catálogo de políticas públicas dirigidas a fortalecer y expandir la ES gallega. El papel de este sector en Galicia es particularmente relevante, tanto por su contribución al PIB y a la creación de empleo en la comunidad como por su capacidad para dar respuesta a los problemas concretos de la autonomía mediante formas de organización cooperativa y comunitaria (Bastida et al., 2019 y 2020; Vaquero et al., 2023).

En este trabajo se analiza el marco de apoyo a la ES en Galicia a través del estudio de la Primera Estrategia Gallega de Economía Social (IEGAES), desarrollada entre 2019 y 2023 y de la Segunda Estrategia Gallega de Economía Social Horizonte 2027 (EGAESH27), aprobada.

2. I Estrategia gallega de la Economía Social (IEGAES)

En enero de 2019 se aprobó la primera Estrategia Gallega de Economía Social (IEGAES) para el período 2019-2021. Dotada inicialmente con un presupuesto de 73

millones de euros, la IEGAES nació con el objetivo de impulsar nuevas fórmulas empresariales que permitiese generar más empleo y de mayor calidad, garantizar una mejor redistribución de recursos y fomentar una mayor cohesión territorial y social. La estrategia centra su atención en las sociedades cooperativas, laborales, centros especiales de empleo y empresas de inserción laboral, por considerarse las cuatro grandes familias generadoras de empleo en la ES gallega. Estas entidades suman en su conjunto 3.000 organizaciones en la comunidad gallega, con un empleo estimado próximo a los 14.400 puestos de trabajo y un volumen de facturación cercano a los 3.000 millones de euros.

La IGAES se articula en tres ejes principales, Capacidades, Sostenibilidad e Identidad, cada uno con una serie de líneas de acción específicas y su correspondiente dotación presupuestaria.

la IEGAES se presenta como una iniciativa estructurada que se articula en un conjunto de acciones que buscan impulsar la ES gallega desde diversos frentes. En primer lugar, a través del eje de Capacidades se busca fortalecer las habilidades y conocimientos necesarios para el emprendimiento y la gestión de entidades de ES. Las acciones incluidas en este eje abordan la capacitación de personas y colectivos implicados en la ES. Se destaca la inclusión de la formación en tecnologías de la información y comunicación (TIC), fundamental para adaptar las entidades de ES a la forma de competir en la era digital. Además, la integración de la ES en todos los niveles educativos, desde la primaria hasta la universidad, y su enfoque en la inclusión de colectivos con dificultades, constatan el compromiso de la estrategia con la formación, básica para mejorar las competencias de quienes emprenden en ES. Por último, la promoción del emprendimiento femenino y el apoyo a emprendedores en sectores emergentes y áreas rurales subrayan la importancia de proporcionar las herramientas y conocimientos necesarios para fomentar el emprendimiento y la inclusión laboral.

El eje de Sostenibilidad es fundamental para asegurar la viabilidad y el crecimiento a largo plazo de las entidades de ES. Las acciones enfocadas en la innovación, la modernización administrativa y la reforma del marco legal son esenciales para mantener la competitividad del sector, garantizando su adaptabilidad al contexto actual. En la misma línea, la promoción de la cooperación y la coordinación entre entidades y departamentos autonómicos subraya la importancia de un enfoque colaborativo para afrontar los retos del entorno, mejorando la capacidad de respuesta y adaptación de las entidades. Finalmente, el eje de Identidad busca fortalecer la visibilidad y sentido de pertenencia dentro de la ES. Las acciones dirigidas al branding y las campañas de comunicación son vitales para aumentar el reconocimiento y valor percibido del sector. La creación de un consejo consultivo y el fomento de la colaboración entre entidades reflejan una línea de acción orientada a consolidar la identidad y cohesión del sector.

En cualquier caso, las claves de la evaluación la proporcionaron los propios objetivos identificados por la estrategia: aumentar un 10% las entidades de ES en Galicia, aumentar un 20% el número de empleos, potenciar la presencia femenina en estas entidades y reducir a la mitad el tiempo necesario para su constitución. En datos concretos, se trataba de alcanzar las 3.300 entidades, los 17.500 empleos, el 50% de presencia femenina entre los socios promotores de entidades de ES y pasar de los 110 días de tiempo medio de constitución de sociedades a 55 días.

En primer lugar, cabe destacar que la IGAES amplió tanto su plazo de ejecución, como el presupuesto total movilizado. Así, si bien en un principio estaba planificada para ser desplegada entre 2019 y 2021, se extendió hasta 2023, en el marco de negociación de la segunda estrategia. En paralelo, el presupuesto total ejecutado fue de 89 millones de euros, 16 más de lo inicialmente previsto (22% adicional). En relación con el número de entidades creadas en este período (varios autores en: Canelo y Botana, v.a.), no solo se alcanzó la meta establecida, sino que ésta se superó ampliamente. En primer lugar, las sociedades cooperativas muestran una tendencia positiva, con 485 nuevas entidades durante el período. Las sociedades laborales, por otro lado, experimentaron fluctuaciones, pese a las cuales se crearon 116 nuevas organizaciones durante el período. Los centros especiales de empleo también registraron un notable crecimiento, especialmente en 2021, cuando el número de nuevas entidades se duplicó sobre las que se venían creando en promedio. Aunque hubo una ligera disminución en 2022, el total de 26 centros nuevos refleja un balance claramente positivo. Las empresas de inserción, por su parte, mostraron el menor número de inscripciones y menos constante, con solo 3 entidades registradas durante todo el período.

En relación con la creación de empleos, el objetivo se cifró en la generación de aproximadamente 3.000 empleos nuevos. En este caso, la evaluación del objetivo es más compleja, al no disponer de datos fiables de empleo en el ámbito de la ES gallega. Según los datos manifestados por la Xunta de Galicia, se generaron 750 puestos de trabajo por encima de dicho objetivo.

En tercer lugar, se marcaba como objetivo aumentar la participación de las mujeres en las entidades de ES. Nuevamente existen limitaciones en el acceso a los datos, pero los disponibles indican que desde 2019 hasta 2022, la participación femenina ha mostrado una evolución positiva, especialmente en las sociedades cooperativas, donde aumentaron del 40,74% al 49,06%. En términos generales, aunque se logró superar el objetivo en 2021 con un 50,18% de participación total, en 2022 la cifra se situó ligeramente por debajo del objetivo, en un 47,58%. Pese a las fluctuaciones en algunos tipos de entidades y la falta de datos en ciertos años, los resultados indican un progreso constante hacia la igualdad de género en la ES gallega.

Finalmente, un cuarto objetivo se concretaba en la reducción del tiempo de constitución de las entidades de ES. En este caso, los datos del Rexistro Galego de enti-

dades de ES indican que el tiempo medio de constitución y registro de entidades ha pasado de 110 días a 44, una disminución del 60% superior al objetivo previsto (reducción a la mitad del tiempo).

3. La 2ª Estrategia gallega de la Economía Social: Objetivo 2027 (EGAES H27)

La EGAES H27 nace con el objetivo de fomentar el desarrollo económico sostenible y equitativo en Galicia a través de la creación de 400 nuevas empresas de Economía Social (ES) y la generación de 4.000 puestos de trabajo de calidad e inclusivos. Este plan busca consolidar y expandir el sector de la economía social en Galicia, alineándose con las prioridades europeas y globales de sostenibilidad social, económica y ambiental. La EGAES H27 es una herramienta estratégica para construir una Galicia más justa, sostenible e inclusiva.

Con los resultados de la IESGAES como punto de partida, la segunda Estrategia Gallega de Economía Social Horizonte 2027 (EGAESH27) se presenta como una herramienta diseñada para fortalecer y expandir la ES en Galicia. En un contexto favorable a nivel europeo, estatal y autonómico, la EGAESH27 se alinea con diversas políticas y programas que reconocen y refuerzan este modelo económico. El eje conductor de la estrategia es la sostenibilidad, entendida en tres dimensiones:

- Económica, a través de la consolidación y crecimiento de las entidades de ES que desarrollan su actividad en los sectores actuales, buscando extender su ámbito de actuación hacia los sectores emergentes contemplados en el Plan Europeo de ES.
- Social, fomentando la creación de empleo inclusivo y la estabilidad laboral, promoviendo la igualdad, la equidad y la incorporación de más mujeres, jóvenes, mayores de 55 años, migrantes y retornados al sector.
- Ambiental, promoviendo la creación de entidades y el desarrollo de proyectos en la economía verde y azul, así como en la economía circular, fomentando la digitalización del sector y reduciendo al máximo la huella de carbono de sus actividades.

Para lograr el objetivo de consolidar y expandir la ES gallega, la EGAESH27 identifica una serie de retos clave para asegurar su éxito y sostenibilidad a largo plazo. En primer lugar, se entiende que la sostenibilidad y la competitividad son pilares fundamentales para la ES en Galicia. La estrategia busca consolidar el sector en sus dimensiones social, económica y ambiental, asegurando que las entidades puedan mantenerse y crecer de manera sostenible. Para ello, incide en la formación y el desarrollo de competencias -tanto individuales como en el ámbito de la gestión organizativa-, buscando la adaptación de las entidades al contexto actual y futuro. Además,

se fomenta el emprendimiento, incentivando la participación de mujeres, jóvenes, migrantes, retornados, mayores de 55 años y personas vulnerables. Un componente clave para lograr esta sostenibilidad y mejorar la competitividad es la implantación de herramientas de medición y evaluación del impacto social y económico de la ES, permitiendo a las entidades demostrar y mejorar su contribución a la sociedad.

En segundo lugar, se intenta mejorar las opciones de continuidad y desarrollo futuro de las entidades impulsando su actuación en sectores clave y favoreciendo la generación de empleo. Para ello, la estrategia se centra en facilitar la entrada de la ES en áreas emergentes como la tecnología, la digitalización, el sector verde, industrial y sostenible. Igualmente, se considera esencial la creación de empleo inclusivo y de calidad para asegurar que estas entidades se asienten firmemente en el territorio gallego. En este contexto, se considera esencial mejorar la visibilidad y el reconocimiento del impacto de la ES para su crecimiento, por lo que se promueven iniciativas que aumenten el conocimiento de este sector entre el público y las administraciones.

Finalmente, también se entiende que el acceso a recursos y la coordinación efectiva son aspectos críticos para el éxito de la EGAESH27. Para ello, es fundamental que las entidades de ES puedan acceder de manera ágil y efectiva a programas de apoyo europeos, estatales, gallegos y provinciales. Además, se prioriza la obtención de sinergias a través de la coordinación de esfuerzos entre organismos, instrumentos, agentes y entidades públicas y privadas de la ES, así como la participación y colaboración entre los representantes de la ES y los organismos responsables en el gobierno autonómico, creando un entorno cohesionado y cooperativo que facilite el desarrollo y la mejora continua de la estrategia.

Los objetivos estratégicos y operativos marcados están diseñados para abordar de manera efectiva los retos identificados para consolidar y expandir la ES en Galicia, asegurando su sostenibilidad y competitividad a largo plazo:

- Sostenibilidad y competitividad. La EGAESH27 destaca la importancia de la sostenibilidad y la competitividad como pilares fundamentales para la ES en Galicia. Los objetivos estratégicos dirigidos a la mejora de la capacidad competitiva de las entidades y de consolidar su sostenibilidad social, económica y ambiental se alinean directamente con este reto. A través de la formación y el desarrollo de competencias, tanto individuales como organizativas, la estrategia busca asegurar que las entidades puedan adaptarse a las demandas actuales y futuras, fortaleciendo así su capacidad de mantenerse y crecer de manera sostenible. La mejora de la capacitación de las personas es un objetivo operativo clave que responde a la necesidad de formación y desarrollo de competencias. Promover el emprendimiento, la formación especializada y las habilidades directivas es esencial para mejorar la competitividad y facilitar la entrada en sectores emergentes, como se

indica en el planteamiento inicial. Esto no solo fortalece la capacidad de las entidades de ES, sino que también fomenta la inclusión de grupos diversos como mujeres, jóvenes, migrantes y personas mayores de 55 años.

- Por último, el reto de implantar herramientas de medición y evaluación del impacto social y económico de la ES está directamente vinculado a los objetivos operativos que buscan desarrollar programas para medir y evaluar dicho impacto. Esto permite a las entidades demostrar y mejorar su contribución a la sociedad, lo que es imprescindible para elevar su reconocimiento y favorecer su sostenibilidad a largo plazo.
- Continuidad y desarrollo futuro. Para mejorar las opciones de continuidad y desarrollo futuro, la estrategia se centra en la entrada de la ES en sectores clave como la tecnología, la digitalización, y el sector verde, industrial y sostenible. Los objetivos estratégicos y operativos relacionados con la modernización tecnológica, la digitalización y la innovación son fundamentales para facilitar esta transición y asegurar que las entidades de ES puedan aprovechar las nuevas oportunidades en estos sectores emergentes. Como es obvio, para poder garantizar la continuidad de las organizaciones y su despliegue en los nuevos sectores se precisan recursos, entre ellos humanos. En consecuencia, las acciones dirigidas a la creación de empleo inclusivo y de calidad son un componente esencial de la estrategia. Los objetivos operativos que fomentan el acceso al empleo para grupos diversos y en zonas rurales responden directamente a este reto, asegurando que las entidades de ES generen empleo a la vez que contribuyen a la cohesión social y territorial en Galicia. En este mismo contexto deben situarse las acciones destinadas a mejorar la visibilidad y el reconocimiento del impacto de la ES, fundamentales para su crecimiento y sostenibilidad.
- Acceso a recursos y coordinación. Finalmente, el acceso ágil y efectivo a programas de apoyo y la coordinación son aspectos críticos para el éxito de la EGAESH27. Los objetivos estratégicos y operativos que buscan facilitar el acceso a programas de apoyo y fomentar la coordinación y sinergias entre entidades, organismos y agentes de la ES aseguran que las entidades puedan beneficiarse plenamente de los recursos disponibles y trabajar en un entorno cohesionado y cooperativo. Esto incluye la potenciación del Consejo de ES y la revisión del marco normativo, elementos esenciales para consolidar una gobernanza efectiva.

4. Comparativa de las estrategias

Ambas estrategias, presentan similitudes y, a la vez, un conjunto de diferencias claves, que pasaremos a comentar.

Entre las semejanzas, nos encontramos:

- Los objetivos comunes, que son el fomento del emprendimiento en la ES gallega, por lo que se busca aumentar el número de entidades, así como la generación de empleo y la sostenibilidad como eje central, en sus dimensiones social, económica y ambiental.
- La inclusión y la equidad, que se buscan alcanzar, por un lado, a través del fomento del emprendimiento femenino y la participación de colectivos vulnerables y, por el otro, a través de una mayor participación de mujeres, jóvenes, migrantes y mayores de 55 años.
- La inclusión de áreas de formación y adquisición de competencias a través de programas diseñados para mejorar las habilidades y, así, preparar a los emprendedores, la ESGAESH27, además, amplía la formación a 20.000 personas estableciendo un foco especial con la relacionada en sectores emergentes.
- Visibilidad y reconocimiento. Ambas estrategias buscan aumentar la visibilidad de la ES en la sociedad gallega y, así, consolidar su valor percibido.

Si analizamos las diferencias claves entre ambas estrategias, tenemos las siguientes:

- Enfoque estratégico. Mientras que la IESGAES ponía el foco en el crecimiento inicial del sector, la ESGAESH27 se centra en la consolidación y la expansión, con una mayor diversificación y adaptación a los sectores emergentes.
- Ámbitos de actuación: la IESGAES tenía un enfoque más limitado a sectores tradicionales mientras que la ESGAESH27 expande su actuación a los sectores emergentes: tecnología, digitalización, economía verde, azul y circular.
- Gobernanza y control: la IESGAES no preveía un mecanismo formal de seguimiento mientras que la ESGAESH27 introduce al Consejo de ES y un sistema de indicadores para monitorizar el progreso.
- Innovación en gobernanza. La nueva estrategia gallega promueve la creación de sinergias y coordinación entre las entidades, administraciones y agentes económicos.
- Metas concretas: la segunda estrategia plantea objetivos específicos como la incorporación de un 25% de jóvenes y la reducción del tiempo de constitución de nuevas entidades a 37 días.
- Presupuesto: La IESGAES tenía una dotación de 73 millones de euros y la ESGAESH27 170 millones de euros (un 91% superior al presupuesto final de la IESGAES).

5. Conclusiones

La revisión conjunta de estas medidas y acciones permite concluir que la EGAESH27 se articula en torno a un conjunto de acciones concretas que pretenden fortalecer el

sector mediante una combinación equilibrada de políticas blandas y duras. Esta estrategia busca no solo consolidar las entidades de ES ya existentes, sino también fomentar nuevas iniciativas, promoviendo la innovación, la sostenibilidad y la inclusión social.

El análisis de las políticas públicas diseñadas en Galicia y su desarrollo en el marco institucional de la CC.AA. nos lleva a las siguientes conclusiones, en la línea de otros trabajos como los publicados por Catalá et al. (2024) y Chaves et al. (2023) diferenciando las actuaciones consideradas como políticas blandas y políticas duras, dentro de la estrategia gallega.

Las políticas blandas de la estrategia se enfocan en el fortalecimiento del conocimiento, la formación, y la creación de redes dentro del sector de la ES. Por ejemplo, la Red de aceleradoras en el marco del programa ES Factory está diseñada para atraer ideas innovadoras, proporcionando formación y mentoría a emprendedores, lo que permite un entorno de aprendizaje continuo y vinculación con redes de apoyo como el networking y crowdfunding. Similarmente, el Programa Junior-Startup se orienta hacia la formación y divulgación entre los jóvenes, preparando a las nuevas generaciones para involucrarse en el emprendimiento social. Iniciativas como ES Euroreión y Programa ES – Educa e Emprime promueven la intercooperación transfronteriza y la capacitación tanto de profesores como de estudiantes, reforzando el ecosistema de la ES desde sus bases. En el ámbito de la profesionalización y el liderazgo, programas como CapacitES buscan mejorar la competencia de agentes intermedios, gestorías y asesorías, asegurando que estos actores clave estén bien informados para apoyar el crecimiento del sector. Además, el Plan de desarrollo individual para mujeres directivas en la ES promueve el liderazgo femenino, un componente crucial para una mayor equidad en la gestión de las entidades de ES. Estas acciones, al centrarse en la sensibilización, capacitación y creación de capacidades, son identificadas como políticas blandas debido a su enfoque en el desarrollo de habilidades y la creación de un entorno favorable para el crecimiento de la ES.

Por otro lado, las políticas duras en la estrategia EGAESH27 se enfocan en la planificación y el desarrollo directo de actividades, apoyando la consolidación y expansión de las entidades de ES. Programas como Arol-ES y Bono ES-Transforma son ejemplos claros de estas políticas, ya que proporcionan apoyo financiero directo para la creación de empleo estable y la transformación de negocios en cooperativas o sociedades laborales, asegurando así la continuidad y sostenibilidad de estas entidades. Asimismo, el Bono Consolida se dirige específicamente a fortalecer las entidades de ES en etapas clave de su desarrollo, incrementando su competitividad y manteniendo empleos de calidad. En la misma línea, acciones como Emprendimiento PLUS y las Ayudas para iniciativas de emprendimiento están diseñadas para proporcionar incentivos financieros y apoyo directo a emprendedores y entidades de ES, facilitando su crecimiento económico y aumentando su competitividad. Estas acciones se traducen en resultados tangibles y medibles, como la creación de empleo y la mejora en la sostenibilidad de

las empresas. Además, la estrategia incorpora medidas de apoyo a entidades de ES con una fuerte dimensión social, como es el caso de las Ayudas a empresas de inserción y las Ayudas a centros especiales de empleo, que facilitan la inclusión laboral de colectivos vulnerables. Estas políticas, junto con el Programa de formación dual para personas con discapacidad intelectual garantizan el desarrollo y mantenimiento de puestos de trabajo adaptados, contribuyendo al bienestar de la comunidad.

En resumen, la estrategia de ES en Galicia combina de manera efectiva políticas blandas y duras para crear un entorno propicio que fomente tanto el crecimiento cualitativo como cuantitativo del sector. Mientras que las políticas blandas se orientan a la creación de capacidades, sensibilización y formación, las políticas duras aseguran el desarrollo estructural y financiero necesario para que las entidades de ES sobrevivan y prosperen en un entorno económico competitivo.

Bibliografía

- Bastida, M.; Oliveira, A. & Álvarez, D. (v.a.): As Sociedades Cooperativas Galegas. En: M. Cancelo y M. Botana: *Informes da Economía Social de Galicia*. CECOOP. Universidade de Santiago de Compostela.
- Bastida, M.; Vaquero García, A. & Cancelo, M. (2019): La Ley de Economía Social de Galicia. En: Gemma Fajardo & Rafael Chaves (dir.): *La Economía Social en la Comunitat Valenciana: regulación y políticas públicas*. CIRIEC-España.
- Bastida, M.; Vaquero García, A.; Cancelo, M. & Oliveira Blanco, A. (2020). Fostering the sustainable development goals from an ecosystem conducive to the SE: the galician's case. *Sustainability*, 12,500, doi:10.3390/su12020500.
- Cancelo, M. y Botana, M. (v.a.). *Informes da Economía Social en Galicia*. CECOOP. Universidad de Compostela.
- Català, B., Savall, T., Chaves, R. & Bassi, A. (2024): Las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el marco de los ecosistemas de economía social. Un análisis comparado en la Comunidad Valenciana y la Emilia Romagna, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 110, 5-44. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.110.28266>
- Chaves, R.; Catalá, B. & Savall, T. (2023): *Evaluación del plan Fent Cooperatives 2021-2022*. CIRIEC-España.
- Vaquero García, A.; Bastida, M. & Vázquez Taín, M.A. (2023): La economía social como instrumento para la recuperación económica: las medidas dinamizadoras propuestas en Galicia, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 108, 5-34. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.108.23749>.

La política pública municipal de impulso de la Economía Social y Solidaria. Barcelona, 2015-2024. Los planes de impulso (PIESS) 2016-2019, 2021-2023 y el nuevo 2024-2027

Xavier Rubio Cano

Cap de Departament d'Economia Social i Solidària
Ajuntament de Barcelona

Resumen

El Ajuntament de Barcelona desarrolla, desde septiembre de 2015, una política pública municipal de impulso de la Economía Social y Solidaria. Esta política se desarrolló mediante la creación, desarrollo y ejecución de dos Planes de Impulso ya finalizados (PIESS 2016-2019 y 2021-2023) y está a punto de aprobarse (en noviembre de 2024) el tercer PIESS 2024-2027. Esta política pública forma parte de la agenda política (de la “agencia”) como capacidad de acción pública y se puede afirmar que se ha demostrado su utilidad de la política, porque ha sido (y es) un instrumento de mejora para el ámbito de la ESS de Barcelona.

Palabras clave: Política pública municipal, Barcelona, Plan de Impulso (PIESS), ámbito ESS

Una política pública que ya forma parte de la agenda política, demostrando ser un instrumento de mejora para el ámbito de la ESS de Barcelona.

Con la creación del Comisionado de Economía Cooperativa, Social y Solidaria en julio de 2015 (como una de las novedades del nuevo gobierno municipal de la Alcaldía de Ada Colau y Barcelona En Comú) se empieza a conceptualizar primero y desarrollar de inmediato una nueva política pública, la de impulso de la Economía Social y Solidaria (ESS) de Barcelona, articulando un **equipo técnico** en el propio

Ajuntament y otro en la agencia de desarrollo local Barcelona Activa, compartiendo estrategia y con roles específicos. La política pública se concreta, durante el primer semestre de 2016, en el primer **Plan de Impulso de la ESS (PIESS) 2016-2019**.

Como toda política pública, en su origen global (y después en sus desarrollos concretos), el equipo técnico con el responsable político (el Comisionado Jordi Via i Llop) nos planteamos la pregunta: ¿cuál era “el problema/ la situación insatisfactoria” sobre la cual actuar con “una solución” que significase una mejora, aunque fuese pequeña. Así, “el problema” no era pequeño: en Barcelona, existían (y existen) grandes desigualdades sociales y económicas (y todas las interseccionales destacando la inequidad de género) traducidas a nivel territorial (2/3 partes de sus 73 barrios con una media inferior –a la global de la ciudad- de renta familiar disponible a la media de la ciudad y con media superior –a la global- del paro). Entonces, en la ciudad existía (y existe) otra manera de hacer economía (y sociedad) que palié, mitigue esas desigualdades, remueva sus causas y trabaje para superarlas? Sí, la economía social y solidaria. En consecuencia si había (y hay) “una solución disponible” se decidió iniciar, construir y desarrollar una política pública estructural para impulsarla. Era (y es) nuestra hipótesis de mejora, que ahora ya es tesis!

Iniciar, construir y desarrollar una política pública municipal de impulso de la ESS significaba:

- Intentar una innovación (ir más allá de las “soluciones” incrementales clásicas) y una transformación factible (conseguir cambios posibles)
- Tener consciencia que no existían (ni existen) certezas sino un camino crítico de “soluciones correctas y incorrectas”, dentro de aquello posible para conseguir lo deseable, siendo ese (entonces y ahora) el marco de las decisiones públicas, en unas realidades complejas, plurales y heterogéneas en visiones y intereses.
- Saber (de) y constatar (y “sufrir”) los obstáculos y las “oposiciones” porque o existían precedentes sólidos de una política pública municipal, ser un ámbito específico (sobre el conjunto de la “política de promoción económica”), en su situación complejidad “política” en el pleno municipal (más aún en Catalunya y España), un “relato” de la ESS no fácil de entender y, a veces, connotado en diferentes familias y orientaciones de visiones ideológicas divergentes.

Así mismo, en el proceso de desarrollo significó, en sus inicios:

- Descubrir que podían aparecer “oposidores” dentro la propia administración, al sentirse “cuestionados” y defendiendo (su) status quo etiquetando de “política partidista” la política pública de impulso de la ESS.

- Asumir que «solos no podíamos»: los problemas son complejos y la administración tiende a “soluciones fragmentadas” por los instrumentos y recursos que tiene y por el “miedo al cambio”, cuando se puede y se quiere cambiar
- Aprender que «el roce hace el cariño»: contribuir al cambio de paradigma de la administración, de la “autoridad” tradicional a un modelo donde la confianza crea y consolida cambios certeros mediante relaciones y procesos
- Confiar en “perder tiempo” porque no lo es, sino significa ganar inteligencia colectiva: el dialogo, la participación y la deliberación (propios de la ESS) permitiría (y ha permitido) innovar y transformar
- Saber que íbamos a crear (y lo hemos hecho) una nueva política pública municipal y se ha llegado (y se está llegando) hasta donde los límites y los techos (algunos permanentes, otros cambiantes y/o “discrecionales”) jurídicos, procedimentales y presupuestarios ha permitido y permite.
 - * Entre los actores de una política pública existen los “gatekeepers” aquellos sujetos que, sin tener objetivos de contenido, a causa de los recursos que controlan, son capaces de ejecutar vetos y/o bloqueos absolutos o, en el menor de los casos, dilatan la política y la posible innovación transformadora.
 - * Sin duda a pesar de buscar el bien común, las decisiones públicas pueden generar “ganadores y perdedores”. Decidir en los “trade-offs” de la política genera satisfechos y decepcionados, dar la razón a unos y quitársela a otros (siendo un cierto ejercicio de autoridad) y es habitual que la búsqueda innovadora del bien común. El reto reside en encontrar un debate rico que consista en caminar en la dirección de la mejora y de un gobierno más científico y dialecto (hipótesis, tesis, antítesis).

El desarrollo de la política pública consistía en intentar (entonces) y consolidar (después y ahora) innovaciones significativas. Si se puede hablar de “éxito” el principal es que, es una realidad en Barcelona que, la política pública municipal de impulso de la ESS, forma parte de la agenda política (de la “agencia”) como capacidad de acción pública. Es el resultado de dos mandatos de “continuidad” en el gobierno municipal y con un tercero con “cambio” (de prioridades). Con humildad se puede decir que se ha demostrado la utilidad de la política, ha sido (y es) un instrumento de mejora para el ámbito de la ESS de Barcelona.

Este éxito es el resultado de un proceso en que, sin rehuir las responsabilidades principales, se ha abierto y realizado debate con el ámbito de la ESS (que le ha permitido articularse en la **AESCAT**) para fijar prioridades y tomar decisiones. Es muy relevante la importancia de los “porqués y de los cómo” en el proceso de una política pública, más aun ante una realidad (la ESS) que se auto-afirma como independiente

de los poderes públicos y donde nos es la administración la que directamente hace economía social y solidaria, sino que “solo” la impulsa, promueve y fortalece.

Ya, durante el balance del primer PIESS 2016-19, nació como fruto crear y desarrollar una **Estrategia y Acuerdo de Ciudad #ESSBCN2030**, superando mandatos municipales y co-desarrollada entre Ajuntament y ámbito ESS. La misma Estrategia y Acuerdo de Ciudad #ESSBCN2030, que cuenta con sus proyectos propios para desarrollar conjuntamente, también se transformó en el marco, a partir del cual, la política pública municipal piensa, desarrolla y ejecuta sus planes de impulso (PIESS 2021-23 y 2024-2027); y a su vez el espacio de debate, de propuesta y evaluación de los PIESS.

Se puede concluir que ha sido (y es) principio orientador, pero también resultado por constatación perenne en la realidad, la conciencia que las instituciones públicas somos una parte (nunca el todo) de una realidad plural, donde se debe dialogar, debatir y acordar siempre, más aun en un ámbito como el de la ESS y una ciudad tan ricamente diversa como Barcelona y su interconexión total con Catalunya y más allá.

Síntesis de los Planes de Impulso de la ESS en Barcelona

El **PIESS 2016-2019** se puede describir como:

- Conceptual, definió el espacio de las decisiones públicas y sirvió para “crear” un lenguaje”.
- Fue el Ajuntament quien tuvo el rol de actor director y promotor
- Necesitó definir el ámbito de la ESS (y sus familias) y desarrollar un espacio, red, de interacciones de/ a diferentes niveles
- Definió, también, el marco de la política pública
 - * Aquello que pretendía la política:
 - Promover (impulsar):
 - . Un “modelo” de economía la ESS, dentro de una economía (más) plural
 - . Apoyo a nuevos proyectos (nacer nuevos)
 - * Fortalecer: reforzar y mejorar aquello existente
- Definió y enmarcó una visión/mirada, hacia proyectos:
 - * Socio empresariales
 - * Socio comunitarios
 - * De economías colaborativas para el procomún
- Definió líneas de trabajo muy amplias, exploratorias, con 24 acciones “paraguas”

El **PIESS 2021-2023** se puede describir como:

- Ejecutivo, para consolidar la política pública. Por lo tanto, una vez definido el espacio (con el anterior PIESS), desarrollar el espacio y el “lenguaje”.
- Muy completo, definiendo también marcos con otras políticas públicas y con la misma #ESSBCN2030
- Elaborado, sobretodo, durante el año 2020 (en plena pandemia) y su crisis/ incertidumbre económica, condicionando como instrumento de recuperación para la ESS
- Ambición al definir 12 objetivos estratégicos y 62 acciones. Diferenciando bien las responsabilidades de su ejecución entre Dirección operativa de Barcelona Activa y Dirección de Servicios/ Departamento del Ajuntament.

Los grandes “frutos”:

- El desarrollo de la #ESSBCN2030
- **Bloc4BCN**
- La consolidación de la excelente relación con la **política ESS** de la Generalitat (Ateneu Coòpolis, Comunalitats, avance proyecto ley, etc) y la realidad consolidada de la XMESS

Ambos PIESS tuvieron una evaluación de implementación (comparando el diseño con la aplicación real) y, a pesar de no poder hacer una de “impacto”, si intentaron aproximarse a “si nos acercamos a los cambios esperables / deseables”.

- Es una política distributiva que pretende que la ESS redistribuya
- Del PIESS 2016-19 (más allá de #ESSBCN2030) se valoró cualitativamente:
 - * Los significativos recursos (económicos y de infraestructura) desarrollados por primera vez des d'Ajuntament
 - * El apoyo significativo a la visibilidad de la ESS (existe!)
- Del PIESS 2021-23 se valoró:
 - * Desarrollo consolidado del espacio#ESSBCN2030
 - * Existencia de **Bloc4BCN**
 - * Nuevos **instrumentos de apoyo financiero**, fondos de crédito conveniado con **finanzas éticas** (203, 8 M €) más allá de las muy importantes **subvenciones (453, 4,5 M €)**
 - * Fortalecida la visibilidad de la ESS en la ciudad: **Febrerada** (encuentro y fiesta de la ESS) y la evolución de Fira a **Festival FESC (XES)**
 - * Ya 9 ediciones de **Fira CR y ESS** en plaça Catalunya (navidad)

El nuevo PIESS 2024-2027

- Flexible, de continuidad por también muy ejecutivo, pero aún más concreto: a la espera de poder expandir el espacio.
- “Solo” 3 objetivos estratégicos, complementados con: 7 ámbitos destacados, 5 grandes instrumentos y 69 acciones
- Elaborado partiendo de los actuales equipos existentes y con un presupuesto anual (estimable en unos 4 M€ en gasto corriente –capítulos 2 y 4-)
- No obstante prevé una opción “prospectiva” (de poderse desarrollar de forma más expansiva) porque se prevé:
 - * Un análisis (durante el segundo semestre 2025-primer semestre 2026) para mejorar la diagnosis de necesidades del ámbito ESS y de punto de llegada al ecuador de la #ESSBCN2030
 - * Poder aplicarla (lo posible) en los meses finales de la ejecución del PIESS, sea base para el diseño del PIESS 2027-31 y para los años 2026-2030 de desarrollo de la #ESSBCN2030

A modo de conclusión

En Barcelona existe una política pública municipal de impulso de la economía social y solidaria, está consolidada después de dos mandatos gubernamentales con sus respectivos planes de impulso; y está continua ya después del primer año cumplido de un tercer mandato, con un tercer Plan ya en ejecución y de próxima aprobación durante el mes de noviembre de 2024. Y se puede considerar que esta política pública ha contribuido significativamente al **crecimiento de la ESS** en la ciudad. Y aquello significativo es la existencia de un horizonte compartido de trabajo hasta 2030 con el ámbito de la ESS de la ciudad mediante la **Estrategia #ESSBCN2030**. Los retos son significativos (las múltiples desigualdades), pero son muchas las oportunidades para hacer, de otra manera, economía y sociedad, más y mejor para una **transición eco-social justa**. Más cabe si se impulsa, también, des de la política pública. A la manera¹ de Orxata Sound System “Competir és un luxe que només es pot permetre’s l’1%, COOPERA!”.

Bibliografía

Ajuntament de Barcelona: Economia Social i Solidària.

1. https://issuu.com/fundaciocagales/docs/cooperaciocat_405_ok/16

Plan estratégico de la Economía Social y Solidaria de la isla de Tenerife, 2023-2026 (PESTFE)¹

Cándido Román-Cervantes

CESCO – Universidad de La Laguna

1. Introducción

La Agenda 2030, que establece los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus correspondientes metas, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Este marco insta a todos los países a consolidar bases económicas sólidas con el fin de alcanzar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y un desarrollo sostenible, elementos esenciales para lograr la prosperidad. Para alcanzar estos objetivos, es fundamental la distribución equitativa de la riqueza y la lucha contra la desigualdad de ingresos, entre otros factores. En este contexto, es necesario impulsar economías dinámicas, sostenibles, innovadoras y centradas en las personas, fomentando especialmente el empleo de calidad, con un enfoque particular en la juventud, el empoderamiento económico de las mujeres y la promoción del trabajo decente para todos.

Estas características son fundamentales en el ámbito de la Economía Social. Su relevancia ha sido reconocida por organismos internacionales, y ha sido integrada en las directrices europeas para contribuir al desarrollo de la Estrategia 2020. Hoy en día, la Economía Social es una realidad global, presente en todo el mundo, y ha demostrado, a lo largo de sus más de 170 años de historia, una gran capacidad para adaptarse y ofrecer soluciones a las necesidades de las personas, basándose en principios sólidos. Este modelo es esencial para enfrentar los desafíos actuales que enfrenta nuestra sociedad. Es importante señalar que el desarrollo de la Economía Social en Canarias ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años. Se aprobó *La Ley Canaria de Economía Social*. Ley 3/2022, de 13 de junio, BOE» núm.

1. Proyecto financiado por el Cabildo de Tenerife (2023) a través de la Fundación General de la Universidad de La Laguna, Código A22100158. Román-Cervantes, C; González-Morales, O; Guzmán-Pérez, B., Pérez-Martín, E y Bonal Pérez, E. (2023): *Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Tenerife, 2023-2026*. Cabildo de Tenerife, Ed. Fundación General de la Universidad de La Laguna, ISBN: 978-84-09-53257-5.

247, de 14 de octubre de 2022, páginas 139712 a 139728 (17 págs.) <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2022/06/13/3>. La *Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias*. Ley 4/2022, de 31 de octubre, BOE» núm. 284, de 26 de noviembre de 2022, páginas 161033 a 161119 (87 págs.) <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2022/10/31/4>.

Junto a este marco legislativo, también se han generado una serie de informes y publicaciones que surgen tanto de las inquietudes del ámbito político, interesado en impulsar este tipo de economía, como del creciente interés científico en conocer y difundir las ventajas y el potencial de la Economía Social y Solidaria. Entre los trabajos más destacados, se encuentra el *Libro Blanco de la Economía Social en Canarias*, promovido por la Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias y elaborado por investigadores de la Universidad de La Laguna y de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria². También es relevante el “Diagnóstico de la Economía Social, Colaborativa y Solidaria de la isla de Tenerife”, promovido por la Consejería de Desarrollo Sostenible y Lucha contra el Cambio Climático del Cabildo Insular de Tenerife en 2021 y realizado por los investigadores Beatriz Guzmán Pérez y Javier Mendoza Jiménez.

En el informe mencionado se identificaron varios puntos débiles. En primer lugar, destaca el reducido tamaño de las entidades, tanto en términos de número de empleados como de volumen de negocio. Esto implica que, para ganar competitividad en los mercados, estas organizaciones necesitan establecer prácticas colaborativas. En segundo lugar, se observó una fragmentación entre las entidades de la economía social y la economía solidaria, debido a la escasez de relaciones entre ambos subsectores en la isla. Una tercera debilidad fue la limitada efectividad en las conexiones entre las entidades del mismo subsector, especialmente entre los actores de la Economía Solidaria. Finalmente, se detectó una baja efectividad en las relaciones entre los agentes financieros de la Economía Solidaria y los productores y consumidores que participan en el mercado.

A pesar de estas debilidades, el sector mostró importantes fortalezas. Primero, su peso cuantitativo es considerable, con un total de 4.962 entidades, lo que representa el 18,9% de las entidades inscritas en la Seguridad Social en Tenerife. Además, estas organizaciones están presentes en todos los sectores de actividad económica, abarcando desde el sector primario hasta el terciario. Otra fortaleza es que el pequeño tamaño de estas entidades les permite tener agilidad en sus respuestas y una proximidad a las necesidades de la comunidad local. Asimismo, todos los modelos de Economía Social y Solidaria se encuentran presentes en Tenerife, desde los más tradicionales, como las cooperativas y mutuas, hasta los más recientes, como las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, banca ética y sociedades agrarias

2. Román-Cervantes, C & Galván-Sánchez, I (2024).

de transformación, lo que evidencia una continua evolución. También se destacó el compromiso y liderazgo de las personas que impulsan las diversas entidades y redes dentro del sector. Finalmente, se subrayó la integración de estas entidades en redes nacionales e internacionales, lo que fortalece su impacto y visibilidad.

2. Ámbito y marco de actuación

Tenerife es la mayor de las ocho islas que componen el archipiélago canario, con una superficie de 2.304,4 km², lo que representa el 27,3% del total de 7.447 km² del territorio de Canarias. Debido a su ubicación macaronésica, presenta características singulares en cuanto a su biodiversidad, geología y fauna, lo que ha llevado a la adopción de medidas específicas de protección para sus espacios naturales. De hecho, alrededor del 40% del territorio canario está protegido bajo alguna de las figuras establecidas en la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos. En el caso de Tenerife, esta protección abarca un 43% de su superficie, lo que resalta la importancia de sus áreas naturales y la necesidad de un enfoque de desarrollo que respete y promueva la sostenibilidad de estos espacios únicos. En cuanto a su dimensión poblacional, Tenerife, que posee la capital de la provincia occidental, registraba, a finales de dicho año, un total de 931.464 habitantes, es decir, cerca de un 43% de toda la población residente en Canarias, y presentando una densidad de población de 458 hab/km². Cabe destacar que el total de archipiélago representa el 4,59% de la población estatal, pero sólo el 1,47% de la superficie del territorio español.

En lo que respecta a la estructura productiva, es evidente que Canarias es una economía altamente terciarizada. Aproximadamente el 82% de las empresas registradas en la Seguridad Social y el 87% del empleo formal tanto en Tenerife como en el conjunto de Canarias están vinculados al sector servicios. Dentro de este sector, el turismo desempeña un papel central, con el subsector alojativo absorbiendo alrededor del 9% del empleo total del sector terciario. En lo que respecta a las cifras relacionadas con el empleo para 2022, el archipiélago canario cuenta con aproximadamente 990.800 personas ocupadas, de las cuales 411.300 se encuentran trabajando en la isla de Tenerife. En cuanto a la tasa de desempleo, esta se situaba en un 14,5% para el conjunto de Canarias y en un 15,9% para la isla de Tenerife. Es importante señalar que estos niveles de desempleo no se habían visto tan bajos desde el año 2008, lo que evidencia una mejora significativa en el mercado laboral de la región en comparación con los años anteriores.

España ha sido uno de los primeros países de la Unión Europea en reconocer formalmente la importancia de la economía social, adoptando en 2011 la *Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES)*, que sentó las bases institucionales para el fomento de este sector. Además, el país ha diseñado una estrategia nacional específica

para impulsar su desarrollo. Después de la implementación del *Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social 2015-2016* y la *Estrategia Española de Economía Social 2017-2020*, la *Estrategia Española de Economía Social 2021-2027 (EEESII)* se presenta como la hoja de ruta para los próximos años. Esta nueva estrategia está alineada con el *Plan de Acción para la Economía Social de la UE (PAEES)*, las prioridades del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2021-2027 y los *Planes y Fondos NextGenerationEU* para la recuperación europea.

La EEESII tiene como objetivo fortalecer y desarrollar la economía social en España a través de la promoción de sus entidades y empresas, destacando sus características diferenciales como modelo empresarial, y subrayando su contribución a la sostenibilidad económica, social y medioambiental. A través de esta estrategia, el sector se posiciona como un actor clave en la construcción de un modelo económico más inclusivo y sostenible, con especial énfasis en la cohesión social y la resiliencia. Además, el sector ha recibido un impulso adicional con el *Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de la Economía Social y de los Cuidados (PERTE ESyEC)*, que forma parte del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Este proyecto, de naturaleza transversal y multisectorial, aborda los principales desafíos que enfrenta el sector de la economía social, centrándose en la transformación de la economía social y de los cuidados. Su modelo, basado en el enfoque centrado en las personas, busca generar un impacto positivo en diversos sectores económicos. Además, con fecha del 8 de octubre de 2024, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social, ha dado luz verde al anteproyecto de *Ley Integral de Impulso de la Economía Social*, una iniciativa que actualiza y mejora el ecosistema legislativo del sector y que cuenta con su apoyo. La norma modifica las Leyes de Cooperativas, de Empresas de Inserción y de la Economía Social vigentes en la actualidad.

El Gobierno de Canarias ha implementado diversas iniciativas para fomentar el desarrollo de la economía social, especialmente a través del Servicio Canario de Empleo. Este organismo ha lanzado convocatorias de subvenciones enfocadas en la creación y consolidación de empresas clasificadas como de I+D, empresas de economía social y empresas de inserción. También ha ofrecido ayudas destinadas a la realización de actividades de difusión, promoción y formación en economía social. A partir de 2018, otras áreas del Gobierno de Canarias, como la Dirección General de Relaciones Exteriores, la Viceconsejería de Acción Exterior, y la Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad, han impulsado nuevas acciones en esta línea. Entre estas iniciativas, destacan programas para fomentar el emprendimiento social entre jóvenes desempleados tanto en Canarias como en África, así como la formación práctica en cooperativismo para estudiantes de infantil, primaria, secundaria y bachillerato. Estas medidas reflejan un enfoque integral y diversificado en el apoyo a la economía social en las Islas Canarias.

Cuadro 1. Políticas a las que debería alinearse el Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de la isla de Tenerife

	Políticas UE	Políticas estatales	Políticas regionales
Políticas de fomento del sector	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Acción Europeo para la Economía Social 	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia Española de la Economía Social 2021- 2027 	<ul style="list-style-type: none"> – Subvenciones del Servicio Canario de Empleo (Presupuestos del Gobierno de Canarias) – Estrategia Canaria de Economía Social (en elaboración)
Políticas de recuperación y resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> – Instrumento europeo de Recuperación (<i>NextGenerationEU</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España – Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de la Economía Social y de los Cuidados – Plan Integral de Impulso a la Economía Social 	<ul style="list-style-type: none"> – Plan Reactiva Canarias
Otros planes e instrumentos de planificación	<ul style="list-style-type: none"> – Nueva Estrategia Industrial Europea 2021 – Pacto Verde Europeo – Política de Cohesión de la Unión Europea 2021-2027 (Fondos Estructurales y Cooperación Territorial Europea) – Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2021-2027 – Brújula Digital 	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2030 – Agenda Digital 2026 	<ul style="list-style-type: none"> – Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 – Estrategia Canaria de Economía Circular 2021- 2030 – Estrategia Canaria de Economía Azul 2021-2030 – Programa FSE+ 2021-2027 de Canarias – Programa FEDER 2021-2027 de Canarias – POSEI- Canarias 2021-2027

Fuente: Román-Cervantes, C; González-Morales, O; Guzmán-Pérez, B., Pérez-Martín, E y Bonal Pérez, E. (2023). *Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Tenerife, 2023-2026*. Cabildo de Tenerife, Ed. Fundación General de la Universidad de La Laguna, ISBN: 978-84-09-53257-5.

En la isla de Tenerife, las entidades de economía social juegan un papel fundamental como socios del Cabildo insular dentro del Marco Estratégico de Desarrollo Insular 2016-2025 (MEDI). Este plan busca mejorar las oportunidades de empleo, fomentar el conocimiento, impulsar la innovación (I+D+i) y desarrollar infraestructuras con el fin de promover un crecimiento equilibrado y sostenible en la isla. Las empresas y organizaciones del sector de la economía social participan activamente en los programas del MEDI, contribuyendo al análisis, diagnóstico y formulación de propuestas en diversas áreas como la cultura, el deporte, el desarrollo urbano y rural. Además, estas entidades no solo ejecutan proyectos, sino que también se benefician directamente de líneas de acción específicas en ámbitos como la educación, el fomento de la empleabilidad, la inclusión social y, por supuesto, la cultura y el deporte, fortaleciendo así su contribución al desarrollo sostenible de Tenerife.

El Área de Desarrollo Sostenible y Lucha contra el Cambio Climático del Cabildo de Tenerife ha impulsado la creación de un *Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Tenerife (PESTFE)* con el objetivo de promover la economía social en la isla y fortalecer el papel de sus empresas y entidades en el desarrollo sostenible. Los objetivos establecidos en este plan deberán estar en consonancia con las políticas de fomento del sector a nivel europeo, español y regional, además de estar alineados con las estrategias de recuperación, transformación y resiliencia en esos niveles. Asimismo, deberán integrarse con otros planes y herramientas de planificación de la UE, España y Canarias que impacten en la economía social, lo que permitirá que las entidades de economía social de la isla accedan a todas las fuentes de financiación disponibles.

3. Objetivos estratégicos, específicos y líneas de actuación

El Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria para Tenerife (2023-2026) se estructura en torno a cinco objetivos estratégicos, que se desarrollan a través de programas y, a su vez, se desglosan en objetivos específicos. Cada uno de estos objetivos específicos se alcanza mediante diversas líneas de acción que el Cabildo implementará durante los próximos cuatro años. A continuación, se presenta un resumen de los cinco objetivos estratégicos.

- **Objetivo estratégico 1. Informar, Formar y Asesorar:** Este objetivo busca organizar y mejorar los servicios de información, orientación y acompañamiento para generar proyectos de emprendimiento, además de fortalecer un ecosistema de colaboración entre agentes públicos y privados, promoviendo el intercambio de buenas prácticas y el uso de tecnologías de la información. Asimismo, se propone fomentar la formación en economía social y solidaria en todos los niveles educativos.

Los objetivos específicos son:

- * Objetivo específico 1.1. Informar
- * Objetivo específico 1.2. Formar
- * Objetivo específico 1.3. Asesorar
- Objetivo estratégico 2. Fomentar el desarrollo de las empresas de la economía social y solidaria: Este objetivo es clave para impulsar el crecimiento de nuevas iniciativas empresariales y fortalecer las ya existentes, mejorando su gestión y acompañándolas en procesos de transformación motivados por crisis o relevo generacional.

Los objetivos específicos son:

- * Objetivo específico 2.1. Crear nuevas empresas
- * Objetivo específico 2.2. Mejorar la competitividad de las empresas existentes
- Objetivo estratégico 3. Apoyar el empleo en las empresas de la economía social y solidaria: El foco de este objetivo es promover empleo de calidad e inclusivo, fomentando la creación de planes de igualdad y la inclusión de personas de colectivos desfavorecidos. También busca promover la incorporación de socios trabajadores en las empresas.

Los objetivos específicos son:

- * Objetivo específico 3.1. Crear empleo
- * Objetivo específico 3.2. Fomentar la igualdad de oportunidades
- Objetivo estratégico 4. Fomentar el compromiso de las empresas con el desarrollo de la comunidad local: Este objetivo se enfoca en promover comportamientos socialmente responsables (como la contratación pública responsable y premios), así como incentivar la participación de las empresas en eventos organizados por administraciones públicas, ya sean culturales, deportivos o tradicionales.

Los objetivos específicos son:

- * Objetivo específico 4.1. Incentivar el comportamiento socialmente responsable
- * Objetivo específico 4.2. Fomentar la participación en la comunidad local
- Objetivo estratégico 5. Gobernanza: Este objetivo busca mejorar la coordinación entre las distintas áreas del Cabildo Insular de Tenerife y con otras administraciones, fomentando la cooperación público-privada para asegurar una implementación eficiente de las acciones.

Los objetivos específicos son:

- * Objetivo específico 5.1. Fomentar la colaboración interna en el Cabildo
- * Objetivo específico 5.2. Fomentar la colaboración entre el Cabildo y otras administraciones públicas
- * Objetivo específico 5.3. Fomentar la colaboración público-privada

4. El PESTFE y los ODS

El Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Tenerife (PESTFE) está profundamente alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que subraya su compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Este vínculo esencial posiciona al PESTFE como una herramienta clave para la promoción de un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible en la isla, respondiendo a los 17 ODS que abarcan áreas como la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, la acción climática, el crecimiento económico inclusivo y el fortalecimiento de alianzas globales para el desarrollo. El Gobierno de Canarias ha plasmado su intención de avanzar hacia la consecución de los ODS en sus políticas y estrategias, reflejándolo explícitamente en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. Este enfoque transversal obliga a que todas las áreas de la administración autonómica incluyan en sus actuaciones una perspectiva orientada a cumplir con los objetivos globales de sostenibilidad. De este modo, el marco de actuación no solo es normativo, sino que también se traduce en una ejecución concreta y medible.

En este sentido, el Cabildo Insular de Tenerife, reconociendo la importancia vital de los ODS para el futuro de la isla, se compromete a que cada una de las acciones previstas en el PESTFE contribuyan activamente al cumplimiento de dichos objetivos globales. Este compromiso no es meramente declarativo; el Cabildo ha diseñado un enfoque de implementación que garantiza que cada línea de acción del PESTFE esté directamente vinculada a uno o varios de los ODS. Por ejemplo, las iniciativas enfocadas en fomentar el empleo de calidad y la inclusión social están claramente alineadas con el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 10 (Reducción de las desigualdades), mientras que las medidas relacionadas con la sostenibilidad ambiental y el desarrollo rural se relacionan con el ODS 12 (Producción y consumo responsables) y el ODS 13 (Acción por el clima). Para asegurar que esta alineación sea efectiva y medible, el PESTFE ha incorporado un sistema de indicadores tanto a nivel local como global. Esto incluye no solo los indicadores internos del propio plan, sino también los que proporciona el Instituto Nacional de Estadística (INE), que ha desarrollado un sistema específico de seguimiento de los ODS. Estos indicadores permitirán evaluar, de manera continua y objetiva, el grado de contribución de cada línea de actuación del PESTFE a la consecución de los ODS.

La estructura metodológica de este plan se basa en una revisión exhaustiva de los 17 ODS y sus metas específicas, con el fin de establecer sinergias claras entre las políticas públicas insulares y los compromisos internacionales de desarrollo sostenible. Esto se traduce en un modelo de gobernanza alineado con los principios de la Agenda 2030, que promueve la colaboración entre diferentes niveles de la administración

pública (local, autonómica y estatal) y facilita el acceso a financiación europea e internacional para proyectos que potencien la economía social, tales como los Fondos NextGenerationEU. El PESTFE no solo se enfoca en el desarrollo económico de Tenerife a través del impulso a la economía social y solidaria, sino que también lo hace de manera coherente con un marco global de desarrollo sostenible, en consonancia con las políticas europeas, nacionales y regionales. Este enfoque holístico garantiza que el crecimiento económico en la isla se logre de forma inclusiva, equitativa y respetuosa con el medio ambiente, contribuyendo de manera tangible al bienestar de las generaciones presentes y futuras, al tiempo que se avanza hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

5. A modo de conclusión

El Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Tenerife (PESTFE) 2023-2026 tiene como objetivo principal fortalecer el ecosistema de la economía social en la isla, fomentando la creación de un entorno propicio para el emprendimiento social. A través de diversas acciones de información, formación y asesoramiento, se busca mejorar la orientación y el acompañamiento a las empresas y entidades del sector, impulsando la colaboración entre agentes públicos y privados. Esto permitirá generar sinergias, compartir buenas prácticas y aprovechar las nuevas tecnologías, con el fin de consolidar un ecosistema sólido que promueva la innovación y nuevas iniciativas empresariales en el ámbito de la economía social.

El plan establece estrategias que permiten mejorar la competitividad y la gestión de las empresas del sector, apoyándolas en los procesos de transformación, especialmente en momentos de crisis o en el relevo generacional de empresas tradicionales. Este enfoque busca dinamizar el tejido empresarial de la economía social, consolidando su relevancia como motor económico en la isla de Tenerife. Asimismo, el plan tiene un fuerte componente de inclusión social. Se busca generar empleo de calidad dentro del sector de la economía social, con especial atención a la inclusión de colectivos vulnerables y la promoción de la igualdad de oportunidades. Además, se fomenta la incorporación de personas como socias trabajadoras en las empresas, promoviendo un modelo de gestión más participativo y equitativo. Con ello, no solo se pretende incrementar el empleo, sino que este sea inclusivo y acorde con los principios de justicia social que caracterizan a la economía social y solidaria.

Un aspecto fundamental del PESTFE es el fomento del compromiso de las empresas de economía social con el desarrollo de la comunidad local. El plan incentiva la responsabilidad social empresarial a través de líneas de acción que promuevan la contratación pública responsable y la participación de las empresas en eventos culturales, deportivos y tradicionales organizados por las administraciones públicas. De

esta manera, se refuerza el papel de las empresas de economía social como agentes comprometidos con el desarrollo sostenible y la cohesión social en Tenerife. Finalmente, el PESTFE pone un fuerte énfasis en mejorar la gobernanza y la coordinación entre las distintas áreas del Cabildo de Tenerife y las administraciones públicas. Se promueve la cooperación público-privada para asegurar que las acciones planificadas se implementen de manera eficaz y alineada con los objetivos de desarrollo sostenible. En conjunto, este plan estratégico busca consolidar la economía social y solidaria como un pilar esencial del desarrollo económico y social de Tenerife.

Referencias bibliográficas

- BBVA RESEARCH (2023): *Situación Canarias 2023*. 15 de febrero de 2023. BBVA.
- CABILDO INSULAR DE TENERIFE (2018): *Marco Estratégico de Desarrollo Insular 2016-2025. Preparar Tenerife para el futuro, avanzando hacia una isla más capacitada, autónoma, exterior y ultra conectada*. Cabildo Insular de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife.
- CABILDO INSULAR DE TENERIFE (2021): *Directrices relativas a la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales, para el fomento del acceso a la contratación de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas de economía social y solidaria en la contratación pública del Cabildo Insular de Tenerife y su sector público*. Consejo de Gobierno Insular, 30-11-2021.
- CATALÁ, B., CHAVES, R., MERINO, F., SANTACRUZ, P., SAVALL, T., & VAÑO, M. (2021): *Guía de políticas de Economía Social y Cooperativa para la Administración Local de la Comunitat Valenciana*. CIRIEC-España, Valencia.
- CHAVES, R (2007): "El análisis de la Economía Social en las Políticas Públicas. Visión de conjunto". En *Chaves, R. (dir.) La Economía Social en las Políticas Públicas en España*. CIRIEC España, Valencia. pp. 4-13.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas, Bruselas, 04-03-2021.
- COMISIÓN EUROPEA (2022a): *Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 03-05-2022.
- COMISIÓN EUROPEA (2022b): *Las regiones ultraperiféricas, en síntesis: activos, retos y oportunidades. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión que acompaña a la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. Bruselas, 03-05-2022.

- CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS (2022): *Informe Mensual de Coyuntura Socioeconómica de la Confederación Canaria de Empresarios – Noviembre*. Confederación Canaria de Empresarios.
- GOBIERNO DE CANARIAS (s.f.). *Borrador Programa FSE+ 2021-2027 de Canarias*
- GUZMÁN-PÉREZ, B., PÉREZ-MONTEVERDE, M. V., MENDOZA-JIMÉNEZ, J., & ROMÁN-CERVANTES, C. (2022): “El desarrollo urbano sostenible y los mercados de abastos: el ejemplo de la Cooperativa de servicios Nuestra Señora de África (Tenerife)”. *Revista CIRIEC Costa Rica*, 1(1).
- ROMÁN-CERVANTES, C & GONZÁLEZ-MORALES, O (2018). *Corporate Social Responsibility of Social Economy Enterprise*, Nova Science Publishers, pp. 231.
- ROMÁN-CERVANTES, C; GARCÍA-PÉREZ, A & YANES-ESTÉVEZ, V (2019): *Aspectos estratégicos de las cooperativas agroalimentarias en función de su dimensión. Una aplicación a Canarias*, Cajamar Caja Rural, Almería, pp. 98.
- ROMÁN-CERVANTES, C., GUZMÁN-PÉREZ, B., MENDOZA-JIMÉNEZ J., & PÉREZ MONTEVERDE, M. V. (2020): “La sostenibilidad social de las SATs: una propuesta de indicadores para su evaluación”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 133, e67336.
- ROMÁN-CERVANTES, C & GALVÁN-SÁNCHEZ, I (2024): *Libro Blanco de la Economía Social de Canarias, Gobierno de Canarias*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- ROMÁN-CERVANTES, C; GONZÁLEZ-MORALES, O; GUZMÁN-PÉREZ, B., PÉREZ-MARTÍN, E & BONAL-PÉREZ, E. (2023): *Plan Estratégico de la Economía Social y Solidaria de Tenerife, 2023-2026*. Cabildo de Tenerife, Ed. Fundación General de la Universidad de La Laguna, ISBN: 978-84-09-53257-5
- UN (2015): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution of the General Assembly A/RES/70/1, November.

Políticas públicas de fomento de la Economía Social en Castilla-La Mancha

Inmaculada Carrasco Monteagudo
Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción

La Economía Social en Castilla-La Mancha es crucial para la región. Según se recoge en Carrasco y Hernández (2020), integra 6.821 entidades que generan casi 40.000 empleos y un Valor Añadido Bruto (VAB) de más de 500 millones de euros. Además, cuenta con la participación de más de 300.000 voluntarios. Este sector es especialmente importante en áreas como el agroalimentario, donde tiene un peso significativo en la economía regional. Del lado de la Economía Social de mercado de Castilla-La Mancha, dos tipos de entidades destacan como pilares fundamentales: las sociedades cooperativas y las sociedades laborales, con más de 1.800 empresas, que generan más de 14.000 puestos de trabajo directos y más de 440 millones de € de VAB (Carrasco y Hernández, 2020). Por su parte, la Economía Social de no mercado integra más de 3.000 organizaciones sin fines de lucro de acción social y fundaciones, que generan más de 20.000 puestos de trabajo directos, más de 10.000 puestos de trabajo equivalentes, y un VAB superior a 43 millones de €.

El cuerpo de medidas de política pública destinadas a ordenar y fomentar el sector de la Economía Social en Castilla-La Mancha es relativamente reciente. La mayoría de las iniciativas y desarrollos significativos en este ámbito han tenido lugar ya en el siglo XXI. Este enfoque moderno refleja un esfuerzo actual por adaptarse a las nuevas realidades económicas y sociales, promoviendo un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible en la región.

El presente capítulo tiene como objetivo ofrecer una visión panorámica de las principales acciones de política pública relacionadas con la Economía Social en la región. A través de este análisis, se pretende destacar las iniciativas más relevantes y los principales esfuerzos gubernamentales en la materia. Esta perspectiva permitirá comprender mejor el impacto y la evolución de las políticas públicas en el fortalecimiento del sector de la Economía Social de Castilla-La Mancha.

2. Desarrollos normativos en materia de Economía Social en Castilla-La Mancha

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACLM), que data de 1982, no otorga competencias exclusivas en materia de Economía Social, como tal, a diferencia de otras comunidades como Andalucía, Cataluña o Extremadura (Prieto, 2020). Sin embargo, podemos considerar que la comunidad autónoma tiene competencias sobre la Economía Social por diversos factores: por un lado, el artículo 31.1.12 del Estatuto permite la planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la región, lo que podría incluir la promoción de un marco regulador para las entidades de Economía Social en la región. Además, El EACLM, en su Título IV, dedicado a las competencias de la Junta de Comunidades, detalla las competencias generales, incluyendo las relacionadas con la Economía Social.

En concreto, el artículo 31 establece que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tiene competencias exclusivas en varias áreas, entre ellas:

- Cajas de Ahorros e instituciones de crédito cooperativo público y territorial.
- Cooperativas y entidades asimilables, así como mutuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social.
- Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el artículo 33 asigna a la Junta de Comunidades la función ejecutiva en materias como las asociaciones, según lo establecido por las leyes y normas reglamentarias del Estado.

En el marco del EACLM se ha desarrollado un elenco de normas que han ido configurando la iniciativa política para favorecer el desarrollo y la promoción, a nivel autonómico, de la Economía Social,

La acción legislativa regional en materia de Economía Social se ha apoyado en las siguientes normas fundamentales:

- LEY 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha.
- LEY 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha.
- LEY 4/2017, de 30 de noviembre, de Microempresas Cooperativas y Cooperativas Rurales de Castilla-La Mancha y por la que se modifica la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha.
- LEY 1/2020, de 3 de febrero, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha.

Además, se complementa con numerosos decretos, órdenes y resoluciones (vid. Anexo).

3. El fomento de la Economía Social en Castilla-La Mancha

3.1. El fomento de las cooperativas

La Economía Social está históricamente vinculada al cooperativismo, considerándose su eje vertebrador. Las cooperativas emergen como el núcleo originario de la Economía Social debido a sus valores de participación democrática, solidaridad y servicio a los miembros y al entorno (Barea y Monzon, 1992).

El artículo 129.2 de la Constitución española establece un mandato imperativo y vinculante para que los poderes públicos fomenten las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada. Este mandato excluye cualquier neutralidad o discriminación por parte del sector público y obliga a un compromiso continuo en el fomento de las cooperativas. En línea con este mandato, se promulgó la LEY 11/2010 de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, con dos objetivos principales: fomentar la creación y consolidación de cooperativas mediante una legislación flexible que permita la autorregulación de los socios, mejorando su régimen económico y societario y facilitando su financiación, manteniendo los principios del cooperativismo; y reforzar el papel empresarial de las cooperativas asegurando un equilibrio entre la estabilidad y protección patrimonial de la cooperativa y los derechos de los socios, para hacerlas más modernas y competitivas.

Esta Ley busca estimular la experiencia laboral de los emprendedores, mejorar el acceso a recursos como la información, nuevas tecnologías y modernización de instalaciones, y abordar los retos de la sociedad moderna con un marco normativo eficaz y ágil.

Para desarrollar la LEY 11/2010, y con el objetivo de busca simplificar, agilizar y racionalizar las actuaciones registrales, reduciendo trámites y gastos para las cooperativas, promoviendo la tramitación electrónica se aprobó el DECRETO 214/2015, de 3 de noviembre, cuya finalidad concreta es establecer el régimen de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha.

El Decreto pretende reducir plazos y eliminar trámites innecesarios para facilitar las gestiones registrales; permite la posibilidad de presentar documentación y realizar procedimientos de forma telemática, lo que agiliza y moderniza el proceso; favorece la reducción de costes, al haber menores gastos asociados a los trámites registrales; y permite mayor claridad y precisión en las normas que regulan el registro, proporcionando un entorno más seguro y predecible para las cooperativas.

La LEY 11/2010 fue modificada en parte por la LEY 4/2017, de 30 de noviembre, de Microempresas Cooperativas y Cooperativas Rurales de Castilla-La Mancha, que regula estas entidades, simplificando los requisitos para su constitución y funcionamiento, y promueve la dinamización de las zonas rurales mediante diversas actividades. En concreto, busca simplificar los requisitos en su constitución e incorpora un

nuevo tipo de cooperativa, la cooperativa rural, como una nueva clase de cooperativa, destinada a dinamizar las zonas rurales (municipios con hasta 15.000 habitantes) mediante la realización de, al menos, dos actividades beneficiosas para el medio rural, como las agroalimentarias, de servicios educativos, o de turismo rural, entre otras.

También en 2017 se aprobó el Programa de Promoción de Cooperativas y Sociedades Laborales en Castilla-La Mancha, mediante el DECRETO 22/2017, de 21 de marzo. Este decreto regula la concesión directa de subvenciones para apoyar la creación, consolidación y modernización de cooperativas y sociedades laborales en la región.

Las iniciativas para fomentar el cooperativismo desde la aprobación de la Constitución de 1978 han supuesto más un apoyo complementario que un impulso decidido (Prieto, 2020). La promulgación de la Ley de cooperativas regional y el resto de acciones directas han podido ayudar a frenar la caída del número de cooperativas en la región, con relación al conjunto nacional, si bien, no ha podido revertir la tendencia decreciente que mantiene el sector desde principios del siglo actual (vid. Calderón y Calderón, 2024).

3.2. El fomento de las sociedades laborales

Como se indicaba anteriormente, el otro gran pilar de la Economía Social en Castilla-La Mancha son las sociedades laborales. Al ser sociedades de capital, están bajo la competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.6ª y 7ª de la Legislación mercantil y laboral (Prieto, 2020). En España, están reguladas por la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas (LSLP). Esta ley busca actualizar el marco normativo para impulsar estas sociedades, que son empresas participadas por los socios trabajadores y abiertas a la integración de otros trabajadores de la empresa como socios.

Aunque las sociedades laborales son sociedades de capital y deben seguir las normas de las sociedades anónimas y limitadas, también se consideran entidades de la Economía Social por los fines y principios que las orientan. Aunque se basan en la estructura de una sociedad anónima o limitada, tienen un enfoque en la participación de los trabajadores. Por ello, deben beneficiarse de políticas de promoción que fomenten el desarrollo de iniciativas económicas y sociales en este ámbito.

En materia de fomento, las sociedades laborales castellanomanchegas se han beneficiado del Decreto 22/2017, comentado en el apartado anterior, del DECRETO 31/2020, de 7 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cooperativas y sociedades laborales afectadas por COVID-19, para la reactivación de la actividad económica y el empleo y del DECRETO 91/2022, de 16 de

agosto, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en el marco del Programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales. Este programa incluye ayudas para la promoción de estas entidades, la incorporación de socios trabajadores, la formación y fomento de la economía social, y la asistencia técnica. Las líneas de ayuda han sido:

- Promoción de cooperativas y sociedades laborales.
- Incorporación indefinida de socios trabajadores.
- Apoyo a entidades asociativas de la economía social, para la realización de actividades de formación, difusión y fomento de la economía social vinculadas directamente al fomento del empleo.
- Asistencia técnica y formación

Estos decretos, sin duda, pretendían poner freno a la tendencia mostrada por las sociedades laborales cuyo número, en línea con el conjunto de España, había disminuido drásticamente en Castilla-La Mancha desde 2006, alcanzando en 2020 menos del 40% de la cifra inicial (Calderón y Calderón, 2020). Tal reducción pudo deberse, en parte, a que algunas optaron por perder su calificación y se convirtieron en empresas capitalistas convencionales (Bretos y Marcuello, 2020).

3.3. El fomento de las Empresas Sociales

La Ley de Economía Social nacional, que enmarca las regulaciones y actuaciones regionales en esta materia, no menciona explícitamente el concepto de empresas sociales como parte del sector de la Economía Social. Sin embargo, sí incluye las empresas de inserción y los centros especiales de empleo, que son consideradas empresas sociales en la literatura científica (Barea y Monzón, 2007).

La primera iniciativa legislativa regional en materia de empresas sociales fue la LEY 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha, que tenía como objetivos: facilitar el desarrollo personal y la plena participación de todos los ciudadanos en la sociedad, especialmente aquellos en situación de desventaja social; desarrollar actitudes, hábitos y capacitación socio-laboral para prevenir situaciones de exclusión; y facilitar la integración personal, social y laboral de las personas ya en situación de exclusión mediante actuaciones educativas, de formación ocupacional y empleo social protegido.

La Ley establece que las empresas de inserción son instrumentos clave para la integración laboral de personas en situación de exclusión social. Estas empresas deben cumplir con ciertos requisitos para ser calificadas como tales y poder acceder a las ayudas y beneficios previstos en la Ley. También establece que los centros especiales

de empleo son una herramienta importante para la inserción laboral de personas con discapacidad. Estos centros tienen como objetivo proporcionarles un empleo remunerado y la realización de un trabajo productivo y adecuado a sus características personales, facilitando su integración en el mercado laboral ordinario.

La Ley promueve la creación y el apoyo a estas empresas sociales, facilitando su desarrollo y funcionamiento mediante subvenciones y programas específicos. Además, se fomenta la colaboración con entidades públicas y privadas para mejorar la eficacia de las iniciativas de inserción laboral.

La Ley sería complementada 15 años más tarde con el DECRETO 22/2010, de 20 de abril, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción y se crea el Registro administrativo de estas empresas. A pesar de que la Ley ya recogía la posibilidad de implementar medidas concretas para el apoyo financiero de las empresas sociales, no será hasta 2018 cuando se pusieron en marcha algunas convocatorias de subvención (vid. Decretos 25/2018; 278/2019; 26/2020 y 68/2020 en el anexo) para la contratación y/o mantenimiento de personas en situación de exclusión social en las empresas de inserción; el mantenimiento de personal técnico de acompañamiento y/o producción y la contratación de asistencias técnicas, que faciliten la viabilidad de las empresas de inserción.

3.4. El fomento del Tercer Sector Social

El Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha está compuesto por diversas entidades de carácter privado sin ánimo de lucro que actúan con fines de interés general. Estas entidades incluyen:

- Asociaciones y fundaciones que trabajan en áreas como la inclusión social, la cooperación al desarrollo y la defensa de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de personas en situación de vulnerabilidad.
- Federaciones o asociaciones de asociaciones, agrupaciones de entidades que colaboran para fortalecer su impacto y representación.
- Entidades de singularidad institucional como Cáritas, Cruz Roja, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI-CLM) y la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-CLM).

Estas entidades trabajan en conjunto para promover la inclusión y el bienestar social en la región, en especial, en beneficio de las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social. Para el desarrollo de su actividad, se financian principalmente a través de varias fuentes:

- Subvenciones públicas: estas incluyen fondos provenientes de la administración regional, como las subvenciones destinadas a proyectos de interés general financiados con cargo a la asignación tributaria del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades.
- Donaciones y aportaciones privadas de particulares, empresas y otras organizaciones que apoyan sus causas y proyectos.
- Fondos europeos estructurales y de inversión.
- Ingresos propios, generados a través de actividades económicas propias, como la venta de productos o servicios relacionados con su misión social.

La LEY 1/2020, de 3 de febrero, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha tiene como principal finalidad regular el régimen jurídico aplicable a entidades de carácter privado sin ánimo de lucro que actúan con fines de interés general, promoviendo el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales de las personas en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social.

La ley define las entidades del tercer sector social como aquellas de carácter privado, sin ánimo de lucro, que actúan con fines de interés general. Estas entidades incluyen asociaciones, fundaciones, federaciones y otras agrupaciones que trabajan en áreas de inclusión social, cooperación al desarrollo y defensa de derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

Establece varias especificaciones clave sobre las entidades que lo integran, como la creación de un inventario de entidades del tercer sector social, que facilita la identificación y el reconocimiento oficial de estas organizaciones.

La Ley promueve medidas para apoyar y fortalecer a estas entidades, incluyendo subvenciones, formación y asesoramiento técnico. También impulsa la cooperación entre las entidades del tercer sector y con las administraciones públicas, fomentando el diálogo civil y la participación en la gobernanza de asuntos sociales. Las entidades deben cumplir con requisitos de transparencia y rendición de cuentas, asegurando una gestión adecuada de los recursos y la efectividad de sus acciones.

Estas especificaciones buscan garantizar que las entidades del tercer sector social puedan operar de manera efectiva y sostenible, contribuyendo al bienestar de las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

4. El consejo regional de la Economía Social de Castilla-La Mancha

El DECRETO 193/2005, de 27 de diciembre, reguló la organización y funcionamiento del Consejo Regional de la Economía Social de Castilla-La Mancha. El Consejo

debía incluir representantes de diversos sectores, como organizaciones sindicales, empresariales, la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, y la Universidad de Castilla-La Mancha. Actuaría como órgano consultivo, asesor y de colaboración con la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de Economía Social y cooperativismo. También tendría entre sus objetivos fomentar y difundir el cooperativismo y otras formas de economía social en la región, así como facilitar la colaboración entre diferentes entidades y organizaciones del sector de la Economía Social, realizar estudios e investigaciones sobre la situación y evolución de la Economía Social en Castilla-La Mancha y elaborar propuestas y recomendaciones para mejorar y desarrollar el sector de la Economía Social. Con ello, el Consejo debía tener un papel clave en el impulso y desarrollo del sector en la región, facilitando la participación de la ciudadanía en estos ámbitos.

Pero, desde su creación, el Consejo tuvo una actividad muy discreta, limitándose a unas cuantas reuniones. Por ello, se renueva en septiembre de 2023. Bajo la presidencia de la consejera de Economía, Empresas y Empleo, está compuesto por 25 miembros: la vicepresidencia, la secretaría y seis vocalías adicionales de la administración regional (representando a cinco consejerías distintas); nueve vocalías más de representantes de diversos sectores de la economía social en la región, como Cooperativas Agroalimentarias, Grupo ONCE, FEACEM, UCECM, CLAMCOOP, ASEIRCAM, REAS y FECOMANCHA; además, hay dos vocalías para las organizaciones sindicales CCOO y UGT, dos vocalías para la patronal CECAM, una vocalía de la UCLM y otra de la FEMP.

5. La estrategia regional de la Economía Social de Castilla-La Mancha 2024-2028

El 13 de septiembre de 2023 el Pleno del Consejo Regional de Economía Social aprobaba la Estrategia de Economía Social de Castilla-La Mancha. La Estrategia reconoce la importancia de la Economía Social para el desarrollo económico de la región, con especial énfasis en el entorno rural, y pretende fortalecer este modelo de empresas.

Se estructura en 7 ejes, 9 objetivos y 103 medidas y se presupuestaron 12 millones de € para el desarrollo de las medidas.

La Estrategia tiene como objetivo visibilizar, promover, impulsar y mejorar la competitividad de las empresas pertenecientes a las diversas familias de la Economía Social en la región. Esto incluye cooperativas agroalimentarias, de trabajo asociado, de enseñanza, de transporte, de consumo, de crédito, centros especiales de empleo de iniciativa social, empresas de inserción, sociedades laborales y entidades singulares. Además, busca consolidar la economía social, apoyar el emprendimiento colec-

tivo, generar empleo de calidad, estable, conciliador e inclusivo, fomentar la innovación productiva y social, la internacionalización de nuestras empresas y la mejora de su competitividad. También pretende impulsar el papel de la Economía Social como motor de desarrollo rural y promover la igualdad de género y la inclusión social de los más necesitados. Estos son algunos de los siete ejes en los que se estructura esta Estrategia.

Los ejes y objetivos de la Estrategia son los siguientes:

1. Estructuración, coordinación y consolidación del sector de la Economía Social.
 - 1.1. Elaborar la Ley de Economía Social de CLM.
 - 1.2. Consolidar el Consejo Regional de Economía Social como órgano de interlocución de la Economía Social.
 - 1.3. Transversalizar la Economía Social en la Administración Pública y en su relación con el tejido socioeconómico regional
2. Puesta en valor y visibilidad de la Economía Social.
 - 2.1. Disponer de un sistema de información consistente y fiable sobre la Economía Social de Castilla-La Mancha.
 - 2.2. Poner en valor la actividad de la Economía Social y su impacto.
 - 2.3. Extender la cultura, principios y valores de la Economía Social
3. Impulso a la actividad emprendedora y el crecimiento de las nuevas empresas de Economía Social
 - 3.1. Impulsar el emprendimiento en Economía Social en Castilla-La Mancha, con criterios de equilibrio territorial.
 - 3.2. Acompañar a las empresas de Economía Social en sus fases de crecimiento y consolidación.
 - 3.3. Promover el intraemprendimiento e intercooperación en las empresas de Economía Social Fomentar la innovación productiva y social.
4. Generación de empleo de calidad comprometido con la cultura de empresa de Economía Social.
 - 4.1. Fomentar el empleo de calidad en empresas de Economía Social como ejemplo de la vertebración regional.
 - 4.2. Incentivar la creación y mantenimiento del empleo en las empresas de Economía Social, especialmente de personas de colectivos vulnerables.
5. Empresas competitivas, digitales, innovadoras, seguras y saludables
 - 5.1. Promover la transformación digital y el desarrollo de la economía verde en las empresas de Economía Social.
 - 5.2. Fortalecer la competitividad de las empresas de Economía Social.
 - 5.3. Impulsar la innovación desde la Economía Social en sectores estratégicos para Castilla-La Mancha.

6. Vertebración territorial.
 - 6.1. Favorecer el mantenimiento o crecimiento de la población de zonas rurales y pequeños municipios.
 - 6.2. Impulsar prácticas sostenibles en las empresas de Economía Social y en su relación con el mercado.
 - 6.3. Garantizar la sostenibilidad de las empresas de Economía Social
7. Fomento de la igualdad de género y de la inclusión social en la Economía Social
 - 7.1. Impulsar todo tipo de actuaciones que avancen en la consecución de la igualdad de género.
 - 7.2. Impulsar todo tipo de actuaciones en materia de inclusión social.

Estos objetivos, que integran, como se decía, 103 medidas concretas, buscan fortalecer el modelo de Economía Social en la región, promoviendo un desarrollo sostenible y equitativo. El seguimiento de la Estrategia lo llevará a cabo el Consejo Regional de Economía Social.

La aprobación de la Estrategia Regional de la Economía Social en Castilla-La Mancha se enmarca en un contexto más amplio de iniciativas regionales en España que buscan fortalecer y modernizar el sector de la Economía Social. Comparado con otros planes regionales, el enfoque de Castilla-La Mancha presenta algunas similitudes y diferencias notables, como se resume a continuación.

Los planes de fomento de la Economía Social pioneros en España son los de Navarra (2017-2020 y 2021-2024) y los de la Comunitat Valenciana (Fent Cooperatives 2018-2019 y 2021-2022). Ambos reflejan continuidad en el tiempo y evolución en sus estrategias, con un enfoque en la creación de empleo de calidad, la innovación social, el apoyo financiero, la formación y la promoción de la igualdad de género y la inclusión social. En contraste, el de Castilla-La Mancha está en una fase inicial de implementación, y abarca un espectro más amplio de entidades de Economía Social que los valencianos que se centran sólo en cooperativas.

Por su parte, los del País Vasco (2021-2024) y Aragón (2022-2025) destacan por su énfasis en la gobernanza participativa y la cooperación interdepartamental, mientras que los de Galicia (2021-2030) y Murcia (2022-2027) tienen un enfoque más amplio que incluye retos demográficos y la transformación digital. La estrategia castellanomanchega también considera el sector de la Economía Social como un elemento clave en la lucha contra el despoblamiento, destacando su capacidad para fijar población en el medio rural mediante el relanzamiento de actividades económicas, la generación de empleo estable y de calidad, y garantizando la igualdad de acceso a los servicios públicos esenciales.

De su lado, La Rioja ha establecido su estrategia a través de una ley específica, lo que le da un marco jurídico más sólido desde el inicio y Cataluña está desarrollando

una estrategia que busca una base legal más robusta, pero, de momento solo existe un documento de bases de 2020, estando la Estrategia de Economía Social y Solidaria de Cataluña aún en proceso de tramitación.

En cuanto a las estrategias regionales de Andalucía (2023-2026) y Extremadura (2022) se centran en la modernización e internacionalización de las empresas del sector, aspecto también considerado en la estrategia castellanomanchega, mientras que Castilla y León (2023-2025) pone un énfasis particular en la integración laboral de personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social. La Estrategia de Castilla-La Mancha destaca la integración social en uno de sus siete pilares fundamentales, buscando promover la inclusión de los colectivos más vulnerables, como jóvenes, mujeres y personas en riesgo de exclusión social, mediante la creación de empleo estable y de calidad.

Por último, señalar que la estrategia de Madrid (2018-2025) tiene un enfoque urbano y municipal, a diferencia del resto.

6. Conclusiones

La Economía Social en Castilla-La Mancha es fundamental para la región, integrando miles de entidades y generando decenas de miles de empleos y un significativo Valor Añadido Bruto. A pesar de ello, el grueso de las acciones de política pública y los desarrollos legislativos que afectan al sector se han desarrollado en este siglo XXI, reflejando un esfuerzo renovado por adaptar y modernizar el marco normativo para impulsar el crecimiento y la consolidación de las empresas de Economía Social.

La aprobación del Plan Estratégico de Economía Social de Castilla-La Mancha es un paso significativo en la promoción de un modelo económico más inclusivo y sostenible en la región. Comparado con otros planes regionales, destaca por su enfoque integral que abarca desde la formación y el asesoramiento hasta la promoción de la igualdad de género y la inclusión social e incluye a todas las organizaciones del sector. Sin embargo, podría haberse beneficiado de un mayor énfasis en la gobernanza participativa y la cooperación interdepartamental. No obstante, en general, el plan castellanomanchego se alinea bien con las tendencias nacionales y regionales en España, que buscan fortalecer la Economía Social como un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y equitativo.

Respecto a las acciones directas para el fomento de la Economía Social, específicamente las subvenciones, han tenido un recorrido muy corto y reciente. Estas subvenciones buscan fortalecer el tejido empresarial social, fomentando la inclusión y la sostenibilidad económica. Por su relativamente reciente implementación, todavía no pueden apreciarse resultados significativos.

En definitiva, la Economía Social en Castilla-La Mancha se encuentra en una fase de desarrollo y consolidación, impulsada por un marco normativo moderno y un compromiso renovado con la sostenibilidad y la inclusión.

Bibliografía

- Alarcón Conde, M.A. (2020). “El segmento no lucrativo en la Economía Social de Castilla-La Mancha: Asociaciones, fundaciones, entidades singulares y trabajo voluntario” en En Hernández y Carrasco (Eds.), *Libro Blanco de la Economía Social en Castilla-La Mancha* (pp. 225-262). Toledo: UCLM y CIRIEC-España.
- Ayuntamiento de Madrid. (2018). *Estrategia Municipal de Economía Social y Solidaria del Ayuntamiento de Madrid 2018-2025*. Ayuntamiento de Madrid. Recuperado de madrid.es
- Barea Tejeiro, José, y Monzón Campos, José Luis (1992). *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones. ISBN: 84-7434-727-0.
- Barea Tejeiro, J. y Monzón Campos, J.L. (2007). *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de la Economía Social*. Bruselas: Comisión Europea.
- Bretos, I., & Marcuello, C. (2020). *Informe de la Economía Social en Aragón 2019: características, dimensión y evolución de la Economía Social aragonesa*. Zaragoza, España: Cátedra Cooperativas y Economía Social Caja Rural de Teruel.
- Calderón, B. y Calderón, M.J. (2020). “Sociedades Laborales” en En Hernández y Carrasco (Eds.), *Libro Blanco de la Economía Social en Castilla-La Mancha* (pp. 129-162). Toledo: UCLM y CIRIEC-España.
- Calderón, B. y Calderón, M.J. (2024). “Evolución del número de cooperativas en Castilla-La Mancha y España, 1999-2023” Portal Estadístico de la Economía Social de Castilla-La Mancha (CLMESTAT).
- Carrasco, I y Hernández, F. (2020): “Panorámica de la Economía Social en Castilla-La Mancha” en Hernández y Carrasco (Eds.), *Libro Blanco de la Economía Social en Castilla-La Mancha* (pp. 433-446). Toledo: UCLM y CIRIEC-España.
- Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (2022). *Plan Estratégico de la Región de Murcia 2022-2027*. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Recuperado de planestrategico.carm.es
- Generalitat de Catalunya. (2020). *Documento de Bases de la Estrategia de Economía Social y Solidaria de Cataluña*. Generalitat de Catalunya. Recuperado de economiasocialsolidaria.gencat.cat
- Generalitat Valenciana. (2018). *Plan de Apoyo y Fomento del Cooperativismo de la Comunitat Valenciana 2018-2019*. Generalitat Valenciana. Recuperado de gvaoberta.gva.es

- Generalitat Valenciana. (2020). *Plan de Apoyo y Fomento del Cooperativismo de la Comunitat Valenciana 2021-2022*. Generalitat Valenciana. Recuperado de gvaoberta.gva.es
- Gobierno de Aragón. (2022). *Plan Aragonés de Impulso a la Economía Social 2022-2025*. Gobierno de Aragón. Recuperado de transparencia.aragon.es
- Gobierno de La Rioja. (2022). *Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja*. Gobierno de La Rioja. Recuperado de boe.es
- Gobierno de Navarra. (2017). *Plan Integral de Economía Social de Navarra 2017-2020*. Gobierno de Navarra. Recuperado de gobiernoabierto.navarra.es
- Gobierno de Navarra. (2021). *II Plan Integral de Economía Social de Navarra 2021-2024*. Gobierno de Navarra. Recuperado de navarra.es
- Gobierno Vasco. (2022). *Plan Estratégico Interdepartamental de Economía Social 2021-2024*. Gobierno Vasco. Recuperado de euskadi.eus
- Junta de Andalucía. (2023). *Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026*. Junta de Andalucía. Recuperado de juntadeandalucia.es
- Junta de Castilla y León. (2023). *Plan Estratégico de Fomento de la Economía Social de Castilla y León 2023-2025*. Junta de Castilla y León. Recuperado de empresas.jcyl.es
- Junta de Extremadura. (2022). *Plan de Impulso de las Entidades de Economía Social de Extremadura 2022*. Junta de Extremadura. Recuperado de doe.juntaex.es
- Prieto Juárez, J.A. (2020). “El marco jurídico de la Economía Social en Castilla-La Mancha” en Hernández y Carrasco (Eds.) *Libro Blanco de la Economía Social en Castilla-La Mancha* (pp.23-88). Toledo: UCLM y CIRIEC-España.
- Xunta de Galicia. (2022). *Plan Estratégico de Galicia 2021-2030*. Xunta de Galicia. Recuperado de planestratexico2030.gal

ANEXO. Normativa Subordinada en materia de Economía Social en Castilla-La Mancha

Economía Social

- 1. Orden 2/2018, de 16 de enero**, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se modifica la Orden de 04/02/2016 por la que se regula y convoca el procedimiento para la selección de grupo de acción local y estrategias de desarrollo local participativo, de acuerdo con la medida 19 de apoyo al desarrollo local Leader del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha 2014-2020.
- 2. Resolución de 30/04/2019**, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se convocan para el año 2019 las subvenciones destinadas a la realización de proyectos de interés general con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el ámbito de Castilla-La Mancha. Tercer Sector de Acción Social.
- 3. Resolución de 10/12/2019**, de la Dirección General de Acción Social, por la que se convocan para el año 2020 las subvenciones para la financiación de proyectos y actividades de promoción y fomento del voluntariado en Castilla-La Mancha

Sociedades cooperativas

- 1. Orden de 1 de marzo de 2011**, de la Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud, sobre legalización de libros contables de las sociedades cooperativas en el Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha en soporte digital.
- 2. Decreto 2014/2015, de 3 de noviembre**, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha.
- 3. Decreto 22/2017, de 21 de marzo**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en el marco del Programa de Promoción de Cooperativas y Sociedades Laborales en Castilla-La Mancha.
- 4. Orden 113/2017, de 7 de junio**, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de fomento de la creación de Agrupaciones de Productores de Productos Agroalimentarios en Castilla-La Mancha y de creación del Registro de Agrupaciones de Productores de Productos Agroalimentarios de Castilla-La Mancha.
- 5. Resolución de 1 de diciembre de 2017**, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, para la tramitación electrónica del depósito de las cuentas anuales de las sociedades cooperativas en el Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha.

6. **Orden 30/2018, de 19 de febrero**, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas a las organizaciones profesionales agrarias y a las entidades asociativas sin ánimo de lucro, para el desarrollo de la representación y defensa de sus asociados en las políticas públicas relacionadas con el sector agrario.
7. **Decreto 21/2018, de 17 de abril**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la cualificación y la inserción de personas desempleadas en el mercado laboral. (De interés para cooperativas agrarias y sociedades laborales).
8. **Orden 6/2018**, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el marco de la medida 13 del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha para el periodo de programación 2014-2020 denominada Pagos a zonas de montaña y zonas con limitaciones naturales significativas.
9. **Orden 81/2018, de 30 de mayo**, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se regula el procedimiento para la selección de entidades gestoras de modernización de explotaciones. (De interés para entidades agrarias y entidades de crédito).
10. **Orden 155/2018, de 25 de octubre**, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la cooperación entre los agentes de la cadena de suministro para la creación y el desarrollo de cadenas de distribución cortas y mercados locales en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha para el período 2014-2020.
11. **Orden 165/2018, de 15 de noviembre**, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para el asesoramiento y tutorización a personas emprendedoras, en el marco del Plan regional de autoempleo, creación de empresas y emprendimiento.
12. **Decreto 15/2019, de 26 de marzo**, para la tramitación electrónica en el Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha del procedimiento de obtención de certificación de denominación no coincidente y de sus prórrogas, y del procedimiento de calificación previa del proyecto de estatutos sociales e inscripción de la escritura de constitución de las nuevas sociedades cooperativas.
13. **Decreto 39/2019, de 7 de mayo**, por el que se modifica el Decreto 14/2018, de 27 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones de carácter incentivador para proyectos dinamizadores del empleo local. Cooperativas y Sociedades Laborales.
14. **Resolución de 02/10/2019**, del Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de ayudas, al amparo de la Orden 101/2018, de 15 de junio, de la Consejería de Economía, Empresas

y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el desarrollo de planes individuales de promoción internacional convocadas por el Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha para promover y consolidar la actividad exportadora de las empresas, cofinanciables en un 80% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del Programa Operativo Feder 2014-2020 de Castilla-La Mancha.

15. **Decreto 31/2020, de 7 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cooperativas y sociedades laborales afectadas por COVID-19, para la reactivación de la actividad económica y el empleo.
16. **Resolución de 28/05/2020**, de la Secretaría General, por la que se realiza la convocatoria, en régimen de concurrencia competitiva, para el año 2020 de ayudas a las organizaciones profesionales agrarias y a las entidades asociativas sin ánimo de lucro, para el desarrollo de la representación y defensa de sus asociados en las políticas públicas relacionadas con el sector agrario.

Sociedades laborales

1. **Real Decreto 2114/1998, de 2 de octubre**, sobre Registro Administrativo de Sociedades Laborales.
2. **Decreto 21/2018, de 17 de abril**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la cualificación y la inserción de personas desempleadas en el mercado laboral. (De interés para cooperativas agrarias y sociedades laborales).
3. **Orden 165/2018, de 15 de noviembre**, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para el asesoramiento y tutorización a personas emprendedoras, en el marco del Plan regional de autoempleo, creación de empresas y emprendimiento.
4. **Decreto 39/2019, de 7 de mayo**, por el que se modifica el Decreto 14/2018, de 27 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones de carácter incentivador para proyectos dinamizadores del empleo local. Cooperativas y Sociedades Laborales.
5. **Resolución de 02/10/2019**, del Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de ayudas, al amparo de la Orden 101/2018, de 15 de junio, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el desarrollo de planes individuales de promoción internacional convocadas por el Instituto de Promoción Exterior de Castilla-La Mancha para promover y consolidar la actividad exportadora de las empresas, cofinanciables en un 80% por

el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del Programa Operativo Feder 2014-2020 de Castilla-La Mancha.

6. **Decreto 31/2020, de 7 de julio**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas a cooperativas y sociedades laborales afectadas por COVID-19, para la reactivación de la actividad económica y el empleo.

Empresas de inserción

1. **Decreto 22/2010, de 20 de abril**, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción y se crea el Registro administrativo de estas empresas.
2. **Decreto 25/2018, de 8 de mayo**, por el que se regula la concesión directa de ayudas para el fomento de la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de empresas de inserción.
3. **Resolución de 13/07/2020**, de la Viceconsejería de Empleo, Diálogo Social y Bienestar Laboral, por la que se aprueba la convocatoria pública para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de actuaciones para la mejora de la empleabilidad y la inserción, para el año 2020.
4. **Decreto 68/2020, de 3 de noviembre**, por el que se regula la concesión directa de ayudas para el fomento de la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de empresas de inserción.

Centros especiales de empleo

1. **Orden 170/2018, de 22 de noviembre**, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se modifica la Orden de 30/11/2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las unidades de apoyo a la actividad profesional, en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo.
2. **Resolución de 28/03/2019**, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se publican los nuevos modelos de anexos correspondientes a las ayudas de costes salariales previstas en el Decreto 21/2010, de 20 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para promover y facilitar la integración laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo.
3. **Decreto 278/2019, de 23 de diciembre**, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a los centros especiales de empleo beneficiarios en la Resolución de 10/04/2019, de la Dirección General de Programas de Empleo, por la que se publican los créditos disponibles en el ejercicio 2019, que han de financiar

las subvenciones de costes salariales previstas en el Decreto 21/2010, de 20 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para promover y facilitar la integración laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo.

4. **Resolución de 18/12/2019**, de la Dirección General de Discapacidad, por la que se convocan para el año 2020 las subvenciones a entidades privadas de iniciativa social para el mantenimiento de centros, servicios y desarrollo de programas destinados a la atención de las personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.
5. **Resolución de 20/12/2019**, de la Dirección General de Programas de Empleo, por la que se convocan las subvenciones a las unidades de apoyo a la actividad profesional, en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo, para el ejercicio 2019.
6. **Resolución de 22/01/2020**, de la Dirección General de Discapacidad, por la que se modifica la Resolución de 18/12/2019, por la que se convocan para el año 2020 las subvenciones a entidades privadas de iniciativa social para el mantenimiento de centros, servicios y desarrollo de programas destinados a la atención de las personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.
7. **Decreto 26/2020, de 23 de junio**, por el que se modifica el Decreto 21/2010, de 20 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para promover y facilitar la integración laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo y se publican los créditos disponibles que han de financiar las subvenciones de costes salariales en el ejercicio 2020.
8. **Resolución de 10/07/2020**, de la Dirección General de Programas de Empleo, por la que se convocan las subvenciones a las unidades de apoyo a la actividad profesional, en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los centros especiales de empleo, para el ejercicio 2020.
9. **Decreto 68/2020, de 3 de noviembre**, por el que se regula la concesión directa de ayudas para el fomento de la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de empresas de inserción

Asociaciones

1. **Decreto 8/1999, de 2 de febrero**, de Coordinación de Registros de Asociaciones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
2. **Orden de 15 de marzo de 1999**, reguladora de las inscripciones en el registro general de asociaciones y en los demás registros de asociaciones dependientes de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Políticas públicas para impulsar el cooperativismo transformador en Catalunya: ateneos cooperativos

Alba Rojas Pérez

GEDI SCCL

Miembro de la Oficina Técnica de la XAC

Red de Ateneos Cooperativos de Catalunya

La Generalitat de Catalunya, a través de la Consejería de Empresa y Trabajo, en concreto desde la Dirección General de Economía Social, el Tercer Sector y las Cooperativas (DGESSC), impulsa en 2016 una política pública de fomento del empleo de calidad mediante una subvención descentralizada ejecutada por entidades públicas y de la economía social y solidaria catalanas.

El análisis para su ejecución se concibe desde tres lógicas: la primera como resultado de las consecuencias de la crisis económica de 2008-2014 y a partir de un informe que indica al gobierno catalán que las empresas que han mostrado mejor resiliencia, que no han perdido empleo y que no han deslocalizado su actividad económica han sido mayormente cooperativas, la segunda que para desarrollar una política que tenga impacto territorial los recursos técnicos necesarios para un buen despliegue que tiene a su mano la DGESSC no son suficientes y finalmente poder tener una mayor dotación económica para el desarrollo de las políticas de fomento de la ocupación desde la economía social.

A partir de aquí se plantea una subvención anual, con carácter territorial y de vinculación público-privada y con una base de autogestión para el fomento de la economía social y el cooperativismo con las siguientes características:

1. Una división territorial con una lógica de impacto según volumen de población
2. Una agrupación de entidades con arraigo territorial y solvencia técnica para desarrollar el plan de trabajo propuesto y lograr los indicadores previstos
3. Unos servicios a ofrecer en base a una intervención transversal
4. Una gobernanza que permitiera una participación amplia de los agentes clave de cada territorio
5. Unos indicadores para garantizar impacto y resultados cuantitativos

6. Un plan de trabajo concreto para cada servicio con objetivos, actuaciones y público objetivo concreto y pautado para garantizar impacto y resultados cualitativos

De este modo nacen, en diciembre de 2016 los Ateneos Cooperativos, en un inicio con 10 propuestas, ya que no fue hasta la convocatoria de 2017-2018 que saldrían los 14 ateneos cooperativos que existen en la actualidad y que ejecutan actividad en toda Catalunya.

El presupuesto de la DGESSC pasa de un poco más de 7 millones y medio de euros en 2016 a un poco más de 52 millones en 2024, multiplicando casi por cinco la dotación pública para el desarrollo de políticas activas de fomento de la economía social y las cooperativas y por lo tanto, también se han multiplicado las propuestas y programas.

Los 14 ateneos de Catalunya responden a una lógica de división territorial de impacto según el volumen de población, reflejada también en los indicadores de resultados. De este modo encontramos 2 ateneos de ciudad: Barcelona y Hospitalet, 5 ateneos comarcales: Vallès Oriental, Vallès Occidental, Maresme, Barcelonés Nord (Comarca del Barcelonés sin Barcelona y el Hospitalet), Baix Llobregat y 7 ateneos multicarcales: Terres Gironines, Anoia, Penedès y Garraf, Catalunya Central, Ponent, Pirineo y Aran, Camp de Tarragona y Terres de l'Ebre.

Cada ateneo tiene la misma dotación de presupuesto y los mismos indicadores de resultados, exceptuando el Ateneo de Barcelona que tiene más presupuesto y más indicadores porque tienen mayor densidad de población, y los Ateneos de Pirineo y Ebro que tienen el mismo presupuesto y menos indicadores porque tienen menor densidad de población. Pero también existe la posibilidad en algunos ateneos de tener una sobredotación de presupuesto y indicadores para trabajar sectores de actividad concretos, con el objetivo de fortalecerlos solicitando lo que se denominan Círculos Cooperativos que pueden diferir en número y sector en función de las particularidades de cada Ateneo.

La agrupación de entidades que prestan la subvención, y en consecuencia asumen el plan de trabajo y el resultado, es distinta en función de cada territorio ya que las características de cada uno también son distintas: así podemos encontrar Ateneos promovidos sólo por entidades de la Economía Social (cooperativas, asociaciones con actividad económica o fundaciones) o ateneos promovidos por entidades de la Economía Social y administraciones públicas (ayuntamientos y consejos comarcales).

Los Ateneos responden a cinco ejes de trabajo:

1. El acompañamiento a la generación de empleo
2. La extensión del cooperativismo y la ESS
3. El acompañamiento a otros programas de la ES (Economía Social) y otros programas públicos

4. La respuesta a las necesidades y especificidades de los territorios
5. La coordinación con otros programas de ES y otros programas públicos

Y a cinco objetivos específicos:

1. Generar ocupación de calidad
2. Dinamizar y activar los sectores estratégicos de los territorios de referencia
3. Dinamizar el mercado social y generar espacios propicios para la innovación socioeconómica
4. El relevo empresarial y la transformación de empresas existentes en empresas de la ES
5. Extender los valores y las prácticas de la Economía Social y Solidaria

El modelo de gobernanza exige trabajar en red con el territorio y sus agentes clave. Por lo tanto, hay dos maneras de estar en cada ateneo, desde la promoción activa recibiendo parte de la subvención y ejecutando plan de trabajo o desde la participación estratégica formando parte del Comité Estratégico, que es el que define las líneas estratégicas de cada territorio a partir de las cuales se desarrollan los servicios. En estos consejos el número de entidades tiene que ser creciente para ir acogiendo a las entidades públicas que van mostrando interés en la ES y las entidades y empresas de la ES que nacen nuevas. Estas estrategias responden a las características socioeconómicas de los territorios y en este sentido, la vinculación entre administración pública y ateneo es clave. Cada ateneo tiene que tener un mínimo de 5 entidades promotoras y 15 entidades que forman parte del Comité estratégico como participantes, y en las participantes cómo mínimo 3 administraciones públicas locales o comarcales.

Los servicios a ofrecer tienen una lógica transversal en el sentido que tiene que dar respuesta a diferentes necesidades de intervención que se han ido modulando a lo largo de los años y que actualmente se han estipulado en 4 servicios públicos a partir de la convocatoria de 2024-2027, dónde se reconoce esta categoría a los ateneos.

- SERVICIO 1 – Divulgación, sensibilización y generación de conocimiento
- SERVICIO 2 – Formación para la promoción, creación y consolidación de cooperativas y proyectos de la ESS
- SERVICIO 3 – Acompañamiento para la creación y consolidación de cooperativas y proyectos de la ES
- SERVICIO 4 – Trabajo en red y dinamización territorial

Los resultados de cada ateneo se miden por unos indicadores cuantitativos y cualitativos que miden resultados de impacto, que son los que determinan la evaluación

de cada solicitud y que su logro está sujeto a revocación. Los cuantitativos se refieren a los siguientes parámetros: número de participantes, número de horas de acompañamiento, número de puestos de trabajo y número de cooperativas creadas. Los cualitativos se refieren a la ejecución de un plan de trabajo que determina la orden de subvención a partir de unos subservicios a prestar y unas acciones a desarrollar para cada uno y que cada ateneo adapta a sus características territoriales, sociales, económicas y sectoriales.

A finales de 2018 y después del primer año de subvención con los 14 ateneos completos surgió la necesidad de formalizar un espacio de encuentro compartido para satisfacer diferentes inquietudes. Por un lado, inquietudes técnicas para garantizar que los servicios entre Ateneos tenían unos mismos criterios de calidad. Por otro lado, de análisis crítico de las exigencias de la orden de subvención con unos resultados esperados que no se adaptaban a lo que los ateneos estaban generando y, finalmente, para tener una interlocución política con el fin de desarrollar una visión estratégica compartida. De esta forma nació la Red de Ateneos Cooperativos de Catalunya (XAC) y que ha significado un cambio de concepción en la relación público-privada de la gestión de la subvención favoreciendo un espacio de cocreación de política pública entre la administración y las entidades prestadoras de la misma.

Este espacio de cocreación ha tenido un recorrido con unos momentos clave que vale la pena mencionar:

- La voluntad de la DGECC de tener un diálogo con las entidades prestadoras de la subvención para poder evaluar y analizar cómo se iba sucediendo la propuesta de la política pública innovadora de fomento de la ES y el cooperativismo.
- La concepción de la mayoría de las entidades prestadoras de la subvención con una alta exigencia y responsabilidad hacia el servicio público que tenían entre manos.
- La creación de un Grupo Motor con la participación de un representante técnico-político de cada ateneo y una asamblea de todos los ateneos como espacios de seguimiento y gobernanza compartido. Estos espacios de trabajo conjunto provocaron la necesidad de generar espacios de transferencia técnica entre ateneos y un plan de trabajo compartido al margen del de cada uno. Así nacieron distintos grupos de trabajo técnicos que reúnen necesidades de seguimiento y herramientas de trabajo cualitativas y consensuadas, pero también de trabajo sectorial para compartir estrategias entre territorios y tener interlocución transversal con otros departamentos o estamentos públicos.
- La generación de un espacio de encuentro entre entidades y DGECC permanente y fluido para ir modulando las ordenes de subvención que se culminó con la elaboración de un ideario construido conjuntamente, donde se fijaron la misión y la visión, se definieron los servicios y la calidad mínima exigida, que sirvió

para construir una nueva orden de subvención y pasar de convocatorias anuales (2016-2021) a convocatorias trianuales (2021-2024 y a punto de empezar la siguiente 2024-2027). La XAC, desde 2021 y a raíz de este trabajo, está reconocida en la orden de subvención.

- Las herramientas de seguimiento del programa han pasado de ser externas a los ateneos a internas desde la XAC. Se empezó por una oficina técnica externalizada que se adjudicaba con la misma orden de subvención anual a una empresa sin vínculo con los ateneos; con el trabajo del ideario y la necesidad de tener un diálogo permanente y fluido a nivel técnico y político tan necesario para este dispositivo complejo, el reconocimiento de la XAC como espacio de interlocución básico propició internalizar la oficina técnica y formar parte de la gobernanza de los ateneos como soporte de seguimiento y ejecución de los planes de trabajo compartidos, interlocución técnica con la DGESSC y de tareas de secretaría del Grupo Motor

Este espacio de cocreación también ha permitido establecer relaciones con otros departamentos del propio gobierno de Catalunya dónde la economía social no está tan presente, cómo han sido los departamentos de Alimentación, Acción Climática y Agenda Rural, Igualdad y Feminismos, Cultura o Educación.

Durante estos 8 años han nacido otros programas de subvención de la DGESSC que han ido dando respuesta a las necesidades socioeconómicas de los territorios en particular y de las iniciativas de la ES que han ido emergiendo, así en este momento los Ateneos Cooperativos conviven con otros dos programas, cómo son las Comunalidades Urbanas con el objetivo de generar y fortalecer redes de ayuda mutua desde el concepto de derecho a la ciudad, o Ocells de Foc, para la prevención de la salud mental entre jóvenes desde un abordaje inicial a partir de las relaciones sociales informales y no desde la intervención reglada o formal. También han salido convocatorias de subvenciones concretas y específicas para el nacimiento y consolidación de proyectos de la ES como son los Proyectos Singulares u otras de carácter mas sectorial como pueden ser SolarCoop, HabitatCoop o BruixIT, dando respuesta a necesidades concretas de propuestas complejas como las comunidades energéticas, las cooperativas de vivienda o proyectos tecnológicos.

Después de 8 años de funcionamiento y a punto de estrenar nueva convocatoria con tres anualidades mas por delante, hay distintos retos a afrontar:

- Consolidar esta política pública sin depender de apuestas políticas determinadas. Los resultados avalan el dispositivo, pero no está garantizado a largo plazo.
- Consolidar la XAC, como red de trabajo cualitativo mediante formación, transferencia y acogida a las entidades y personas que se van incorporando. Hacer visible su trabajo y su identidad propia.

- Fortalecer la transversalización de la ES en otros departamentos más allá del propio; la economía social genera oportunidades en distintos ámbitos de intervención y es necesario generar espacios de relación para modular propuestas y estar en igualdad de oportunidades delante de otras visiones de la economía.
- Compartir estrategias con las entidades representativas de la Economía Social y el Cooperativismo: la relación con las Federaciones es clave y hay múltiples espacios de trabajo en común para retroalimentarse, pero sobre todo para fortalecer las entidades y las empresas de la ES complementando esfuerzos, evitando duplicidades y facilitar que puedan ejercer representatividad en todo el territorio.
- Consolidar los proyectos transformadores. Los ateneos se han convertido en una herramienta generadora de innovación social y económica acompañando propuestas que satisfacen nuevas necesidades, que requieren de cierta ingeniería jurídica, nuevos parámetros organizativos y de gobernanza y en algunos casos de una relación con las administraciones públicas de corresponsabilidad, sobre todo en aquellos proyectos de transición ecosocial, de alta vocación de servicio público y no lucrativas.
- Estar presentes en todos los sectores de actividad económica y sobre todo en sectores estratégicos como puede ser la industria y el turismo que carecen de propuestas de envergadura. Los ateneos ejercen de antena y de sensor para acompañar a propuestas en los territorios, tienen la capacidad de tejer redes de relaciones y espacios de intercooperación que pueden ser activadores de propuestas ambiciosas.
- Provocar espacios de relación con la academia, desde la investigación para la innovación social y económica, desde presionar para que los currículos de los distintos grados el cooperativismo esté presente, desde la generación de pensamiento compartido o del análisis y estudio del impacto que genera este dispositivo en su adaptación territorial dando respuesta a necesidades rurales y urbanas, por ejemplo.

La experiencia de esta política pública de desarrollo de la ES y el cooperativismo en Catalunya dejará huella más allá de la propia subvención, ya que ha permitido tejer unas redes de relación territoriales y sectoriales que tienen todo a su favor para perdurar en el tiempo. Pero lo que realmente puede ser transformador es la transmisión de esta experiencia de cocreación por lo que está significando en romper prejuicios preestablecidos, de conocimiento y reconocimiento del rol y funciones de cada parte y de respeto de las reglas del juego establecidas. Sin embargo, se hace evidente también la necesidad de hacer nuevos replanteamientos a los corsés burocráticos, a las herramientas de control y seguimiento y a las directrices públicas poco acorde demasiadas veces con las realidades de las empresas y entidades que trabajan para la pervivencia económica en unos mercados salvajes y poco restringidos.

El cooperativismo agroalimentario ante el escenario de las políticas innovadoras

Ana M^a Cano Arribas

Regina Campos Ortega

Federació Cooperatives Agroalimentàries de la Comunitat Valenciana

Resumen

Se realiza la presentación del cooperativismo agroalimentario de la Comunitat Valenciana contextualizado en el conjunto del estado español, destacando las principales magnitudes en términos sociales y económicos.

Se analiza la información y se destacan las medidas políticas en las que el cooperativismo juega un papel relevante y las que se consideran más innovadoras y con mayor incidencia en la economía social.

Palabras clave: Cooperativismo, territorio, innovación, relevo generacional, gestión común, economía social.

1. Principales magnitudes del cooperativismo agroalimentario en España

Cooperativas Agro-alimentarias de España es la Organización que representa al conjunto de cooperativas agroalimentarias ante las administraciones, instituciones y asociaciones del ámbito estatal y europeo.

Según la información que ofrece el Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español, OSCAE, de 2023, dicha entidad ejerce la representación de 3.669 entidades asociativas agroalimentarias, de las que 129 son entidades de segundo grado y 479 son cooperativas de explotación común de la tierra. Este conjunto de empresas agrupa a más 1.182.794 personas socias en todo el territorio estatal y supone una facturación de 43.207 millones de euros en, prácticamente, todos los sectores agroalimentarios.

Además, las cooperativas agroalimentarias de España, según la misma fuente, ofrecen empleo directo para más de 122.600 personas; la mayor parte en el medio rural, lo que las convierte en un auténtico motor económico, social y cultural de las zonas menos pobladas de nuestro país.

En los últimos años, las cooperativas muestran una tendencia estable de crecimiento, tanto en facturación, 26,4% en los dos últimos ejercicios; como en empleo, con un incremento del 2,4% en los dos últimos ejercicios; y en la actividad exportadora que ha alcanzado en el último ejercicio el 14% del total del sector, sin la pesca.

En definitiva, las cifras reflejan la importancia del cooperativismo y su papel dinamizador de la actividad económica, no solo en el sector agroalimentario español, porque más allá del crecimiento económico, las cooperativas contribuyen notablemente a la vertebración territorial, fieles a su compromiso con el desarrollo rural de los espacios, que las vieron nacer, en los que permanecen.

2. El cooperativismo agroalimentario en la Comunitat Valenciana

En cuanto al cooperativismo agroalimentario de la Comunitat Valenciana, los datos que ofrece el informe socioeconómico del ejercicio 2023, revelan que 333 empresas asociativas conforman el tejido del sector agroalimentario, es decir, un 10,4% del total estatal. De ellas, 252 pertenecen a la estructura representativa de Federació Cooperatives Agro-alimentàries de la Comunitat Valenciana, suman una facturación agregada de 2.358 millones de euros y generan 19.139 empleos directos, lo que representa el 15,6% del total estatal. La base social está formada 174.946 personas, de las que un 28,59% son mujeres y un 10,84% jóvenes menores de 40 años.

Cabe señalar que en los últimos diez años el número de personas socias ha descendido en la C. Valenciana en un 8%, mientras que en el estado español esta cifra se ha visto incrementada en un 0,7% en el mismo periodo. El descenso se corresponde con el abandono de la actividad que ya afecta a 173.676 hectáreas y que no es mayor precisamente por el papel del cooperativismo que desde hace años viene trabajando en estrategias innovadoras para contener esta sangría.

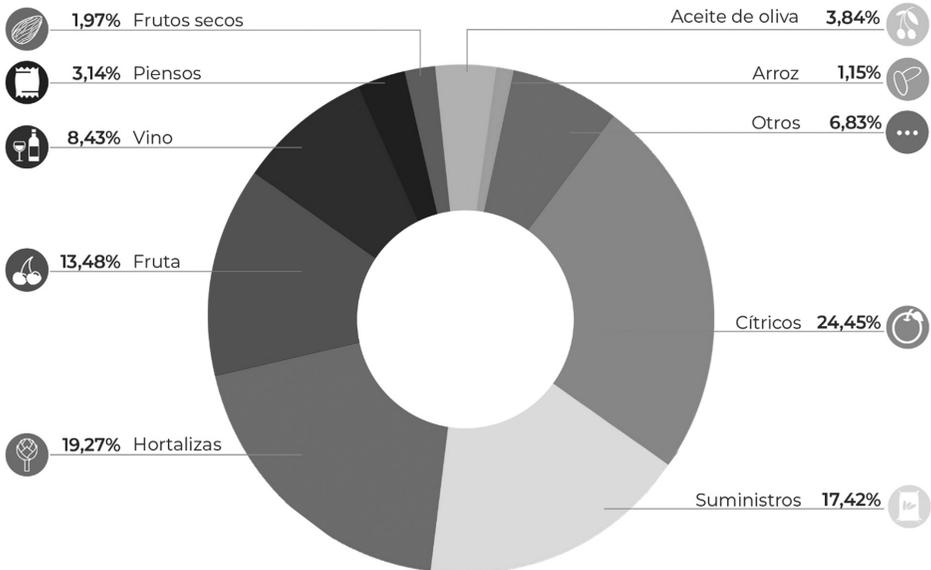
Tal y como se puede observar en la tabla siguiente, la dimensión económica de las cooperativas agroalimentarias de la C. Valenciana evidencia una realidad contundente: su pequeño tamaño. Solo el 2,78% de las cooperativas representa el 52% de la facturación total, mientras que el 85,32% de las mismas suma el 22,8% de la facturación. Ahora bien, como se mostrará más adelante, estas cooperativas desempeñan un papel fundamental en el territorio al convertirse en proveedoras de servicios que de otra manera no llegarían.

Tabla 1. Facturación de las cooperativas agroalimentarias de la C. Valenciana, por estratos

Estrato	Coops.	% del total	Facturación (€)
<1 M€	79	31,35	36.037.093,47
1-10 M€	136	53,97	501.821.396,33
10-30 M€	24	9,52	378.779.696,23
30-50 M€	6	2,38	212.161.615,87
>50M €	7	2,78	1.230.142.425,69
TOTAL	252	100,00	2.358.942.227,59

Fuente: Informe socioeconómico y de actividades 2023 Cooperatives Agro-Alimentàries CV.

Gráfico 1. Distribución de la facturación, por sectores, de las cooperativas agroalimentarias de la C. Valenciana



Fuente: Informe socioeconómico y de actividades 2023 Cooperatives Agro-Alimentàries CV.

En el gráfico 1 se puede ver la distribución de dicha facturación por sectores. El 57,15% del total corresponde al sector hortofrutícola, seguido de suministros de in-

sumos, vino y aceite de oliva. Aunque también los frutos secos y el arroz forman parte de la actividad productiva de la C. Valenciana, así como la fabricación de piensos para los animales.

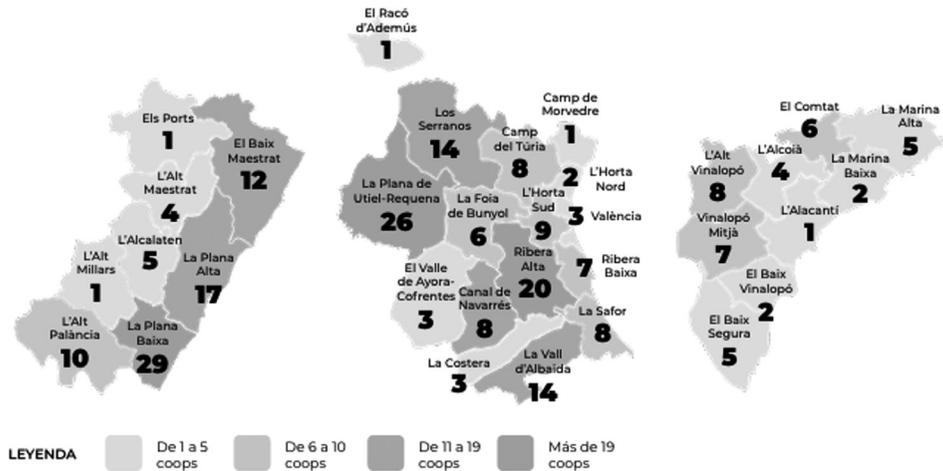
Tal y como se muestra en el gráfico 2, en el 58,5% de los municipios de la provincia de Castellón hay presencia de alguna cooperativa agroalimentaria, estando repartidas por la totalidad de sus comarcas, lo que pone de relieve el peso de la economía social en la actividad productiva.

También en la provincia de Valencia hay una alta tasa de implantación territorial de las cooperativas agroalimentarias. En esta ocasión, podemos encontrar una empresa cooperativa en el 50% de los municipios y también en la totalidad de las comarcas.

En lo que concierne a la provincia de Alicante, el en 28% de sus pueblos encontramos al menos una cooperativa del sector agro y, de nuevo podemos ver que su distribución abarca a totalidad de las comarcas.

No existe un rincón del territorio autonómico en el que no haya una empresa del sector, aunque se trate de pequeñas estructuras, queda claro que se mantienen porque desempeñan un papel esencial en la zona en la que se asientan.

Gráfico 2. Distribución comarcal de las cooperativas agroalimentarias de la C. Valenciana.



Fuente: Informe socioeconómico y de actividades 2023 Cooperatives Agro-Alimentàries CV.

3. Participación de mujeres en las cooperativas agroalimentarias

El primer dato a destacar es que todavía se aprecia una importante brecha en la distribución por sexo de la base social de las cooperativas. Si bien, los datos de mujeres en este apartado han crecido de manera sostenida durante los últimos 5 años en las cooperativas valencianas, pese a las oscilaciones a la baja que se han producido en el conjunto de la base social. A finales del ejercicio 2022, 50.024 mujeres formaban parte de alguna de las cooperativas asociadas a Federació, lo que representaba un total del 28,59% del base social.

Comparando los datos con los proporcionados por Cooperativas Agro-alimentarias de España en su último informe socioeconómico, estas cifras se alinean con la media del conjunto estatal, que alcanza el 28,3% del total de la base social.

Por otro lado, cabe también mencionar que es necesario avanzar en la incorporación de las mujeres a los órganos de gobierno de las cooperativas, ya que en la C. Valenciana ocupan solo el 10% del total de los puestos en los consejos rectores y el 14% de los puestos de la dirección o gerencia. Aunque conviene señalar que estos datos están en perfecta sintonía con la media estatal que según el OSCAE 2023 se sitúan en el 10,1% de presencia en los consejos rectores y el 14,3% en los puestos de dirección.

4. Participación de jóvenes en las cooperativas agroalimentarias

En un escenario envejecido y con altas dificultades para el relevo generacional, es de suma importancia conocer los datos sobre la participación de las personas jóvenes en las estructuras asociativas y analizar las causas de ello para proponer medidas que favorezcan su incorporación.

La participación de jóvenes en la base social de las cooperativas agroalimentarias de la C. Valenciana ha crecido un 4,3% entre 2018 y 2022, pasando de un 12,45% al 16,84% del total de personas socias de cooperativas. Unas cifras claramente superiores a la media estatal situada en 9,8% en el ejercicio 2022.

Ahora bien, estas personas jóvenes deben acceder a los órganos de gobierno de las cooperativas para favorecer la participación del colectivo en la toma de decisiones. También porque a la juventud se le reconoce un mayor dinamismo, fuerza, empuje, ilusión, preparación y otras cualidades que son necesarias para conducir al cooperativismo al contexto de una agricultura digital, saludable, sostenible e inteligente que incorpore las tecnologías actuales para ganar competitividad. En este sentido, cabe señalar que en la C. Valenciana hay un 6% de jóvenes de menos de 40 años en los consejos rectores, un 1,6% de nuestras cooperativas está presidido por

una persona joven y un 7% ocupa la dirección o gerencia. A nivel estatal estos datos son respectivamente algo más elevados, 7,9% en los consejos rectores, 4,1% ocupan la presidencia y 7,1% en la dirección-gerencia.

5. Cooperativas agroalimentarias, las empresas rurales por excelencia

333 cooperativas agroalimentarias se reparten entre los 542 municipios, organizados en 34 comarcas, que dan forma a la geografía de la C. Valenciana. Proporcionalmente las cifras nos dicen que en más del 60% de estos pueblos hay una cooperativa del sector agro que forma parte de su vida y que participa de la idiosincrasia de esta tierra.

5.1. Generación de empleo

Las cooperativas agroalimentarias de la C. Valencianas suponen el 10,4% del total estatal y el 15.6% en generación de empleo. El sector hortofrutícola es el predominante y el que, en nuestras condiciones, requiere mayor aporte de mano de obra, tanto en campo, dado que la recolección es manual; como en las centrales hortofrutícolas para la manipulación, confección y empaquetado de las frutas y hortalizas.

Aunque es aceptado que la actividad agraria está masculinizada, la ocupación de las mujeres en las cooperativas agroalimentarias supone un 44% del total de empleos directos; dato ligeramente inferior a la media del conjunto de la actividad productiva en la Comunitat Valenciana que es del 45,4%. Ahora bien, en el caso del cooperativismo agroalimentario el empleo de las mujeres facilita la fijación de la población en el medio rural y actúa de freno frente al éxodo al medio urbano.

En nuestras cooperativas el empleo generado es estable y de calidad: el 74% del total de los puestos de trabajo son de carácter fijo o fijo-discontinuo, -solo el 26% es eventual-, y ajustado, como en el caso de los cítricos, a los convenios de mayor desarrollo en España en lo referente a los derechos laborales y sociales de los trabajadores y trabajadoras.

Del total de los puestos de trabajo que generan las cooperativas agroalimentarias en la C. Valenciana, el 60% se produce en la provincia de Valencia sobre todo en las comarcas con predominio de centrales hortofrutícolas, el 32% en Castellón de la Plana y el 8% restante en Alicante.

5.2. Vocación de servicio. Una característica intrínseca de las cooperativas

La vocación de servicio a las personas socias y a la sociedad en general, sobre todo en los espacios en que operan las cooperativas, es una de las características

diferenciadoras de nuestras empresas, acorde a los valores cooperativos: autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad; y conforme a los principios: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática; participación económica equitativa; autonomía e independencia; educación, formación, información; cooperación entre cooperativas; e interés por la comunidad.

Desde este planteamiento, las cooperativas ofrecen a sus socios/as multitud de servicios que en muchos de nuestros pueblos sería difícil obtener, ya que en estos casos la cooperativa es la principal empresa, sino la única. A continuación, se muestran algunos ejemplos.

5.2.1. Formación

Las cooperativas disponen de un fondo de formación y promoción que, unido a los recursos que canaliza Federació Cooperatives Agroalimentàries de la Comunitat Valenciana, les permite realizar actividades de interés para la base social y sus familiares, así como para la plantilla de profesionales.

La formación está contemplada estatutariamente como uno de los fines estratégicos de Cooperatives Agro-alimentàries de la Comunitat Valenciana, ya que es uno de los aspectos fundamentales para la mejora de la competitividad de nuestras empresas.

A lo largo de esta última década se ha realizado un esfuerzo importante formando a 62.726 agricultores/as en un total de 1.605 cursos.

Uno de los cursos más demandados, para adaptarse a las necesidades legislativas, es el de usuario profesional de productos fitosanitarios (básico, avanzado y de renovación), del cual se han generado 830 actividades y se han capacitado a 34.000 profesionales.

Los últimos años, se han realizado un número importante (26) de formaciones vinculadas a la comercialización y competitividad empresarial, en la que casi 900 agricultores/as han tenido la oportunidad de mejorar sus capacidades en este ámbito.

Federació mantiene desde el año 1989 la formación posgrado para especializar a los egresados y egresadas universitarias en la gestión integrada de los cultivos. Ello ha permitido en estos 35 años realizar 30 ediciones y formar a casi 1000 profesionales, a los que, además, se les facilita la formación permanente para actualizar sus conocimientos.

También a través de los cursos Agentes dinamizadores de Iniciativas de Gestión en Común, IGC, se ha capacitado al alumnado para disponer de las habilidades y herramientas necesarias para impulsar las IGC. Una materia que desde 2019, con la entrada en vigor de la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de la Generalitat, de Estructuras

Agrarias de la Comunitat Valenciana, interesa a gran parte de las cooperativas y a sus socios/as.

5.2.2. Desarrollo de Iniciativas de Gestión en Común

En sintonía con la iniciativa anteriormente mencionada, se está trabajado intensamente con las cooperativas, con el apoyo de la Cátedra de Estructuras Agrarias de la Universitat Politècnica de Valencia y la Cátedra de Cooperativas Agro-alimentarias de España, en la promoción de las IGC.

La Ley 5/2019 de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana nace con el respaldo de toda la cámara: el 100% de los diputados y diputadas de las Cortes Valencianas votó a favor de la propuesta, aunque 5 años después el sector sigue esperando el desarrollo instrumental de la misma y el necesario Registro de IGC para poder poner todo el mecanismo en marcha. Hasta la fecha el sector ha podido activar algunas iniciativas piloto con el apoyo de la Conselleria de Agricultura.

Desde el sector se considera que estas iniciativas tienen carácter estratégico para las cooperativas porque deben contribuir a la mejora de la competitividad de las explotaciones y así facilitar el acceso de personas jóvenes a la esfera productiva y con ello modernizar las explotaciones mediante nuevas propuestas en cultivos, sistemas, tecnologías, digitalización, etc.

Sin duda ello también debe favorecer el mantenimiento de las tierras cultivadas, evitando el abandono y los consiguientes problemas económicos, ambientales y sociales.

5.2.3. Gestión de ayudas de la PAC, Política Agraria Común

Gracias al papel de representación de Federació está reconocida por la Conselleria de Agricultura como entidad colaboradora para coordinar las solicitudes de ayudas de la PAC, en la C. Valenciana. Así los agricultores y agricultoras disponen en nuestras cooperativas de este servicio profesionalizado y coordinado desde Federació. Mas de 160 entidades participan, lo que ha permitido gestionar, en el ejercicio 2024, cerca de 14.000 expedientes y más de 20.000 inscripciones en el REA.

5.2.4. Gestión de subvenciones

Las oficinas de las cooperativas agroalimentarias cuentan con equipos profesionales cualificados que dan el apoyo necesario a sus socias y socios para que puedan optar a las ayudas que se regulan en distintas materias.

5.2.5. Seguros agrarios y generales

En las oficinas de las cooperativas los/as productores/as tienen la posibilidad de contratar los seguros agrarios, en ocasiones a través de pólizas asociativas que resultan más ventajosas. También pueden contratar otros seguros de carácter general, lo que es muy interesante sobre todo en pequeños municipios en que muchas veces este servicio no existe en otra empresa.

5.2.6. Asesoramiento agronómico

Las cooperativas agroalimentarias de la C. Valenciana disponen de una red de profesionales del asesoramiento agronómico para que sus socias y socios puedan realizar las consultas pertinentes en las diversas disciplinas que aplican a la producción primaria. Estos profesionales trabajan coordinados desde Federació merced a un acuerdo de colaboración con la Conselleria de Agricultura. Nos referimos a la Red ATRIA de la Comunitat Valenciana, las Agrupaciones para los Tratamientos Integrados en Agricultura, que nació en el año 1992 y que está integrada actualmente por 206 profesionales universitarios especializados en gestión integrada de los cultivos.

Esta red ha venido a cubrir el hueco de la antigua extensión agraria. Los técnicos y técnicas de ATRIA asesoran en la producción para avanzar en un escenario más sostenible que haga una gestión eficiente de los recursos para ofrecer a la sociedad productos saludables de alta calidad. Y para ello es necesario la formación y la constante innovación.

Trabajamos actualmente bajo las premisas del Pacto Verde Europeo; el uso sostenible de los productos fitosanitarios (RD 1311/2012, de 14 de septiembre, que establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios y el RD 1050/2022, de 27 de diciembre, que modifica al anterior); la nutrición sostenible de los suelos agrarios (RD 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios, modificado por el RD 840/2024, de 27 de agosto). En un contexto de cambio climático, en el que la elevación de la temperatura y los frecuentes periodos de sequía, ponen en jaque la viabilidad de las producciones. Por ello está más que justificado que los productores y productoras puedan seguir contando con asesoramiento profesional cualificado e independiente que les colabore y apoye para implementar nuevas estrategias y tecnologías que favorezcan una actividad rentable, saludable y sostenible.

Si el campo necesita avanzar en digitalización, sensórica, robótica, o cualquier otra tecnología o disciplina, será también necesario mantener esa red profesional formada y actualizada. La Red ATRIA es el mejor vehículo para ello por su preparación, trayectoria, distribución en el territorio y conocimiento del medio; y precisa para evolucionar el necesario apoyo de las administraciones.

5.2.7. Innovación

En Cooperatives Agro-alimentàries, reconocemos plenamente el potencial que la investigación y la innovación representan para el sector agrícola.

Por ello, nos involucramos activamente en una amplia variedad de proyectos, desde el ámbito autonómico hasta el europeo, colaborando con diversas entidades, universidades, centros de investigación, institutos tecnológicos, y empresas que contribuyen a mejorar las prácticas, las metodologías y los resultados obtenidos por nuestros agricultores.

Estos proyectos no solo abordan desafíos específicos dentro de las cooperativas, sino que también promueven el avance hacia soluciones prácticas que refuerzan nuestra competitividad en el mercado. Frente a un entorno cambiante, marcado por las exigencias de la normativa, el cambio climático y la escasez de mano de obra cualificada, nuestra apuesta por la innovación es más que una necesidad; es un compromiso con el futuro sostenible y próspero de la agricultura en nuestro sistema alimentario.

Así, en al área de Innovación y Proyectos de Federació se han llevado a cabo en los últimos años, entre otros, los siguientes Proyectos:

Horizonte Europa, HE

- TonoWaste (<https://tonowaste.eu/>). Un proyecto HE con 21 socios, entre los que se encuentra Cooperatives agro-alimentàries Comunitat Valenciana, de 7 países, que trabajan en la búsqueda de soluciones sostenibles para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos.
- Phito (<https://phito.eu/>). Es también un Horizonte Europa integrado por 17 socios de Europa y El Caribe Neerlandés, (Aruba y Bonaire) que pretende la sostenibilidad de la agricultura empoderando a los pequeños y medianos agricultores/as a los que acercan, de una manera sencilla, las tecnologías digitales de apoyo a la producción.
- RENOVATE. Es un Horizonte Europa participado por 16 socios de 7 países que ha comenzado en enero de 2024 y finalizará en diciembre de 2027. Pretende el desarrollo de una plataforma interactiva, de fácil uso, para renovar y crear redes entre agricultores en el ámbito de la gestión sostenible de los cultivos.
- Cybele (<https://www.cybele-project.eu/>). Desarrollo de una plataforma para avanzar en la agricultura de precisión que permita minimizar el desperdicio alimentario y ajustar los costes.

Life

- Microfighter (<http://www.cooperativesagroalimentariescv.com/life-microfighter/>). Empleo de nuevos productos fitosanitarios, -“Zeo-Biopesticidas”- con microorganismos útiles y zeolitas, como sustitutos de los plaguicidas basados en cobre.
- Perfect Life (<https://perfectlifeproject.eu/es/>). Pretende reducir la contaminación por pesticidas y sus metabolitos mediante herramientas digitales y otras tecnologías de fácil manejo. Se han desarrollado herramientas que están a disposición del sector.

Erasmus

- NewAgroNet (<https://www.newagronet.com/>). Nuevos Actores en Agroalimentación, creando una Red de Aprendizaje. El proyecto pone a disposición un conjunto de herramientas gratuitas que ofrecen a jóvenes emprendedores/as la oportunidad de poner en marcha un nuevo negocio, con guías informativas de cómo lanzarlo al mercado, ejemplos de casos reales de éxito en diferentes contextos y territorios, planteando las claves para que un negocio agroalimentario tenga garantías de éxito.

Grupos y Proyectos Operativos Supraautonómicos (PDR-MAPA)

- Citriaforo (<https://citriaforo.com>). Pretende implementar tecnologías 4.0 para la determinación del aforo de cítricos desde el nivel supraautonómico hasta la parcela.
- Innowater (<https://goinnowater.org/page/homepage>). Proyecto Operativo Supraautonómico para la mejora del uso del agua y la energía en regadíos modernizados de frutales.
- GO_InnoLand (<https://goinnoland.wordpress.com/>). Grupo Operativo Supraautonómico de innovación social que se crea para sistematizar los procesos de trabajo con agricultores/as, y con cooperativas y otras empresas de base asociativa o de economía social, para facilitar la gestión común de la tierra. Se pretende frenar el abandono de la actividad por falta de relevo o de inversiones y mejoras.
- Adaptación del sector de fruta de hueso al cambio climático (<https://cambioclimaticofrutadehueso.es>). El proyecto ha permitido el desarrollo y la implementación de estrategias herramientas para facilitar la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Agencia Valenciana de la Innovación

- RASPONS (www.cooperativesagroalimentariescv.com/el-proyecto-raspons-encara-su-recta-final/).
Una apuesta por la economía circular que ha permitido el desarrollo de productos compostables símil cartón a partir de subproductos agrícolas procedentes del sector vitivinícola.
- DETECTORYZA (<http://www.cooperativesagroalimentariescv.com/detectoryza/>).
Agricultura de precisión en el cultivo del arroz para la detección precoz de síntomas de *Pyricularia oryzae* y la determinación de la dosis óptima de fertilizantes mediante imágenes de satélites y drones.
- Cítric-Sà (<http://www.cooperativesagroalimentariescv.com/tag/citric-sa/>).
Nuevos tratamientos fitosanitarios a partir de sustancias naturales, contra plagas de pseudocóccidos, en cítricos y caqui, mediante aplicación controlada de sustancias naturales.
- Agro+ (<https://benihort.com/blog/el-proyecto-agro-busca-compost-a-partir-de-los-residuos-bioplasticos-de-la-agricultura>).
Una iniciativa agroecológica y sostenible que ha permitido conseguir un film biocompostable de alto valor añadido que se puede incorporar al terreno junto con los restos de los cultivos.

Proyectos de Cooperación Autonómicos (PDR-CV)

- Innobobal (<http://www.cooperativesagroalimentariescv.com/innobobal/>).
Creación de una red piloto de parcelas demostrativas para el empleo de herramientas novedosas para la toma de decisiones.
- Ruralfruit AgroEco (<http://www.cooperativesagroalimentariescv.com/tag/ruralfruitagroeco/>).
Transición al modelo agroecológico y adaptación al cambio climático de la citricultura convencional en Cooperativas de la Comunitat Valenciana.
- ECOVID. Ha estudiado la influencia de estrategias agroecológicas y la producción de la vid, la calidad y el impacto en el medio.
- IDEA. Estrategias biotécnicas para el control de plagas en cítricos.

Otros

- Uso de drones en la aplicación de fitosanitarios para el control de plagas en cultivos mediante medidas biológicas y biotécnicas. Federació ha promovido estas iniciativas con el apoyo de la Conselleria de Agricultura para la digitalización del campo. Además, varias cooperativas participan en distintas convocatorias de apo-

yo a la innovación para avanzar en la implementación de estas estrategias comprometidas con una agricultura más eficiente, saludable y respetuosa.

6. El escenario de las políticas innovadoras

Tras la presentación del cooperativismo agroalimentario en todas sus dimensiones, en este punto se realizan propuestas basadas en la experiencia y las necesidades reales del sector.

6.1. La dimensión importa

La Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario, estableció un marco orientado a conseguir estructuras empresariales agroalimentarias de economía social más competitivas, mejor dimensionadas, modernas e internacionalizadas, creando la figura de las Entidades Asociativas Prioritarias.

Esta norma busca, mediante la reestructuración de la oferta, el avance en la cadena de valor y el aumento de la capacidad de negociación, así como incrementar la renta de los agricultores integrados en estas estructuras asociativas, en coherencia y complementariedad con otras iniciativas.

El principal instrumento de desarrollo y aplicación de la Ley 13/2013 es el Real Decreto 550/2014, de 27 de junio, que establece los requisitos para el reconocimiento de Entidades Asociativas Prioritarias de carácter supraautonómico:

- Determina el montante económico de facturación por sectores productivos, de acuerdo con el código CNAE, para acceder a la condición de prioritaria.
- Regula el procedimiento para el reconocimiento de Entidades Asociativas Prioritarias de carácter supraautonómico.

<https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/integracion-asociativa/asociativas-prioritarias/>

Actualmente hay 20 entidades que han sido reconocidas, de las que 6 tienen participación de la Comunitat Valenciana:

- *INDULLEIDA* activada en 2016 para transformados hortofrutícolas y dada de baja en 2020;
- *OVIARAGÓN* reconocida en 2017 para ovino de leche y de carne; *UNIÓ NUTS* (2º grado) reconocida en 2018 para frutos secos;

- *ALIMENTOS DEL MEDITERRÁNEO, S.COOP. (ALIMER)* (1º Grado), creada en 2021 para Alimentación animal, Flores y plantas de vivero, Frutas de hueso, Hortalizas, Caprino de leche y carne;
- *SAT 2803 TROPS* activada en 2023 para Frutas tropicales y subtropicales y plátanos;
- *GANADERÍA UNIDA COMARCAL GUCO SOCIEDAD COOPERATIVA* (1º Grado), creada en 2024, para Alimentación animal.

Las cooperativas valencianas están en un proceso de integración importante del cual son tractoras, en algunos casos, cooperativas de segundo grado como ANECOOP, COVIÑAS o GREEN FRUITS. Además, se han materializado otros procesos de fusión entre cooperativas agroalimentarias, como ha sido el caso de COALMAR, surgida de la unión entre las cooperativas de Alfarp y Llombai, o creación de SUMIMAR, una nueva cooperativa de segundo grado en El Marquesat que nace para optimizar las secciones de suministros; Ribercamp o la absorción de la Cooperativa San Felipe Benicio de Benimodo por CANSO de L'Alcúdia.

No podemos olvidar las diferentes colaboraciones entre cooperativas por el uso de instalaciones, manufactura de productos, alquiler de maquinaria, venta de productos, etc. Sin ir más lejos, este año estamos viviendo un clima de sequía que todos los cultivos han acusado y de manera especial los de secano. Es el caso del sector del olivar, que ante una producción altamente menguada reduce las posibilidades de trabajo de las almazaras. El diálogo y la interoperación generan la oportunidad de aunar esfuerzos para abrir el menor número posible de instalaciones para ajustar costes y mejorar la rentabilidad.

Sin duda, este debería ser el punto de inflexión que hiciera que se tuviera una mirada más empresarial, de economía de escala, aunque sin dejar de pensar en lo que representan las cooperativas para los municipios. Especialmente para los más pequeños, o más alejados de las grandes urbes.

6.2. Las raíces que vienen

Ante este escenario tan envejecido que hemos expuesto anteriormente, debemos poner el foco en ser atractivos como sector y especialmente como cooperativistas, para las personas más jóvenes. De no ser así, sólo nos aguarda más abandono de tierras.

Las personas más jóvenes buscan formar un proyecto de vida y, para ello, requieren rentabilidad/trabajo, estabilidad y calidad de vida. Tres Factores, que pueden encontrarse en el medio rural si se consigue garantizar el primero.

Para ello, se requieren medidas que les faciliten el acceso a la tierra y a disponer de explotaciones eficientes, con la tecnología adecuada para facilitar las labores.

La formación tanto a nivel económico, para la gestión de su explotación, digitalización, sensorica, robótica, ofimática, y principalmente agronómica, no puede faltar. Los/as jóvenes van a convertirse en empresarios y como tal deben verse.

Las políticas públicas que se destinen a estos fines deben ser sencillas, sin tanta burocracia y sin que el/la agricultor/a deba pedir grandes créditos a la espera de que la administración les ingrese la ayuda.

Mención especial merecen las mujeres, fijadoras de población, que deberían tener siempre discriminación positiva en las diferentes medidas que se decidan tomar.

6.3. La apuesta por las Iniciativas de Gestión en Común (IGC)

Teniendo en cuenta que el tamaño medio de explotación a nivel nacional en 2020, en términos absolutos, es casi 4,5 veces mayor respecto a nivel autonómico y que estamos viviendo los últimos 30 años una reducción tanto del número de explotaciones como del de la superficie agraria en la Comunitat Valenciana; urgen medidas para evitar el abandono de la actividad.

La Ley de Estructuras, aprobada en el año 2019 con un amplio consenso de los grupos parlamentarios, contemplaba las Iniciativas de Gestión en Común, pero no ha tenido el desarrollo adecuado.

Una IGC puede formarse por un conjunto de personas físicas o jurídicas que ya son titulares de una explotación y voluntariamente desean poner en marcha un plan de gestión para la explotación en común. (<https://comunica.gva.es/es/detalle?id=382735286&site=373427411>).

Algunas entidades ya han comenzado este camino de gestión en común, que permite alcanzar una mayor viabilidad técnico-económica, pero es necesario potenciarlo. Es el caso de la Cooperativa de Viver (Castellón), un modelo de gestión eficiente de nuestro territorio de interior, con más de 100 ha en gestión en común. Al tiempo que mantienen su capacidad productiva, promueven el relevo generacional en el sector agrario y conservan el territorio a través de la preservación del mosaico agroforestal. (<https://www.cooperativaviver.es/mas-de-100-has-en-gestion-comun-contr-el-abandono-de-tierras/>).

Otros ejemplos ya consolidados como la Cooperativa Rural San Vicent Ferrer de Benaguasil, la de Pego o CANSO de L'Alcúdia.

6.4. Valoración de lo cercano

No valoramos lo suficiente el producto de calidad, cultivado a escasos kilómetros o centenares de kilómetros, cosechado en su punto de maduración, sin insumos tóxicos y con un aporte social que nos repercute a nuestra economía.

Son necesarias políticas públicas que vuelvan a poner en valor nuestros productos hacia el consumidor nacional y especialmente hacia los más jóvenes. Eficaces campañas de sensibilización en centros educativos y de formación hacia el consumidor.

Son los consumidores el centro sobre el que deben girar buena parte de las políticas sobre los productos agroalimentarios, ya que sobre ellos pivota la solución para conseguir unos precios más justos.

Desde el cooperativismo apostamos por una producción sostenible, agroecológica, que ampara diversos referenciales de certificación de producto, por una agricultura saludable e inteligente. También rentable para toda la cadena y ello incluye sin lugar a dudas al eslabón más débil que es la producción primaria. Hemos de cuidar a nuestros/as agricultores/as y ganaderos/as y para ello también se precisa una PAC más sencilla y con menos burocracia.

Políticas de fomento de la Economía Social andaluza

Adoración Mozas-Moral
Enrique Bernal-Jurado
Raquel Puentes-Poyatos
Universidad de Jaén

1. Introducción

La Economía Social en Andalucía ha experimentado un crecimiento notable en las últimas décadas, consolidándose como un actor clave en el desarrollo económico y social de la región (Mozas, 2024)¹. Este florecimiento no ha sido fruto de la casualidad, sino que se ha visto impulsado en gran medida por el diseño e implementación de políticas públicas específicas. El presente capítulo se adentra en el análisis de estas políticas, examinando su papel en el fomento y desarrollo de la Economía Social andaluza.

Las políticas públicas, tal y como las define Chaves (2012), constituyen un conjunto de acciones e instrumentos que los gobiernos emprenden para alcanzar determinados objetivos sociales y económicos. En el caso de la Economía Social, estas políticas buscan crear un entorno favorable para el surgimiento, crecimiento y consolidación de empresas y organizaciones que priorizan los intereses sociales y comunitarios sobre el lucro individual. A través de diversas medidas, como incentivos fiscales, apoyo financiero, formación, y reconocimiento legal, las políticas públicas pueden influir significativamente en la dinámica y el impacto de la Economía Social (Catalá, et al., 2024). Las políticas pueden estar dirigidas a las entidades de la Econo-

1. Andalucía es la Comunidad Autónoma en la que más ha crecido el número de entidades de Economía Social en el periodo comprendido entre 2016 y 2023. Andalucía ha subido en ese mismo periodo un tercio en creación de sociedades cooperativas (especialmente sociedades cooperativas de trabajo asociado) (Mozas, 2024).

mía Social o al fomento del empleo y a su vez se pueden clasificar en políticas blandas (soft)² y políticas duras (hard)³ (Chaves (2009, 2010 y 2012 y Morandeira, 2013).

En Andalucía, las políticas públicas dirigidas a la Economía Social en general han evolucionado a lo largo del tiempo, adaptándose a los cambios del contexto socioeconómico y a las nuevas demandas de la sociedad. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, aún existen desafíos y oportunidades para mejorar la eficacia y el alcance de estas políticas.

Este capítulo trata de analizar la evolución que han tenido las políticas públicas de fomento de la Economía Social en Andalucía, así como analizar la situación actual de las mismas. También tratamos de identificar políticas blandas y duras en la Economía Social Andaluza.

2. Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía (PIMESA) (2023-2026)

En este epígrafe nos centramos en el análisis del Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía 2023-2026 (en adelante PIMESA), aunque se hace un breve resumen de las políticas públicas previas al mismo.

En Andalucía la Economía Social, especialmente las sociedades cooperativas, se han regulado con la Ley 2/1985, de 2 de mayo; la Ley 2/1999, de 31 de marzo y, actualmente la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Después del reconocimiento normativo del cooperativismo surgieron en nuestra Comunidad Autónoma lo que se denominó los denominados Pactos Andaluces por la Economía Social.

Estos pactos reconocieron la importancia de la Economía Social en la Comunidad Autónoma Andaluza, así como la necesidad de promover el desarrollo de la misma favoreciendo la capacidad de generación de empleo estable en Andalucía y el aumen-

2. Las políticas públicas blandas o soft son aquellas que, en lugar de basarse en regulaciones o incentivos económicos directos, buscan influir en el comportamiento y las actitudes de los ciudadanos a través de la información, la educación, la persuasión y la promoción de valores. En otras palabras, son políticas que apelan a la conciencia y la voluntad de las personas para lograr un cambio social.

3. Las políticas públicas duras son aquellas que se caracterizan por un enfoque más directo y coercitivo, utilizando instrumentos legales y regulaciones para imponer cambios en el comportamiento de los individuos y las organizaciones. A diferencia de las políticas blandas, que apelan a la conciencia y la voluntad, las políticas duras buscan un cumplimiento obligatorio a través de emisión de normativas con reglas claras, controles de dichas políticas e imposición de sanciones en caso de incumplimiento. Ejemplos de políticas públicas duras son: medidas presupuestarias, fiscales, de apoyo financiero, de acceso a la condición de proveedor de la Administración Pública, medidas de regulación y aplicación de partenariados público-privados con la Economía Social, o medidas de ayuda a la creación y estabilización del empleo en la Economía Social.

to de la competitividad de sus empresas para contribuir al desarrollo económico de Andalucía.

Fueron tres los Pactos por la Economía Social los que se firmaron y se implantaron. Fueron firmados en 2002, 2006, 2011 y, finalmente, se firmó en 2013 el Acuerdo por la Economía Social Andaluza.

Para propiciar la continuidad de estos Pactos y del Acuerdo y seguir fortaleciendo al sector, se necesitaban nuevas actuaciones. Así, surgió el PIMESA, que pretende desarrollar y complementar el trabajo realizado anteriormente, para que las empresas del sector puedan hacer frente a los nuevos grandes retos que se plantean en el futuro. Busca fortalecer las entidades de Economía Social en la región, promoviendo la creación de empleo, el emprendimiento y la innovación. Entre sus objetivos destaca aumentar la visibilidad del sector, fomentar la sostenibilidad, mejorar la competitividad y consolidar las estructuras asociativas. Este enfoque se enmarca en el compromiso de la Junta de Andalucía con los valores de la Economía Social, como la primacía de las personas, la solidaridad y la democracia en la gestión.

El plan se desarrolla bajo un marco normativo sólido, que incluye la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 14/2011 de Sociedades Cooperativas Andaluzas, entre otros. Además, se sustenta en la Ley 5/2011 de Economía Social y las directrices europeas plasmadas en el Plan de Acción Europeo para la Economía Social. A nivel europeo, el Plan de Acción Europeo de Economía Social establece directrices para crear un entorno favorable para el desarrollo de estas entidades, promoviendo su crecimiento, sostenibilidad y competitividad.

El PIMESA también se identifica con la Estrategia Española para la Economía Social 2023-2027, y está encuadrado en la Estrategia para la Transformación Económica de Andalucía (ETEA) Horizonte 2027. Este documento, que establece las principales orientaciones de la política económica de la Junta, se halla en consonancia con las prioridades fijadas en la Política Europea de Cohesión del marco financiero 2021-2027 y en los Programas de los Fondos Europeos, así como con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

En este contexto, el PIMESA refuerza su alineación con estrategias nacionales y comunitarias, destacando su contribución a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y, especialmente, se alinea con los objetivos número 5 (igualdad de género) y 8 (trabajo decente y crecimiento económico), si bien facilita la consecución de otros tantos como son el 9 (industria, innovación e infraestructura), 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 13 (acción por el clima), 15 (vida de ecosistemas terrestres) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

El Plan se elaboró siguiendo un modelo de gobernanza participativa y colaborativa. Este modelo ha permitido la implicación de actores públicos y privados, garantizando la inclusión y la equidad de género. Los órganos internos, como el Consejo

de Gobierno de la Junta de Andalucía y la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, lideraron el proceso. Adicionalmente, comités técnicos y de evaluación aseguraron una metodología coherente y transparente, mientras que se habilitaron consultas públicas para integrar las perspectivas de la ciudadanía.

El diagnóstico realizado para el PIMESA identifica problemas como:

- La falta de visibilidad y de reconocimiento de las entidades de la Economía Social por parte de la ciudadanía, por parte de otros colectivos empresariales y las Administraciones Públicas.
- La falta de reconocimiento de los valores propios de las entidades de la Economía Social.
- La ausencia de incentivos económicos a las empresas de la Economía Social.
- La falta de apoyo económico e institucional a las entidades representativas del sector.
- La no implementación ajustada a Derecho por parte de las Administraciones públicas de las cláusulas sociales que se prevén en Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- La falta de colaboración entre las diferentes familias de la Economía Social y con otros agentes empresariales.
- Existencia de una burocracia excesiva en los trámites.
- Escasez de ayudas directas a las empresas de la Economía Social en los distintos ámbitos: formación, acceso a la financiación, digitalización, competitividad, etc.
- Problemas derivados de la falta de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones relacionadas con la Economía Social.
- Intrusismo en el sector por parte de empresas que no participan de los principios de la Economía Social.
- Falta de representación suficiente de la mujer en los órganos de administración y dirección de las empresas de la Economía Social.
- Precariedad en los procedimientos de internacionalización de sus empresas.

Las necesidades que han expuesto los representantes de la Economía Social Andaluza y que deberán cubrir el PIMESA son:

- Necesidad de acceso a la financiación y una financiación específica que se ajuste a las particularidades de las entidades pertenecientes a la Economía Social.
- Aumentar el impacto de la innovación tecnológica en las empresas del sector.

- Disponer de un Plan de Apoyo Institucional Integral que no discrimine a una forma de Economía Social frente a otras.
- Fortalecer los valores y principios de la Economía Social entre quienes protagonizan la propia Economía Social.
- Generar políticas activas que favorezcan la participación de la Economía Social en el diálogo social.
- Implementar asignaturas en los planes educativos que fomenten el modelo de empresa de Economía Social.

Con toda la información recopilada y en colaboración con los actores de la Economía Social, en el PIMESA se señaló los siguientes retos:

- Difundir el conocimiento sobre Economía Social entre la sociedad.
- Conseguir que la Economía Social sea uno de los medios que contribuya alcanzar el bienestar social.
- Impulsar y apoyar nuevos emprendimientos de Economía Social y crear mayor número de empleos sostenibles.
- Crear una marca/imagen fuerza que identifique y defina al sector de la Economía Social.
- Digitalizar e innovar las empresas de Economía Social.
- Inclusión de la Economía Social en el sistema educativo.
- Consolidar estructuras empresariales fuertes y competitivas en cualquier ámbito de actividad, garantizando el mantenimiento de los principios sociales y solidarios propios de la Economía Social.
- Participación de las entidades de Economía Social en el Diálogo Social.
- Internacionalización de las empresas de la Economía Social.

Todos estos retos a conseguir se han esquematizado en 4 objetivos estratégicos a saber:

- 1) Aumentar el reconocimiento de la Economía Social por la sociedad.
- 2) Incrementar la adecuación del sistema de ayudas e incentivos públicos a la Economía Social.
- 3) Incrementar el tamaño de las empresas de la Economía Social.
- 4) Incrementar las adjudicaciones de contratos públicos a las empresas de Economía Social.

Las líneas estratégicas se consideran como aquéllas propuestas para alcanzar los objetivos de la política pública. A su vez, cada línea de acción estará integrada por los

Tabla 1. Programas del PIMESA, su vinculación con Objetivos y Líneas y su diferenciación en función del tipo de política

OE. 1. Aumentar el reconocimiento de la Economía Social por la sociedad	
L1	P1. Formación pedagógica en Economía Social (Política Blanda)
L1 L2	P2. Plan de aumento y consolidación de empresas de Economía Social (Política Blanda)
L2	P3. Medidas de representación y defensa de la Economía Social en el ámbito audiovisual andaluz (Política Blanda)
L1 L2	P4. Formación profesional especializada en Economía Social para el empleo (Política Blanda)
L3	P5. Protección de las personas consumidoras de Economía Social y aumento de la participación de las entidades en políticas de consumo (Política Blanda)
L2 L3	P6. Promoción de fórmulas empresariales de Economía Social entre quienes emprenden (Política Blanda)
L2 L3	P7. Plan de difusión de los beneficios y éxitos de la Economía Social (Política Blanda)
L1 L2	P8. Formación universitaria en Economía Social (Política Blanda)
L1 L3	P9. Formación universitaria e investigadora en Economía Social (Política Blanda)
L3	P10. Valorizar la marca "Cooperativa Andaluza" (Política Blanda)
L1	P11. Formación universitaria en Economía Social e inserción de personas egresadas (Política Dura)
L3	P12. Difusión de la Economía Social en canales novedosos (Política Blanda)
	P13. Organización del congreso andaluz de la Economía Social (Política Blanda)
	P14. Medidas encaminadas a aumentar la difusión y conocimiento de la Economía Social (Política Blanda)
	P15. Convocatoria de premios Andalucía E.S. (Política Blanda)
	P16. Elaboración y desarrollo de eventos que promocionen la Economía Social (Política Blanda)
OE.2. Incrementar la adecuación del sistema de ayudas e incentivos públicos a la Economía Social	
L1	P17. Programa de formación e inserción laboral de menores de 35 años en empresas de Economía Social (Política Dura)
L1,2,3,4	P18. Aprobación de unas bases reguladoras de subvenciones en materia de transformación digital (Política Dura)
L2 L4	P29. Aprobación de unas de bases reguladoras de subvenciones que contemplen una línea de relevo generacional (Política Dura)
L4	P20. Desarrollo de nuevas subvenciones y ayudas para proyectos de Economía Social (Política Dura)
L4	P21. Elaboración de la orden que regule la línea de ayuda de asistencia técnica a la Economía Social (Política Dura)
OE.3. Incrementar el tamaño de las empresas de la economía social	
L1 L2	P2. Plan de aumento y consolidación de empresas de Economía Social (Política Dura)
L3	P14. Medidas encaminadas a aumentar la difusión y conocimiento de la Economía Social (Política Blanda)
L2	P22. Establecimiento de una línea de recursos e información para la internacionalización de empresas de Economía Social Andaluza (Política Dura)
OE.4. Incrementar las adjudicaciones de contratos públicos a las empresas de la Economía Social	
L1 L4	P27. Informar y difundir herramientas que posibiliten un desarrollo de la Economía Social (Política Blanda)
L1	P28. Formación de responsables en contratación pública para aumentar licitaciones públicas con empresas de la Economía Social (Política Blanda)
L4	P29. Estudio diagnóstico y posterior catálogo de buenas prácticas para la contratación de empresa de la Economía Social y por parte de la Administración de la Junta de Andalucía (Política Blanda)
L4	P30. Contratación Pública (Política Dura)

Fuente: Elaboración Propia a partir del PIMESA (Junta de Andalucía, 2023).

programas/medidas que adopten como necesarios con el fin de alcanzar los objetivos estratégicos. Las cuatro líneas de acción dispuestas en el PIMESA son:

- Línea 1. Formación especializada en Economía Social.
- Línea 2. Protección, aumento y consolidación de las empresas de la Economía Social.
- Línea 3. Difusión y puesta en valor de la Economía Social.
- Línea 4. Subvenciones y ayudas a la Economía Social de Andalucía.

Finalmente, la estructura del PIMESA se organiza en torno a un total de 30 programas, cada uno vinculado a uno o más objetivos estratégicos y líneas estratégicas. Cada programa detalla medidas específicas, indicadores de resultados, temporalización y presupuesto asignado.

En la tabla 1, aparecen los programas y su vinculación con los diferentes objetivos y líneas.

Para la puesta en marcha del PIMESA se ha previsto un presupuesto de 10.836.000 euros. El Presupuesto se ampliará a medida que se implanten los programas. Se ha definido un seguimiento del plan creando varios órganos de evaluación (Comité directivo de evaluación; la Oficina técnica de evaluación y seguimiento y el Grupo de Trabajo dentro del Consejo Andaluz de Entidades de Economía Social). Se realizan informes de seguimiento anuales, aunque en 2025, se elaborará un informe de evaluación intermedio y finalmente el informe de finalización. Todo el proceso de evaluación se llevará a cabo a través de indicadores que son las herramientas que delimitan el seguimiento y que aparecen recogidos en cada programa.

3. La Economía Social en los planes generales de subvenciones de la Junta de Andalucía

Además del PIMESA, en la Administración de la Junta de Andalucía existe una batería de ayudas y subvenciones que fomentan este sector y que se encuentran tanto en la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, como en otras consejerías. La Economía Social al estar constituida por muchas familias puede tener cabida entre las distintas competencias de las actuales trece Consejerías que conforman a la Administración de la Junta de Andalucía. A continuación, haremos referencia a las principales dentro del sector de la Economía Social de mercado:

- Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo: existe la Orden de 6 de junio de 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para concesión de subvenciones del Programa de Apoyo a la Promoción y Desarrollo de la Economía Social

para el Empleo, contempla una serie de líneas de subvenciones destinadas a las empresas de Economía Social.

- Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural: la Orden de 30 de junio de 2020, para la concesión de subvenciones dirigidas al fomento de procesos de integración y fusión de entidades asociativas agroalimentarias, o las Ayudas al desarrollo de proyectos acogidos a las Estrategias de Desarrollo Local Participativo de los Grupos de Acción Local del Sector Pesquero de Andalucía.
- Consejería de Fomento, Articulación del territorio y Vivienda: Orden de 6 de febrero de 2020, por la que se efectúa la convocatoria para la declaración en concurrencia competitiva de actuaciones protegibles de viviendas en régimen de autoconstrucción y de viviendas protegidas de régimen de especial en autopromoción y concesión de las ayudas destinadas a su financiación

Así por ejemplo, además del PIMESA y su financiación anual, que han tenido como resultado que se hayan culminado 9 de los 30 programas, en 2023 (para ejecutar en 2024) se publicaron varias líneas de ayudas dirigidas al sector que en su conjunto suman cerca de 7,2 millones de euros. En concreto:

- El 17 de abril de 2023 se publicó la convocatoria para el año 2023, en régimen de concurrencia competitiva, de las subvenciones correspondientes a la Línea 7. Asociacionismo por importe de 1.800.000 euros con la que se colabora en la financiación de los gastos de funcionamiento, organización y gestión de las principales entidades asociativas del sector, con objeto de mejorar el posicionamiento y la representatividad de la Economía Social Andaluza.
- El 27 de abril se publicó la convocatoria, para el año 2023, de las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, correspondientes a la Línea 1. Fomento del Empleo en Cooperativas y Sociedades Laborales, que tienen como principal objetivo el “fomento de un empleo estable, cualificado y de calidad” en este tipo de entidades, y oscilan entre los 3.000 y los 10.000 euros. Esta línea del programa moviliza 3,3 millones de euros, un 50% más que en la anterior convocatoria, y está dirigida a contratación con carácter indefinido de personas que se encuentren en situación de desempleo, en dos supuestos concretos. El primero de ellos, la incorporación como personas socias trabajadoras o de trabajo en estas entidades de Economía Social de cualquier persona desempleada. En el segundo de los casos, se incentiva la contratación de trabajadores para el ejercicio de funciones de gerencia o de dirección, o que vayan a desempeñar funciones relacionadas con las distintas áreas de actividad en las citadas cooperativas y sociedades laborales. El objetivo de las ayudas es favorecer la profesionalización de las cooperativas

y sociedades laborales andaluzas como factor clave para mantener y mejorar la posición de estas empresas en los mercados.

- Asimismo, el 27 de abril de 2023 se publicó la convocatoria de tres líneas de ayudas (líneas 2, 3 y 4) que fomentan la difusión y promoción del sector de la Economía Social, impulsan el emprendimiento en este tipo de empresas y contribuyen a la innovación y competitividad. Cuentan con 2,09 millones de euros de presupuesto y que cubren hasta el 100% del coste de los proyectos. Se tratan de:
 - * La línea de difusión y promoción de la Economía Social (Línea 2) destinada a subvencionar las actividades de difusión y promoción las fórmulas empresariales bajo las que se organizan las entidades de Economía Social entre la población en general, y entre los emprendedores en particular, haciendo especial hincapié en los principios y valores que rigen su actuación, así como cualquier otra actuación encaminada a mejorar el conocimiento que se tiene sobre este sector. La cuantía de estas subvenciones podrá alcanzar el 100% de los gastos de puesta en marcha de estas acciones, con un límite de 90.000 euros. En total presupuestado para esta línea es de 598.444 euros.
 - * Con respecto a la línea destinada al fomento del emprendimiento social (Línea 3), establece subvenciones para fomentar el empleo mediante actuaciones de asesoramiento relacionadas con la constitución de empresas de Economía Social, incluida la transformación de entidades con actividad económica ya existentes en empresas de Economía Social, la viabilidad económico-financiera de empresas de este sector, el relevo generacional y la recuperación por los propios trabajadores de empresas con dificultades. La cuantía de estas subvenciones podrá alcanzar el 100% de los gastos de estos proyectos, con un límite de 150.000 euros. Cuenta con un presupuesto de 700.0000 euros.
 - * Por último, la tercera línea convocada (Línea 4) subvenciona las actividades que contribuyan al incremento del nivel de competitividad empresarial y sostenibilidad de las cooperativas y sociedades laborales y la apertura de nuevas posibilidades de negocio para estas empresas, a partir de acciones de innovación (generación de nuevos o mejores productos, nuevas técnicas de organización), integración e intercooperación empresarial o expansión de mercados. Esta línea tiene un límite subvencionable de 150.000 euros por proyecto, y cuenta con un presupuesto de 800.000 euros.

Otras políticas públicas han sido dirigidas a apoyar la consolidación del sector, impulsando especialmente su transformación digital (con convocatorias genéricas para todos los sectores) y su mayor visibilidad, el fomento del modelo del emprendimiento social o la investigación en este ámbito.

En este sentido, la Junta de Andalucía ha creado, junto con las Universidades Públicas Andaluzas, 10 cátedras en Economía Social con el objetivo de difundir entre la Comunidad Universitaria, especialmente entre el alumnado, las excelencias de la Economía Social como fórmula de emprendimiento.

Por último, cada año se convocan los Premios Andalucía para la Economía Social. Estos premios, se conceden con objeto de dar a conocer, difundir y apoyar esta forma de hacer economía.

4. Conclusiones

El Gobierno Andaluz ha hecho avances significativos en el fomento de la Economía Social a través de un enfoque multifacético que incluye marcos de políticas, incentivos financieros y programas de desarrollo de capacidades. Sin embargo, los desafíos continuos, como la visibilidad limitada, los obstáculos burocráticos y la necesidad de un apoyo financiero más específico, requieren una atención continua.

El Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía (PIMESA) es un esfuerzo ambicioso que busca fortalecer al sector de la Economía Social, fomentando el empleo, la innovación y la sostenibilidad. Su estructura participativa y alineación con estrategias nacionales e internacionales, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo posicionan como una herramienta clave para impulsar el desarrollo del sector. No obstante, su éxito dependerá de la implementación eficaz de sus programas, la asignación adecuada de recursos y un seguimiento constante para evaluar resultados.

Entre los principales retos destacan la necesidad de incrementar la visibilidad de la Economía Social, simplificar la burocracia, promover la colaboración entre actores, garantizar el acceso a la financiación y reforzar la formación y digitalización del sector. Además, la integración de sus principios en el sistema educativo en todos sus niveles y la internacionalización de sus entidades son objetivos cruciales para consolidar su impacto.

La combinación de políticas específicas, la coordinación interadministrativa y la colaboración entre actores públicos y privados, junto con el apoyo a la investigación e innovación, serán fundamentales para garantizar el futuro sostenible de la Economía Social en Andalucía. Este enfoque holístico no solo fortalecerá al sector, sino que también contribuirá significativamente al desarrollo socioeconómico de la región.

Bibliografía

- Catalá, B., Savall, T., Chaves, R. & Bassi, A. (2024): “Las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el marco de los ecosistemas de economía social. Un análisis comparado en la Comunidad Valenciana y la Emilia Romagna”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 110, 5-44.
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.110.28266>
- Chaves, R. (2009). “Las políticas públicas de fomento de la Economía Social en España y en Europa”. En Monzón, J. L., Calvo, R., Chaves, R., Fajardo, I. G., & Valdes, F., *Informe para la elaboración de una Ley de Fomento de la Economía Social* (pp. 155–208). Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Chaves, R. (2010). “Las actividades de cobertura institucional: infraestructuras de apoyo y políticas públicas de fomento de la Economía Social”, en Monzón, J.L.(Ed.), *La Economía Social en España en el Año 2008. Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias* (pp. 565–592). CIRIEC-España.
- Chaves, R. (2012). “Las políticas públicas y las cooperativas”. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 79, 168–199.
- Junta de Andalucía, Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo (2023). *Plan Estratégico para el Impulso y la Modernización de la Economía Social en Andalucía (PIMESA) (2023-2026)*, visto en: 231023 PIMESA 23.26.odt.
- Morandeira, J. (2013). El servicio público de fomento de la Economía Social en el País Vasco desde una perspectiva de orientación al mercado. Propuestas y acciones [Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitate. <https://revistaprismasocial.es/article/view/5130>
- Mozas-Moral, A. (2024). “Capítulo 5. Economía Social” en: *Memoria 2023 Sobre la Situación Socioeconómica y Laboral de la Provincia de Jaén*, pp. 255-282. Visto en: [dipujaen.es/export/files/dipujaen/cesjaen/003 MEMORIA ANUAL CES 2023 INTERACTIVA.pdf](https://dipujaen.es/export/files/dipujaen/cesjaen/003%20MEMORIA%20ANUAL%20CES%20INTERACTIVA.pdf)

PARTE I

Políticas públicas de fomento de la Economía Social en España

**—Instrumentos jurídicos y fiscales
de fomento de la Economía Social—**

La legislación como instrumento de fomento del cooperativismo y de la Economía Social

Francisco Vicent Chuliá

Catedrático de Derecho mercantil

1. La lucha por el derecho de cooperativas

Si IHERING explicó en 1877 la necesidad de “la lucha por el derecho”, esta ponencia podría titularse “la lucha por el Derecho de Cooperativas”. Por otro lado, el Derecho de Cooperativas vigente se ha desarrollado en el último medio siglo, en un marco político muy complejo e incluso adverso, primero, durante el Franquismo, y, posteriormente, durante la llamada “Transición Política”, que sustituyó a la “ruptura” con el Régimen de Franco, y que en realidad ha servido de disfraz a una nueva Restauración Borbónica-Franquista.

La lucha por el Derecho de Cooperativas ha sido dura, por la dificultad de la materia, y por la sensación de tener siempre al enemigo dentro de casa, y en medio de una actitud generalizada de pasividad. Desde el punto de vista metodológico desde el primer momento dejé claro que en esta materia, como en todas, había que dar la razón al legislador, ser jurista positivista, como nos recomendó el Profesor GARRIGUES (empezando, en nuestro caso, por el art. 124 del Cdeco). Y, en segundo lugar, que había que respetar el significado normal de las palabras, lo que nos obligaba desde el primer momento a reconocer que la cooperativa (o “sociedad cooperativa”) no era un contrato de sociedad, ni una sociedad/empresa lucrativa, ni civil ni mercantil (definidas en los arts. 1665 Cc y 116 Cdeco), sino una agrupación voluntaria de personas y una empresa común peculiar, a la que había que tratar conceptualmente con gran respeto.

La lucha por el Derecho de Cooperativas deberá proseguir, en paralelo a las reformas del Derecho de sociedades mercantiles. Porque las Leyes recientes a veces han omitido toda referencia a la Economía Social y a las Cooperativas. Aunque ello no quiere decir que no se les apliquen. En todo caso, la doctrina generalmente no siempre se ha mostrado respetuosa con la especificidad de la cooperativa. Nuestro Derecho de Cooperativas ha mirado más hacia Europa, con tendencia a borrar las diferencias con

el Derecho de sociedades mercantiles, que hacia América Latina, donde se ha expandido el potente concepto doctrinal de “acto cooperativo”, con radical separación de las sociedades mercantiles, recogido en las Leyes de cooperativas de al menos 13 Estados, empezando por la de Brasil, de 1971, cuyo art. 7 define los “actos cooperativos” como “los realizados entre las cooperativas y sus socios o por las cooperativas entre sí en cumplimiento de su objetivo social y quedan sometidos al Derecho Cooperativo”.

Así, la Ley 5/2015 de 27 de abril (BOE del 28) de *fomento de la financiación empresarial*, que regula extensamente las “plataformas de financiación participativa” (arts. 46 a 93), como forma de desintermediación financiera apoyada en internet, exige que sean sociedades de capital (art. 55.c) autorizadas e inscritas en un registro de la CNMV. Pesa en la Ley el modelo del Derecho del Mercado de Valores. Las Cooperativas habrán de constituir sociedades de capital para poder crear tales plataformas. En cambio, la Ley 28/2022, de 21 diciembre, de *fomento del ecosistema de empresas emergentes (“start-ups”)*, contempla expresamente la posibilidad de que sea una cooperativa (v. mi “Introducción al Derecho mercantil”, Tirant lo Blanch, 2024, I, pp. 333 ss.), que deberá cumplir las exigencias legales, entre ellas un proyecto de emprendimiento innovador, un modelo de negocio escalable, hasta 5 años de existencia, facturación máxima de 10 millones y no repartir retornos (=dividendos) a los socios.

2. Gobierno corporativo, compliance y Responsabilidad Social Empresarial en las cooperativas

A) Gobierno corporativo

Dentro de la llamada “papelería” que han de cumplimentar las sociedades cotizadas ante la CNMV cabe destacar tres grandes bloques: Gobierno Corporativo, Función de Compliance y Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa. Que marcan la progresiva transformación del capitalismo de “shareholders” en capitalismo de “stakeholders”. Este fenómeno también afecta a las Empresas de la Economía Social y en especial a las Cooperativas.

La autorregulación de las sociedades cotizadas ha tenido como fundamental objetivo mejorar el Buen Gobierno o Gobierno Corporativo. El *Gobierno Corporativo* se regula en la Ley, los Estatutos Sociales, el Reglamento de la Junta General y el Reglamento del Consejo de Administración y en Reglamentos de Conducta ante los Mercados de Valores y otros. Tiene por finalidad reforzar la normativa legal para gestionar los diversos riesgos de la empresa, económicos, jurídicos y éticos (el riesgo de deslealtad de los administradores y directivos).

El *Modelo de Compliance* se plasma en la siguiente Documentación: Reglamento del Consejo de Administración, Código Ético y de Conducta, Manual de Prevención Penal, Política de Cumplimiento; Política Anticorrupción, Política del Sistema Interno

de Información, Procedimiento del Sistema Interno de Información, Reglamento del Comité de Cumplimiento.

B) Responsabilidad penal de las personas jurídicas y función de “compliance”

La función de *Compliance* en toda organización privada asume las tareas de *prevención, detección y gestión de riesgos de cumplimiento* (“compliance”), o, si se prefiere, “riesgos de incumplimiento”, con uno o varios *Programas de Cumplimiento o Compliance*, contribuyendo a promover y desarrollar una cultura de cumplimiento en el seno de la organización, nombrando un “*Compliance Officer*”, generalmente el *Director de Responsabilidad Social Corporativa de la sociedad*. Hay programas especiales de Compliance que se refieren a sectores especialmente relevantes.

El *Código Penal español*, arts. 31bis a 31 quinquies, impone el deber de aprobar “modelos de organización y gestión” para evitar la comisión de delitos (cometidos por personas físicas) que comporten la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el art. 31.bis CP; cuya aplicación efectiva puede ser considerada una eximente o en su caso una atenuante (art. 31.bis.5 CP, en su reforma por Ley Orgánica 1/2015, ampliamente comentada por la Fiscalía General del Estado en su Circular 1/2016, Madrid, 22 de enero de 2016). Siendo Derecho Penal, constituye una autorregulación de la persona jurídica que se superpone al Derecho de sociedades en sentido amplio. Incluidas las Cooperativas.

Para que el sistema de Compliance permita exonerar no basta con la regulación de un “canal de denuncias” (generalmente, anónimas) sino acreditar que se ha aplicado escrupulosamente, registrando las denuncias, resolviendo sobre ellas, y aplicando las sanciones previstas (despidos laborales, denuncias a las autoridades competentes, etc.).

En *materia fiscal* es importante el Modelo de Código Ético Tributario que las empresas pueden pactar con la Agencia Tributaria.

En *las sociedades cotizadas* el art. 540.4.e) LSC exige exponer en el Informe Anual de Gobierno Corporativo “Sistemas de control del riesgo, incluido el fiscal”; y el Código de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas aprobado por la CNMV el 22 de febrero de 2016 en su Principio 21 establece que “la sociedad dispondrá de una función de control y gestión de riesgos ejercida por una unidad o departamento interno, bajo la supervisión directa de la comisión de auditoría o, en su caso, de otra comisión especializada del consejo de administración”.

En *materia antitrust*, la CNMC el 10 de junio de 2020 ha publicado una “*Guía sobre los programas de cumplimiento en relación con las normas de defensa de la competencia*”, indicando sus criterios para analizar la eficacia de los PDC y para la modulación de las sanciones que pudieran aplicarse.

C) La Ley de protección de los informantes

La Ley 2/2023 de 20 de febrero (BOE 21) de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y contra la corrupción (los “informantes”, llamados también “soplones” o “whistleblowers”) ha completado el régimen de Compliance, con los requisitos que debe tener el *Canal de Denuncias* y el *Compliance Officer*, director del sistema, nombrado por el Consejo de Administración de la sociedad, junto con la *Comisión de Auditoría, competente también en la materia*.

D) La Ley de paridad de géneros en la administración de las empresas

La LO 2/2024, de 1 de agosto, *de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres* (BOE del 2), obliga al sector público (electoral, gubernamental, administraciones públicas, etc.) y al sector privado y, en éste, a: (1) las sociedades cotizadas (Directiva 2022/281); y 2) a las entidades de interés público en el sentido de la Ley 22/2015, de auditoría de cuentas: con más de 250 trabajadores, más de 50 millones de volumen de operaciones y más de 43 millones de valor de los activos. *Se aplica a los consejos de administración y a la alta dirección, con un mínimo, en ambas instancias, del 40% de mujeres (o de hombres, si son éstos los minoritarios)*.

La LO 2/2024 no se aplica, por tanto, a las entidades de la Economía Social y Cooperativas que no cumplan los requisitos señalados. Pero sin duda los Principios que inspiran estas entidades, en su caso, los Principios Cooperativos, deberían justificar aplicarles también la Ley de Paridad. A falta de obligación, deberían establecerlo sus Estatutos sociales.

E) La responsabilidad social empresarial

En las sociedades cotizadas el art. 529ter, de la LSC incluye la Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa entre las primeras funciones del Consejo de administración, junto a las *funciones estratégicas*, dentro de la “gestión y administración” (art. 209 LSC).

En el *Informe de gestión consolidado de los grupos de sociedades*, el apartado 6 del art. 49 Cdeco (modificado por RDL 18/2017, de 24 de noviembre, que transpuso la Directiva 2014/95/UE sobre información no financiera, de 22 de octubre de 2014), que modifica y amplía la Directiva 2013/34/UE, sobre divulgación de información no financiera y sobre diversidad de las grandes empresas y sociedades de capital, más allá de la idea tradicional de la contabilidad. Añade una *densísima “información no financiera” sobre materias consideradas Responsabilidad Social Corporativa. Cuando la Cooperativa cree un grupo de sociedades asumiendo su dirección o control, quedará obligada a suministrar esta información, lo que implica que deberá cumplir las obli-*

gaciones de Responsabilidad Social Corporativa que implica, siempre que el grupo de sociedades consolidado reúna los requisitos que establece el Código de Comercio.

El Código de Buen Gobierno de Sociedades Cotizadas de 2015 en sus Recomendaciones 53 y 54 postula que en todos los ejercicios el Consejo apruebe un Plan de RSC. A través del Plan Director de RSC la sociedad puede dar cumplimiento a la Agenda 20/30 de la ONU en cuanto a los 17 Objetivos Sociales, inspirados en los 10 Principios de las NU.

Las entidades de la Economía Social y Cooperativas también deberían desarrollar todas estas autorregulaciones que ejemplifica la “papelería” de las sociedades cotizadas, que contribuyen a ensanchar el “Proyecto Cooperativo”.

3. Economía Social y cooperativismo

Según CEPES en 2022-2023 la Economía Social supone la décima parte del PIB español, 43.435 empresas, 2.184.000 empleos directos o indirectos y 21 millones de personas vinculadas a ella.

Debemos consolidar la Economía Social y el Cooperativismo, “expandiéndolos” del nivel local (Leyes autonómicas), a la Unión Europea, porque sólo así pueden triunfar las instituciones sociales progresistas: sindicalismo, estado del bienestar, economía social y cooperativismo.

Quiero recordar que las Cortes Generales españolas aprobaron, por unanimidad, el mismo día: (i) la Ley 5/2011, de 29 de marzo, *de Economía social* (LES) (BOE del 30), y (ii) la Ley 3/2011, sobre Sociedad Cooperativa Europea domiciliada en España, *impulsando, así, la “expansión” de estas empresas de cohesión social, economía sostenible y creación de empleo.*

La Ley 5/2011, de la Economía Social: (i) define la *Economía Social*; (ii) enumera sus *entidades*: cooperativas, mutualidades, fundaciones, asociaciones que lleven a cabo actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, sociedades agrarias de transformación, Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo, y Asociaciones del Sector de la discapacidad (no figuran las cajas de ahorros, que en su día constituyeron un pilar fundamental de la Economía Social, y hoy solo quedan dos, las de Ontinyent y Pollensa). La Ley 5/2011, de la Economía Social (iii) define los *principios orientadores* de la misma (art. 4): 1) primacía de las personas y del fin social sobre el capital, 2) aplicación de resultados en función del trabajo o servicios o actividad realizados, 3) promoción de la solidaridad interna y con la sociedad, y 4) independencia de los poderes públicos.

En cambio, los “Principios Cooperativos” son siete, detallados y más exigentes, definidos por la “Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre Identidad

Cooperativa” en su XXXI Congreso, de Manchester, de 1995. La legislación española los recoge, en la Ley 27/1999 y en casi todas las 17 autonómicas (las dos últimas, la de Cantabria, 6/2013, de 6 de noviembre, BOCT 18 y 27 noviembre de 2013, y la de Canarias, 4/2022, de 31 de octubre, BOE Canarias 10-11-22).

El art. 1-1 de la LCoop 27/1999, de 16 de julio, ahora congruente con prácticamente todas las Leyes de cooperativas autonómicas, incluso la de Euskadi, dispone que “la Cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, *en régimen de libre adhesión y baja voluntaria*, para la realización de actividades *empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones* económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios *formulados por la Alianza Cooperativa Internacional, en los términos resultantes de la presente Ley*”. Los textos en cursiva son los añadidos introducidos por las Cortes Generales al Proyecto de Ley, y destacan el significado de la Ley como “plan político”: armonización entre las exigencias de la actividad empresarial y los fines sociales e incorporación expresa de los *Principios Cooperativos* en su autodefinición auténtica, por la ACI, con su interpretación concreta en la propia Ley.

De este modo los *Principios Cooperativos* siguen siendo *normas obligatorias*: ver SSTs de 26 de enero 1983 (R. 389), 20 marzo 1986 (R. 1.273) y 28 enero 1991. La STSJ de Navarra de 13 de noviembre de 2007, en aplicación de la Ley Foral 12/1996, de Cooperativas, declara la nulidad del acuerdo del Consejo Rector de una cooperativa de farmacéuticos de aplicar el recargo cooperativo (por abastecimiento mínimo) excepto en poblaciones de menos de 700 habitantes, *por ser discriminatorio*.

*Aunque la Ley 27/99 no los enumera, tales principios, formulados como siete principios por la ACI en 1995, son recogidos con todo rigor en la Ley valenciana (art. 3), en número de seis, formando sistemáticamente tres pares: (1) los dos primeros informan a la cooperativa como agrupación voluntaria de personas (“puerta abierta”, para el ingreso y para la baja; y “principio democrático”, que incluye el de igualdad de voto, salvo concretas excepciones, e igualdad de trato); (2) los dos siguientes informan la organización económica y financiera (no pago de dividendos, sino de intereses, si se pactan, y con el límite que fija la Ley, a las aportaciones sociales; y distribución del excedente de ejercicio, como “retorno” en proporción a la utilización de los servicios), y (3) los tres últimos inspiran el *movimiento cooperativo*, como asociacionismo histórico específico, autónomo respecto del Estado y del sistema económico dominante (educación o formación cooperativa, de amplio contenido; y fomento de las relaciones intercooperativas). Todos ellos conforman la “identidad cooperativa”.*

La Ley en esta definición y en su contenido normativo *reafirma el carácter específico de la cooperativa, diferenciado de la “sociedad” en sentido estricto, o sociedad lucrativa*, y de la Asociación, lo que explica que algunas leyes de cooperativas autonómicas la denominen “Cooperativa”, y no “sociedad cooperativa” (como la denomina el

art. 129.2 CE). El régimen legal de la cooperativa en la LC y en las leyes autonómicas no permite aceptar la tesis de que es una “sociedad” (argumentando que reparte el beneficio social) ni que es una “sociedad mercantil”, porque explota una empresa.

El Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) de Manchester, de 1995, distinguió entre “Valores” y “Principios Cooperativos” y añadió como *séptimo Principio* el de *servicio a la comunidad*. *Este principio debe considerarse incluido también en la definición legal, convirtiendo a la cooperativa en figura predominante de las “empresas de bien común” y destacando la “identidad cooperativa”*.

Frente a la deriva mercantilista de una corriente de la legislación cooperativa española reciente, que tuvo ocasión de censurar, alcanza importancia histórica la Ley 5/2021, de 7 de octubre (BOPV 20-10-21), de *Cooperativas de Euskadi*, que modificó la 11/2019, de 20 de diciembre, abrazando, por fin, la “Ortodoxia Cooperativa”. Por otro lado, también tienen un relevante interés doctrinal y prospectivo “*Los Principios del Derecho Cooperativo Europeo según SGECOL*”, que, concentrados en 14 páginas, vienen a ser un resumen del régimen legal de las Cooperativas en toda Europa (27 Estados de la UE y 3 del EEE) y coinciden con el contenido de nuestras Leyes de cooperativas estatal y autonómicas.

La Economía Social y el Cooperativismo tienen su expansión natural a través de los grupos de sociedades controlados por una de las entidades antes indicadas, en aplicación del art. 42.1 del Cdeco. Una cooperativa puede tener participación en sociedades de capital, y sus dividendos, como beneficios extracooperativos, serán destinados al Fondo de Reserva, o patrimonio irreplicable. Y la cooperativa puede ser titular de la totalidad del capital social, o de más de la mitad de los votos, otorgándole el control, y, en tal caso, la sociedad de capital filial es un instrumento de la cooperativa. Las decisiones de la filial se adoptarán democráticamente en la asamblea general o en el consejo rector de la cooperativa (según sean estructurales o de gestión) y se formalizarán en la filial mediante acuerdos sociales de esta (de su junta general o de su consejo de administración, respectivamente).

4. Impacto de la legislación cooperativa en un ordenamiento jurídico complejo

Comparto las dos propuestas de RUFINO BENITEZ en su artículo publicado en el número 38 de la Revista Jurídica de CIRIEC-España, aunque no todo su artículo, y ello por tres motivos. Primero, porque afirma que la cooperativa es una entidad mercantil, aunque para corregirse en seguida al reconocer que ya la STS de 1 febrero de 1992, R. 867, afirmó que la Constitución nunca hubiera otorgado competencia legislativa a las CCAA si se tratase de una entidad mercantil, dado que la legislación mercantil es exclusiva del Estado (ob. cit., p. 147). O sea: que la cooperativa no es

mercantil, siguiendo nuestra centenaria tradición legislativa y la doctrina del Tribunal Constitucional, que en la STC 72/1983 rechazó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1982 sobre Cooperativas del País Vasco, por entender que el régimen de constitución y órganos de la cooperativa, aun con precedentes en la legislación mercantil de la sociedad anónima, se había convertido en Derecho cooperativo, civil, en la LGC de 1974.

En segundo lugar, nuestro ordenamiento jurídico es complejo, de modo que en esta y otras materias fomenta la competencia institucional entre múltiples legisladores (horizontal, entre CCAA, y vertical, entre Estado y CCAA), con el posible efecto benéfico de mejorar las normas. Así, en materia de Derecho de defensa de los consumidores la importante STC 132/2019 de 13 de noviembre de 2019, ponente, Juan Antonio Xiol Ríos, ha reconocido la competencia legislativa de Cataluña, mediante su Código Civil (que había sido objeto de recurso de inconstitucionalidad), corrigiendo con ella su doctrina anterior, basándose en que (i) la compraventa de consumo es contrato civil (como se desprende del art. 325 Cdeco), y (ii) la regulación civil de este contrato no forma parte de las “bases de las obligaciones contractuales”, aunque la Comunidad Autónoma al legislar deberá respetar los “principios del Derecho de defensa de los consumidores” establecidos en el Derecho español y europeo. Esta competición legislativa institucional entre CCAA puede ser buena, para mejorar la legislación. Pero en materia de cooperativas en España parece conveniente, como propone RUFINO, una Ley de armonización, una vez consolidadas (i) la concepción ortodoxa del cooperativismo y (ii) la amplia coincidencia de regulación en todas las leyes.

En tercer lugar, el Principio fundamental del Cooperativismo es el de puertas abiertas, con el reconocimiento legal del derecho al ingreso como máxima expresión de la solidaridad cooperativa, que define el espíritu del movimiento cooperativo a lo largo de la historia. Así se recoge en los Principios Cooperativos que tienen valor normativo, reconocido por el TS. El Primero declara el “derecho al ingreso”, por solidaridad con la categoría social de las personas a las que la cooperativa dirige sus servicios. RUFINO afirma que “el principio ... no puede ser concebido como un derecho absoluto a ser admitido” (cit., pág. 150), y con el calificativo de “absoluto” revela que no está muy convencido de que no sea un derecho.

El art. 20 de la Ley valenciana de cooperativas reconoce el “derecho a ingresar como socio. salvo que lo impida una causa justa derivada de la actividad u objeto social de la cooperativa”. Como agrupación de personas, el derecho no tendría límites; como empresa, sus límites económicos son razonables. Pero el derecho al ingreso existe: constituye la base del ideario cooperativo, el pilar del edificio del cooperativismo democrático. Esto se comprende con un ejemplo: un agricultor desea vender sus naranjas: la SAT de la zona no lo admite como socio; una sociedad anónima, con

restricciones a la transmisibilidad de sus acciones, le impide ser accionista. Pero la Cooperativa de la zona no puede negarle el acceso, y el acuerdo del Consejo Rector que lo rechace (“salvo justa causa”), es impugnabile judicialmente.

Hay que comprender el significado del derecho al ingreso como socio cooperativista. Sólo se ha podido comprender la trascendencia histórica de los *Furs de Valencia*, cuando el Profesor Vicent BAYDAL nos ha explicado en “*Els valencians, desde quan son valencians?*” que, a diferencia del Fuero de Aragón, los Furs otorgaban a los vecinos el derecho a aprovechar todos los productos de los bosques, ríos, etc., de señorío real. El derecho de ingreso en la cooperativa significa participar en una empresa colectiva de gestión democrática, obra de generaciones, para enajenar los propios productos y servicios en condiciones justas, con derecho al retorno sobre los excedentes, sin la presencia de capitalistas que se lleven el beneficio, incluida la limitación del interés a las aportaciones de los socios. Esto explica por sí mismo el mandato del art. 129.2 de la Constitución, aplicable exclusivamente a las cooperativas.

El derecho a darse de baja en la cooperativa aparece igualmente condicionado por la necesidad de estabilidad de la empresa cooperativa, por lo que la legislación reciente tiende a aumentar la facultad estatutaria de fijar una permanencia temporal mínima y establecer otro tipo de condiciones como fórmulas flexibles de pago de las aportaciones reembolsables.

5. Las entidades de la Economía Social como empresas de bien común

Pero tanto en las entidades de la Economía Social como en las Cooperativas, está ausente o, al menos, limitado, el ánimo de lucro o beneficio social repartible entre los socios, que define el contrato de sociedad en los arts. 1665 Cc. y 116 Cdeco. Aunque, como veremos, la legislación admite empresas con forma de sociedad en que el ánimo de lucro se difumina, ampliando así las entidades de la Economía Social.

Así el CEE (Centro Especial de Empleo) facilita la contratación de trabajadores adscritos al centro, separados de la plantilla de la empresa que solicita sus servicios (por ej. una sociedad cotizada, con varios CEE en sendas Comunidades Autónomas).

En Derecho de Casos, la Res. DGSJFP de 17 de diciembre de 2020 (BOE 9-1-2021), sobre la sociedad SOLTRA (“Solidaridad y Trabajo Virgen del Camino, S.L.”, de León), admitió la inscripción en el Registro Mercantil de una sociedad limitada para la explotación de un *Centro Especial de Empleo (CEE) para personas discapacitadas, reconociéndole -como Sociedad- “un ánimo de lucro objetivo” (de obtener beneficios, para la reinversión), pero sin ánimo de lucro subjetivo*. Puesto que según sus Estatutos los socios no tienen derecho a participar en beneficios ni a cuota de liquidación en la disolución de la sociedad y su art. 29 dispone que “la Junta General de socios resolverá

sobre la aplicación del resultado de su liquidación, en concordancia con la ausencia de ánimo de lucro”.

La Sociedad Limitada *Comunidad Energética de Aras del Olmo*, produce y distribuye electricidad para los vecinos, que tienen una pequeña participación a través de una Asociación que agrupa a los que deseen ser usuarios. Fue constituida con el asesoramiento de la Profesora María José VAÑÓ, e inscrita por el Registrador Mercantil Carlos Orts.

Estas entidades recuerdan que el movimiento cooperativo, en la transición de los siglos XIX-XX, recurrió a la constitución de sociedades anónimas, a falta de legislación cooperativa, como “centauros jurídicos” (como las llamé en “Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación”, RDM nº 125-126, 1972), con alma de cooperativa y cuerpo de sociedad anónima. También en Alemania, la “Cooperativa en forma de Sociedad Anónima” (“Aktiengenossenschaft”).

El “ánimo de lucro objetivo”, reconocido por la Resolución SOLTRA, servirá de guía a la gestión de los administradores, pero al carecer sus socios de derechos patrimoniales (participación en beneficios y cuota de liquidación), no se dan los conflictos de intereses de una sociedad.

La Ley 18/2022, de 28 de septiembre de 2022 (BOE del 29), (llamada “Ley Crea y Crece”), siguiendo el ejemplo de otros países, reconoce las “Sociedades de Beneficio e Interés Común” en su Disp. Adic. 10ª, como “sociedades de capital que, voluntariamente, decidan recoger en sus estatutos: - su compromiso con la generación explícita de impacto positivo a nivel social y medioambiental a través de su actividad; - su sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, quedando sujetas a verificación externa que garantice su desempeño en los mencionados objetivos sociales y medioambientales, y -la toma en consideración de los grupos de interés relevantes en sus decisiones. Mediante *desarrollo reglamentario* se contemplará la metodología de validación de esa nueva figura empresarial”. (pero aún no hay desarrollo).

6. “Democracia Expansiva” de la Economía Social y futuro del capitalismo

Los resultados de la Economía Social y del Cooperativismo a nivel local son modestos. La esperanza está en su expansión, al nivel de la UE renovada, como propugna Nicolás SARTORIUS, en su libro *La democracia expansiva o cómo ir superando el capitalismo* (Anagrama, 2024).

La publicación del célebre *Informe Draghi* el pasado 9 de septiembre propone afrontar el gap entre EEUU y Europa con una nueva política industrial tecnológica, con financiación por la UE de 800.000 millones de euros anuales añadidos (un 4%

anual más). Y es oportuno el consejo de Carlos MARTINEZ MONGAY en El País del día 11: “ya tenemos bastantes documentos, hay que pasar a la acción”. Lo mismo debemos decir de la Economía Social y el Cooperativismo.

Vivimos en el sistema capitalista, como es obvio, con empresas de propiedad privada en libre competencia y autonomía individual en iniciativas de trabajo, producción y consumo. Como fue propuesto, frente al sistema feudal, por Adam SMITH, en “*Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*”, en 1776 (un sistema de libertades, a partir de la división del trabajo y de los principios morales que había expuesto en su Tratado “Teoría de los Sentimientos Morales”).

La Historia ha determinado la hegemonía de las grandes sociedades de capital, organizadas en grupos transnacionales. Como explicó Josep FONTANA, el capitalismo de producción manufacturera de Adam SMITH fue sustituido por el capitalismo especulativo internacional del té, el café, los esclavos, origen del capitalismo imperialista internacional y del orden económico planetario actual, tan lleno de desigualdades y desajustes.

El sistema capitalista no ha sido superado por ningún otro sistema, al servicio del progreso de la humanidad, ni siquiera, por ahora, por el Socialismo planificado de la República Popular China. Pero *por sus excesos* (crisis financieras, deterioro climático, agotamiento de recursos), hoy está en crisis, con el auge de la Economía Social.

El capitalismo se está reformando, aunque demasiado lentamente, mediante la legislación y la autorregulación de las sociedades cotizadas: sobre Gobierno Corporativo, Función de Compliance (para evitar incurrir en la responsabilidad penal de la persona jurídica, impuesta por los Códigos Penales y las Leyes anti-trust); y la Responsabilidad Social Corporativa por una economía sostenible, asumida voluntariamente, con el estímulo de la competencia entre las empresas y de los poderes públicos. El Profesor Paul COLLIER, de la Universidad de Oxford, en su libro *El futuro del capitalismo*, (Debate, 2019) califica esa transformación del capitalismo como “*Empresa ética, ante la creciente agravación de los abusos*. Si entre 1945 y 1970 los CEO cobraban 20 veces lo que sus trabajadores, *ahora han aumentado a 231 veces*”. La causa es que “*el capitalismo toma su nombre del hecho de que la propiedad de la empresa se asigna a las personas que la proveen de capital de riesgo. La razón es que quienes asumen el riesgo tienen una mayor necesidad de control, además del mayor incentivo para escrutar a los gestores. Esta razón, sin embargo, se ha ido alejando cada vez más de la realidad...*” (porque) “*si una empresa fracasa mucha gente sufre; la asunción del riesgo se expande más allá de aquellos que han puesto el capital...*”. El capitalismo afronta un dilema, entre el “capitalismo de accionistas” o “shareholder capitalism”, que pone como fin la obtención de beneficios para los accionistas y los administradores sociales, y el “capitalismo de grupos de intereses” (“stakeholder capitalism”), al servicio de los diversos interesados en la empresa (accionistas, tra-

bajadores, clientes, comunidad del entorno). Enfrente, está el “capitalismo centralizado” de China y otros Estados con economías regidas por el lucro de los accionistas, pero dirigidas y planificadas por un partido autocrático. Además de la defensa del “stakeholder capitalism” hay un hervidero de ideas de reforma, como las de Thomas PIKETTY, ZUCMAN, COLLIER, etc., frente a los neoliberales, y hoy extrema derecha, que dejan el gobierno del mundo al mercado.

En 2019 hubo tres importantes manifiestos *a favor del capitalismo de los “stakeholders”*, por una economía sostenible. El Manifiesto de la Cumbre de Ejecutivos de las 200 primeras empresas de los EEUU, de la Academia Británica y del Prof. Klaus SCHWAB, presidente del Foro Económico Mundial, de Davos. Pero, aunque los ejecutivos USA afirmaron que en la práctica ya no priman la creación de valor para el accionista, el Prof. COLLIER opina que la CoAct 2006 en el Reino Unido todavía no se aplica en este aspecto.

La Economía Social actúa como contrapeso de los excesos del capitalismo, pero habrá de seguir, en paralelo, su mismo proceso de renovación: Gobierno Corporativo, Compliance, Responsabilidad Social Corporativa, incluso con mayor razón que las empresas capitalistas. En efecto, el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) de Manchester, de 1995, distinguió entre “Valores” y “Principios Cooperativos” añadiendo como *Séptimo Principio* el de *servicio a la comunidad, que debe considerarse incluido en su definición, convirtiendo a la cooperativa en figura predominante de las “empresas de bien común”*. El Congreso de la ACI de Seúl, celebrado en 2021 25 años después, ha profundizado en la “identidad cooperativa”, mediante la aplicación de los principios sin alterar su enunciado (ver estudios de los Profs. Carlos VARGAS y Dante CRACOGNA en la obra colectiva “Los Principios Cooperativos...”, Ed. Dykinson, 2024)

7. Límites legales del sistema capitalista a la expansión de la Economía Social

Los arts. 33, 38 y 129.2 de nuestra Constitución permiten afirmar que el cooperativismo es una forma especial de propiedad y de ejercicio de la libertad de empresa, que, por contribuir a la cohesión social, es fomentada por los poderes públicos. Así, MERCADONA y CONSUM coexisten, dentro del mismo sistema, como arquetipos de empresa capitalista y de empresa cooperativa. Pero el mandato del art. 129.2 CE de “fomentar las sociedades cooperativas con una legislación adecuada”, encuentra límites en el ordenamiento jurídico europeo y español, por principios básicos del sistema capitalista, en especial en materia de defensa de la competencia y fiscal, contrarios a toda clase de privilegios.

En el aspecto fiscal la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la UE se han enfrentado con la cuestión de si los beneficios fiscales reconocidos a las cooperativas en varios Estados miembros constituyen ventajas selectivas con el carácter de ayudas públicas contrarias a la libre competencia y al mercado único. En el caso ITALIA, la STJUE, Sala 1ª, de 8 septiembre 2011, Asuntos 78/08 y 80/08, en cuestiones prejudiciales planteadas por la Corte di Cassazione de 25 febrero 2008, *reconoce la especificidad de las cooperativas, que no pueden ser equiparadas a las sociedades con ánimo de lucro, por lo que la exención del Impuesto de Sociedades sobre el beneficio reconocida por el art. 11 del DPR nº 601/1973 está justificada, y no constituye ayuda pública que falsee la competencia, prohibida por el art. 87.1 Tratado CE.* El Abogado General reconoció que el beneficio obtenido por la actividad cooperativizada realizada con terceros no puede equipararse al beneficio social de las sociedades con ánimo de lucro, porque nunca se distribuye a los socios. Pero, para ello, habrá que contabilizarlo por separado. La STJUE de 8-9-2011 se funda en las características reconocidas a la Cooperativa en el Reglamento 1435/2003 sobre Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea y en la Comunicación de la Comisión de 23 de febrero de 2004 sobre fomento de las cooperativas. Pero dado que el Reglamento 1435/2003 (poco respetuoso con los Principios de la ACI, que ni menciona) *admite que la cooperativa realice operaciones con terceros no socios sin obligación de contabilizarlas de forma separada*, el TJUE *llega a la conclusión de que la cooperativa que no haga esa separación (aun siendo cooperativa) no será auténticamente mutualista, por lo que no podrá disfrutar de un régimen fiscal diferenciado*; y que el beneficio obtenido en las relaciones con terceros tendrá el mismo trato que el beneficio social en las sociedades con ánimo de lucro. La sentencia fue una victoria para quienes en la “lucha por el Derecho de Cooperativas” hemos defendido siempre la separación contable entre operaciones cooperativizadas y no cooperativizadas, y pretendemos la expansión de la concepción mutualística de la cooperativa al nivel de la UE, como “democracia expansiva”, de Nicolás SARTORIUS.

En efecto, la Ley 5/2021, de 7 de octubre (BOPV 20-10-21), de Euskadi, rectificó sus Leyes anteriores, abrazando la “Ortodoxia Cooperativa”. Incorpora los Principios Cooperativos y el deber de separación contable del beneficio obtenido con terceros (al modificar el TR de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de *Cooperativas de Euskadi*, después de las Leyes heterodoxas 1/1982 de 11 de febrero y 4/1993, de 24 de junio). Los arts. 69 y 70 del nuevo Texto de la Ley de Euskadi, como excepción a “las normas y criterios contables establecidos para las sociedades mercantiles” (art. 69.1), considera *partidas deducibles de los ingresos*, para determinar los “*excedentes netos*” (no el “beneficio social”): a) el importe de los bienes entregados (por los socios) para la gestión cooperativa, en valoración no superior a los precios de mercado, y el importe de los anticipos a socios trabajadores y de trabajo en cuantía global no superior a la

normal de la zona; y b) los intereses debidos a las aportaciones al capital social y las prestaciones y financiaciones no integradas en el capital social. Deduciendo de los “excedentes netos” las pérdidas de ejercicios anteriores y los impuestos, quedan los “*excedentes disponibles*”, destinados, en parte, al Fondo de Reserva Obligatorio, y en parte, a retornos y retribuciones similares a los socios.

8. Exclusión del carácter de sociedad mercantil de la cooperativa

Una primera gran cuestión legislativa en España ha sido siempre que las cooperativas en Derecho español nunca han estado sometidas al régimen de las sociedades mercantiles, aunque técnicamente más perfecto. Un problema que no se ha planteado en otros ordenamientos europeos, en los que la Sociedad Cooperativa es una sociedad mercantil más, con algunas especialidades.

El art. 124 Cdeco, de 1885, todavía vigente -no se olvide-, dispone que las Cooperativas y las Mutuas de Seguros sólo quedarán sometidas al Cdeco si realizan operaciones con terceros y las segundas si operan a prima fija. Por tanto: (i) las que no tienen ánimo de lucro repartible no son sociedades, y menos mercantiles, por lo que no quedan sometidas al Cdeco; y (ii) sólo quedarían sometidas al Cdeco si realizaran operaciones con terceros no socios, con beneficio de la intermediación distribuable entre los socios, porque se habrían transformado en sociedades y en sociedades mercantiles (conforme a los arts. 1665 Cc y 116 Cdeco y correlativos). Y lo mismo si la sociedad mutua de seguros realizaba operaciones con socios no mutualistas cobrando una prima fija para obtener también un beneficio social repartible entre los socios.

Fiel al art. 124 Cdeco la legislación cooperativa española nunca ha reconocido a las cooperativas como sociedades mercantiles, aunque les haya permitido -para su fomento- realizar operaciones cooperativizadas con terceros no socios, si bien de forma limitada, y destinando siempre el beneficio a patrimonio irrepertible. Coinciden la Ley 27/1999 y todas las Leyes de cooperativas, incluida ahora la Ley vasca. La Ley valenciana: 1) prohíbe realizar más del 50% de operaciones cooperativizadas con terceros; y 2) los beneficios de esas operaciones, se destinan a patrimonio irrepertible.

En cambio, hoy, la Ley 20/2015, de 14 de julio (BOE del 15), de *ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras* (LOSSEAR) califica las mutuas de seguros y mutualidades de previsión social como “sociedades mercantiles sin ánimo de lucro” (art. 41.1 y 43.2), reconociendo que no obtienen lucro de la intermediación, porque sólo pueden operar con los mutualistas, y el beneficio social no será distribuido entre ellos, como socios, sino que será objeto de “derramas activas” (equivalentes a “extornos) para restituirles, al menos en parte, el exceso de

primas cobradas para cubrir las prestaciones aseguradas. Y atribuyendo a los mutualistas presentes en caso de disolución o de transformación, fusión y escisión, y a quienes lo fueran en los últimos 5 años, o con anterioridad si lo prevén los estatutos, “al menos, la mitad del patrimonio de la mutua” (“norma clara y salomónica sobre la propiedad” de la mutua, observo en la “Introducción al Derecho mercantil”) Respecto de las cooperativas de seguros (de las que no existen constituidas) no hace esta calificación, aunque relega al último lugar de la jerarquía de fuentes la “legislación de cooperativas”.

La exclusión de la mercantilidad de las cooperativas en nuestra legislación ha producido dos importantes efectos: 1º) Ha obligado a desarrollar una regulación legal de la cooperativa muy minuciosa, paralela a las sociedades mercantiles, pero con numerosas especialidades. 2º) La Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía han reconocido la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas, por el carácter profundamente “social” de éstas, que se ha consolidado con los años. No parece que el Tribunal Constitucional ahora, en un giro imprevisto, pudiera declararla competencia exclusiva del Estado. Si se quiere simplificar su legislación, el Estado habría de recurrir al art. 150.3 de la Constitución, promoviendo la aprobación de una Ley de armonización. Pero no parece fácil, dada la situación política española actual.

9. Origen de la legislación cooperativa plural

El Gobierno SUAREZ quería promulgar una nueva Ley de Cooperativas (en sustitución de la Ley General de 1974), en desarrollo del art. 129.2 de la nueva Constitución de 1978, la que habría de ser la también Ley General de Cooperativas 3/1987 (que comentamos Narciso Paz y yo, en tres volúmenes, comparada con la legislación autonómica: 1889, 1990 y 1994).

La iniciativa la tomó el Ministro de Trabajo, Profesor Rafael CALVO ORTEGA, al que este Congreso del CIRIEC ha homenajeado, con todo mérito. El Ministerio me encargó un estudio sobre el Concepto y Régimen de una futura Ley de cooperativas estatal. El encargo tenía como justificación que yo venía estudiando el Derecho de Cooperativas, con diversos enfoques, desde el artículo “Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación”, en la Revista de Derecho Mercantil de 1972; el Reglamento que intentó corregir los aspectos nacionalsindicalistas (fascistas) de la Ley de Cooperación de 1942. Di un Curso de Doctorado sobre dicho Reglamento, al que asistieron bastantes abogados y funcionarios especializados en la materia. Estudié la Cooperativa como forma de concentración y unión de empresas en mi tesis doctoral, “Concentración y unión de empresas ante el Derecho Español”, Fondo de Investigación de las Cajas de Ahorros, 1971, dirigida por mi maestro, el Prof. Manuel Brose-

ta. Con ayuda de una Beca March, estudié la realidad económica del cooperativismo español bajo el concepto de “Sector Cooperativo”, teorizado por Georges Fauquet, publicando un artículo de conclusiones. El Departamento de Derecho mercantil presidido por D. Manuel Broseta creó la asignatura optativa “Derecho de Cooperativas”, convirtiéndola en disciplina académica por primera vez en España. Años después siendo Catedrático de Derecho mercantil en la Universidad de Murcia, ésta aprobó en 1978 el Instituto de Derecho de Cooperativas, en el seno de la Facultad de Derecho, que impartió cursos de conferencias y diversas actividades impulsado por el potente movimiento cooperativo murciano.

Esta inquietud universitaria coincidía con un fuerte movimiento cooperativo en el País Valenciano y en varias regiones, donde había renacido el movimiento cooperativo histórico, aprovechando la normativa vigente. Durante la elaboración de la Constitución de 1978, desde Murcia, conseguí que la Comisión de Asuntos Constitucionales, presidida por el diputado valenciano Emilio Attard, modificara el (hoy) art. 129.2, ordenando “a los poderes públicos fomentar las sociedades cooperativas con una legislación adecuada”. Los Estatutos de Autonomía asumieron de inmediato la potestad de legislar en la materia y aunque su aspiración mayor era dictar medidas de fomento, no era razonable hacerlo sin definir previamente qué era una cooperativa, por qué debía ser destinataria de medidas de fomento y, por tanto, regularla. Es decir, definir la “identidad cooperativa”.

Las Leyes del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana fueron promovidas por su respectivo movimiento cooperativo y sus gobiernos y parlamentos autonómicos. No fueron obra de gabinete. La Ley valenciana 11/1985, de 25 de octubre 1985, se basó en el Anteproyecto que me encargó el Consell, obligando a un esfuerzo de reflexión. Yo expuse detalladamente los criterios que habrían de inspirar la futura Ley en los números 7, 8 11, 12, 13, 14 y 15 de la revista “Agricultura y Cooperación”, que tenía una gran audiencia popular. La Ley: 1º) Debía ser una ley de fomento de las cooperativas, regulando su concepto (o “identidad”) y régimen legal como institución específica, aprovechando la experiencia de los estatutos sociales y de la legislación histórica y de otros países europeos. 2º) Debía incorporar aspectos técnicos del Derecho de sociedades de capital, en cuanto a constitución, organización corporativa y financiera, contabilidad, auditoría, modificaciones y disolución. 3º) Debía incorporar servicios profesionales: fe pública del Notario; calificación del Registrador mercantil; revisión contable del Auditor de cuentas profesional independiente; gestión cualificada del Director de la cooperativa; y Arbitraje Cooperativo, evitando litigiosidad ante los Tribunales. Especial importancia tuvo la incorporación a la Ley de la obligación de auditoría de cuentas independiente de todas las cooperativas (con subvención a las de pequeña dimensión, que era casi general), que fue la primera recepción de la auditoría legal en el Derecho español, venciendo la

resistencia, sobre todo, del cooperativismo agrario organizado. Que la Generalitat Valenciana asumiera la supervisión de más de 3500 cooperativas, algunas de enorme importancia económica y social, sin una verificación de sus cuentas, hubiera sido una gran irresponsabilidad por lo que finalmente este deber público se incorporó a la Ley. Y supuso la incorporación del Colegio de Economistas y de muchos economistas experimentados al mundo de las empresas cooperativas, que empezaron a conocer mucho mejor. La Ley valenciana 11/1985 influyó en la Ley General de Cooperativas 3/1987, cuyo ponente en el Congreso de los Diputados fue el diputado Jordi Blasco, alumno mío en la Facultad de Derecho de Valencia, y en la asignatura de Derecho de Cooperativas; y también influyó en la legislación posterior. Fue completada por una Ley de Cooperativas de Crédito y por una Ley de Cooperativas con Sección de Crédito, para regular el crédito cooperativo, que representaba el 5% de la financiación de la economía valenciana.

En Cataluña se produjo un hito importante. El Colegio Nacional de Registradores -al comprobar que la Ley vasca había previsto la intervención en la vida cooperativa de los Notarios, pero no la de los Registradores Mercantiles- intentó que el Parlament de Cataluña modificara la Ley, en una última lectura, para que la cooperativa pudiera ser inscrita en el Registro Mercantil, disfrutando de las ventajas de la calificación, inscripción, certificación y publicidad registral mercantil. A tal efecto se me encargó un dictamen sobre el tema, por recomendación del Consell de Supervisió de la Constitucionalitat, presidido por el Prof. Francisco FERNANDEZ DE VILLAVICENCIO, Catedrático de Derecho civil de la Universitat de Barcelona. Pero el Parlament no se atrevió a modificar la Ley, por temor a que Cataluña perdiera la competencia legislativa que le reconocía el Estatut, dado que si la cooperativa se inscribía en el Registro Mercantil podría argumentarse que era una entidad mercantil, y que por tanto se estaba legislando en materia de legislación mercantil.

Con posterioridad a la Ley, en su desarrollo reglamentario, el Consell Executiu en el Reglamento de la Ley incorporó los efectos de la publicidad registral mercantil al Registro de Cooperativas de Cataluña, sin intervención de los Registradores, marcando la pauta que seguiría toda la legislación cooperativa posterior. Tampoco la Ley valenciana 11/1985 pudo resolver el problema, a pesar de que la Ley, siguiendo mi Anteproyecto, preveía que la inscripción en el Registro de Cooperativas se realizara *bajo la responsabilidad del Registrador* (lo que exigía que fuera el Registrador Mercantil, puesto que los funcionarios no inscriben bajo su responsabilidad personal). Para ello hubiera sido necesario que el Decreto regulador del Registro de Cooperativas valenciano fuese dictado conjuntamente por los Gobiernos del Estado y de la Generalitat Valenciana. Como es sabido, recientemente se produjo en Valencia una delegación de la gestión del Registro de Cooperativas a cargo de los Registradores Mercantiles.

10. La aplicación de las NIC a la cooperativa

La aplicación a nuestras cooperativas de las NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD (NIC), ha puesto también a prueba la especificidad o identidad de la cooperativa. Las NIC han tenido un origen y desarrollo parecido al de los Principios Cooperativos: Elaborados por una entidad de Derecho privado de proyección internacional, el Comité, después Consejo, de las NIC (IASB) con participación de las organizaciones profesionales contables de 116 países, fueron incorporadas como normas legales en la UE a partir del Reglamento N^o 1725/2003 de 29 de septiembre (DOUE 13 octubre) y por las Leyes de los Estados miembros de la UE (ver mi “Introducción”, pp. 494 y 498). La disposición adicional cuarta de la Ley 16/2007, de reforma contable, modificó los arts. 45.1, 48.4, 51, 75.3 y 85 de la Ley estatal de cooperativas 27/1999, permitiendo que la Asamblea General pudiera acordar la transformación de las aportaciones al capital social, obligatorias y voluntarias, en aportaciones no reembolsables, (después de hacerlo en el Reglamento de Cooperativas de Crédito (RD. 84/1993) y a las Leyes autonómicas vasca 8/2006, de 1 de diciembre, y navarra, 14/2006, de 11 diciembre).

El precedente de esta reforma era la NIC 32, que afirma que algunos instrumentos de patrimonio neto en realidad son pasivos financieros (=deuda), citando el ejemplo de las cooperativas que reconocen el derecho del socio al reembolso de sus aportaciones al capital social en cualquier momento, “por un importe efectivo igual a su participación proporcional en el valor del activo del emisor” (apartado 18; y el 19 explica con poca fortuna el anterior).

La CINIIF 2, apartado 6, interpretó la NIC 32 en el sentido de que “las aportaciones de los socios serán consideradas patrimonio neto *si la entidad tiene derecho incondicional a rechazar su reembolso*”. Aunque la legislación cooperativa prevé el reembolso de las aportaciones de los socios, por el Principio Cooperativo fundamental de puertas abiertas (propio de las sociedades de capital variable), la consecuencia de la norma contable es que el desembolso no es posible más que si se aportan con el carácter de reembolsables. En realidad, el derecho al reembolso no se refiere al nominal de la aportación (porque no es un préstamo a la cooperativa) sino que exige su previa liquidación, y con la garantía de seguir respondiendo durante 5 años de las deudas sociales, por si hubiese un error en la determinación del importe a liquidar. Pero la NIC 32 dice que *este tipo de instrumentos financieros reembolsables, aunque sea previa liquidación, no constituyen patrimonio neto* y esto condiciona la reforma introducida por la Ley 16/2007, con la modificación de los arts. 45.1, 48.4, 51, 75.3 y 85.3 de la Ley 27/99, con algunas diferencias con respecto a la Ley vasca.

El Decreto Ley 1/2011, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2002, de 5 de julio, de cooperativas de Cataluña (DOGC 17 febrero 2011, BOE 30 marzo 2011)

tuvo que modificar esta Ley con urgencia y con efecto retroactivo, porque la NIC 32 tenía efectos a partir del 1 de enero de 2011 (fecha de entrada en vigor de la Orden EHA/3360/2010, de 21 de diciembre, que aprueba las normas sobre los aspectos contables de las sociedades cooperativas).

Contra las NIC 32 (ahora acogida por la legislación) destiné muchos argumentos en el Comentario a la LGC de 1987 (vol. 3º, 1994, págs. 203 y ss., comentario al art. 72 y ss. LGC). Y el Profesor Carlos VARGAS VASSEROT dijo: “en realidad el socio no tiene un derecho al reembolso, sino a la liquidación de sus aportaciones en el momento en que se produce la baja según el balance de cierre de ejercicio (art. 51.1 Lcoop)”. Sin embargo, la nuestra en este punto es una batalla perdida: hay que “dar la razón al legislador”, que en este caso son las NIC-NIIF, un legislador profesional universal, que tiene su forma de ver las cosas. La misma Ley 16/2007 intentó respetar los derechos de socio reconocidos en la normativa previgente, permitiendo reembolsos excepcionales.

II. El Derecho de la competencia y las cooperativas

A) Ausencia general de especialidades

El Derecho de cooperativas ha tenido que respetar el Derecho de defensa de la competencia. (i) En primer lugar, los acuerdos restrictivos de la competencia en el seno de cooperativas de unión de empresarios no han obtenido, por serlo, una exención sectorial excepcional. Y en varios casos los Estatutos de las Uniones y Federaciones de Cooperativas han sido considerados acuerdos restrictivos y declarados nulos y contrarios a la LDC y al TFUE. (ii) Además, se distinguen las “operaciones cooperativizadas” o “entregas de socios”, integrando la que llamé la “masa de gestión económica de la Cooperativa”, de las que la Cooperativa recibe de terceros no socios, como empresa normal.

B) La cadena alimentaria y las cooperativas

La Ley 16/2021 de 14 diciembre ha modificado la Ley 12/1913, de 2 de agosto, *de mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria* (LCA), y el RD 1028/2022 de 20 diciembre regula el Registro digital de Contratos Alimentarios. La Ley de la Cadena Alimentaria protege a los productores primarios y sus agrupaciones. Su art. 5 exige la formalización de un “contrato alimentario”, por el que “una de las partes se obliga frente a la otra a la venta de productos agrícolas o alimenticios y esta se obliga por un precio cierto, bien se trate de una compraventa o de un suministro de forma continuada”. El art. 5.1.f) añade que “se exceptúan aquellos que tengan lugar con consumidores finales”.

El “contrato alimentario” es interempresarial (art. 2.1. Ley), y su formalización protege a los productores frente a los adquirentes para transformación o reventa. Aunque las llama “relaciones comerciales” son contratos civiles, por aplicación del art. 326.2º Cdeco: son civiles las ventas por los agricultores y ganaderos de sus productos. El art. 2.2. LCA añade que *“no tendrán la consideración de relaciones comerciales y por tanto quedan excluidas de su ámbito de aplicación las entregas de productos que se realicen a cooperativas y otras entidades asociativas por parte de los socios de las mismas, siempre que en virtud de sus estatutos vengan obligados a su realización”*. El art. 5, ñ), añadido por la Ley 16/2021, define las “entidades asociativas”: “cooperativas, SAT, org. de productores y sociedades con participación de más del 50% en su capital de coop., org. de productores y SAT”: (i) sus entregas “en el marco de acuerdos intercooperativos” serán “entregas de socios”; (ii) Según se interpreta el art. 2.4 de la Ley el importe de la operación ha de superar los 1.000 euros.

El contrato alimentario además de otros puntos (plazos de entrega, y de pago del precio, máximo de 30, o de 60 días, liquidaciones, etc.) incluirá el *“precio del contrato alimentario, con expresa indicación de todos los pagos, con el coste efectivo de producción del producto objeto del contrato, calculado teniendo en cuenta los costes de producción del operador efectivamente incurridos, asumidos o similares...”*. La Ley prohíbe de manera absoluta la venta a pérdida: *“Con el fin de evitar la destrucción del valor en la cadena alimentaria, cada operador de la misma deberá pagar al operador inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste efectivo de producción de tal producto en que efectivamente haya incurrido o asumido dicho operador”*.

La razón de la exención por el art. 2.2 de la LCA de la obligación de formalizar contrato alimentario en las cooperativas es que “el productor primario vende por medio de la cooperativa y no a su cooperativa”, como dice Anna GARCIA COMPANYYS. Añadiendo la autora que ello permite continuar con el régimen de liquidación a “resultas” a final de campaña a los socios, con o sin anticipos. Y piensa que como los suministros alimenticios de la cooperativa a sus socios también son operaciones societarias internas tampoco están sometidas a la formalización de contrato alimentario. Estaríamos dentro de la esfera del “acto cooperativo” de ascendiente latinoamericano, al que nos hemos referido antes. Por el contrario, a las entregas realizadas a la Cooperativa -u otras entidades- por terceros no socios se aplica la obligación de la Cooperativa de formalizar un contrato alimentario e inscribirlo en el Registro. Como observó el Ministro PLANAS, suprimir estas obligaciones sería contrario a la legislación de la UE.

C) Imposición del precio de venta del libro por el editor

El art. 38 de la Constitución establece la libertad de precios (salvo excepciones, como los autorizados de los medicamentos). Una excepción polémica ha sido la imposición del precio de venta de libro fijado por el editor en cada ejemplar (ya establecida en el art. 33 de la Ley 9/1975, de 12 marzo, de promoción, producción y difusión del libro (BOE del 14), permitiendo sólo un descuento del 5 por 100, salvo excepciones. Esta “*excepción cultural*” a favor del libro se ha generalizado en varios países europeos y ha sido reconocida como competencia de los Estados en numerosas sentencias del TJUE.

El principio de precio fijo del libro sufría una doble erosión: cooperativas de consumidores y entrega de vales por compra de libros para aplicarlos a artículos distintos en grandes superficies de venta (SSTS 31 marzo 2000, R. 1787, hasta la de 6 de mayo de 2004, R. 2097). La SAP, Barcelona, Sección 15ª, de 8 mayo 1995, declaró que *esta norma no es exigible a las cooperativas de consumidores*, porque éstas, de acuerdo con su régimen sustantivo, no “venden al por menor” a sus socios, sino que estos se aprovisionan directamente del productor, aquí, del editor. Esta tesis seguía mi dictamen emitido a petición de la Federación Española de Editores, en relación con la práctica de la Cooperativa “Abacus”.

La Ley 10/2007, de 22 de junio, *de la lectura, del libro y de las bibliotecas*, define el libro de forma amplísima y *mantiene el sistema de precio de venta al público fijado obligatoriamente por el editor* (permitiendo sólo un 5 por 100 de descuento al libre-ro) y, además, *lo extiende a los libros de texto*.

Por fin, la STS de 6 de septiembre de 2013 (R. 7424), condenó a la cooperativa *Abaccus*, por competencia desleal por infracción de normas (art. 15 LCD), en concreto, la que obliga a respetar el precio que el editor debe fijar para cada libro. Frente al art. 148 de la LCoop catalana (“las entregas... no tienen consideración de ventas”, por lo que no será de aplicación la prohibición de modificar el precio del art. 33 de la Ley del Libro (de 1975), ya que la Ley 10/2007, “de la lectura”, supuso, según el TS, “una ampliación de los ámbitos subjetivo y objetivo del mandato de respeto al precio fijo”, por lo que “a la cooperativa de consumo demandada y a los actos por los que transmite libros a sus socios, pese a no ser ventas, les son aplicables” las normas de la Ley 10/2007, y en concreto a la que denomina “nueva fórmula de ahorro cooperativo” en los libros, consistente en la entrega de “puntos abacus” por el 10% del precio del libro, a aplicar en la adquisición de un nuevo libro”, junto con el descuento legalmente establecido del 5 % y el realizado en el Día de Sant Jordi.

Así pues, la llamada “ventaja cooperativa” (BASSI) no podrá consistir en la adquisición de los libros a precios reducidos, sino que tendrá que adoptar la forma de servicios (información de novedades y otros).

12. El abuso de las cooperativas de trabajo asociado

La crisis económica reciente ha fomentado el fraude de ley tanto en los “falsos Autónomos” (casos “Deliveroo”, etc.) como en “falsas cooperativas”, que buscan precarizar las condiciones de trabajo, (i) contratando como socios trabajadores a quienes son en realidad trabajadores por cuenta ajena, o (ii) afiliando al Régimen General de la Seguridad Social como socios cooperativistas a quienes son empresarios o trabajadores autónomos, que sólo pueden acogerse al Régimen Especial de Autónomos. Por ello existe un plan de acción conjunto OIT-ACI de 2018 de “Combatir falsas cooperativas”.

El abuso de falsas cooperativas de trabajo se ha comprobado en varias áreas: 1) Cooperativas de transporte, 2) “cooperativas de facturación” (*Cooperativa Fidelis Factoo*, descalificada por el Ministerio de Empleo y SS por simular socios cooperadores donde sólo había autónomos) y 3) cooperativas de mataderos (*Coop. Servicarne*, descalificada por ceder a sus socios trabajadores a terceras empresas, sin ser Empresa de Trabajo Temporal (STSJ Cataluña de 30-11-2017). La STS, Social, 1944/2019 de 18 marzo, también sobre *Coop. Servicarne*, reconoce que los socios cooperativistas tienen derecho a afiliarse a cualquier sindicato obrero, igual que los trabajadores de la cooperativa, y que los sindicatos tienen libertad de acción en esas cooperativas.

El macrocaso UNI-DRIVER fue resuelto por la STS, Social, de 18 de mayo de 2018, R. 2747, UNIDRIVER S.COOP, que *unifica doctrina* en recurso de casación interpuesto contra la STSJ, Social, de la Comunidad Valenciana, de 13 de julio de 2016 (JUR 2016, 240477) en un proceso por incapacidad laboral. El demandante ingresó como *socio cooperativista* en la cooperativa de transporte GLOBATRANS, S.COOP, causando después baja e ingresando como “socio colaborador” (transportista) en UNIDRIVER, S.COOP, *cooperativa vasca*. Ambas pusieron a disposición del socio un camión y una tarjeta de transporte, propiedad de la cooperativa, y lo dieron de alta en el Régimen de Autónomos de la Seguridad Social. El Tribunal Supremo declara que “la cooperativa (UNIDRIVER) carece de la más mínima estructura material u organizativa, y su intervención se limita solamente a aportar la titularidad de la tarjeta de transporte y formalizar un contrato de arrendamiento de servicios con una empresa del mismo sector, que es propietaria de los vehículos (en el caso, LINSER),” por lo que estamos “ante una actuación interpuesta que simplemente busca facilitar la mano de obra para ponerla a disposición de la empresa transportista con la intención de eludir las exigencias que impone el art. 1.3g) ET para excluir del ámbito laboral la prestación de servicios de transporte”. Se trata de un “uso fraudulento de la forma societaria”, “el montaje cooperativo es un fraude total”, condenando a la cooperativa y al cliente LINSER a que readmitan al demandante o le indemnicen por la extinción del contrato.

Lo preocupante -añade la Prof. Gemma FAJARDO- es que la Ley de Cooperativas andaluza, seguida por otras leyes autonómicas (Cantabria, Cataluña, Extremadura y Euskadi), cobija estas cooperativas como “Cooperativas de impulso empresarial” (CIE), “cooperativas de trabajo de régimen especial”, *acogiendo transportistas autónomos en régimen de socios trabajadores, en un verdadero fraude de ley legal*, y precarizando los derechos de dichos transportistas, que, por ley, deben incorporarse a la CTA de transportes como socios trabajadores de pleno derecho o como trabajadores asalariados.

Esta es nuestra reflexión final

Recordemos lo dicho al principio: dada la dificultad de la materia de las instituciones cooperativas, a veces experimentamos la sensación de tener el enemigo dentro de casa.

La colaboración público-privada en la Economía Social: innovación y sostenibilidad en las políticas públicas¹

María José Vañó Vañó
Investigadora IUDESCOOP
Universitat de València

Resumen

El artículo explora la colaboración público-privada (CPP) en la economía social como estrategia para desarrollar políticas públicas inclusivas y sostenibles. La CPP, que integra a entidades del sector público y organizaciones de la economía social, permite enfrentar desafíos sociales críticos como el acceso a servicios básicos, la provisión de vivienda y el suministro de energía sostenible. Este modelo busca no solo objetivos económicos, sino también la cohesión comunitaria, fomentando el desarrollo local y la equidad social. En el contexto europeo, la CPP es un mecanismo alineado con las directrices comunitarias que incentivan la participación social en la gestión de servicios públicos, promoviendo un enfoque participativo que fortalece la resiliencia local. Además, el artículo destaca cómo la economía social, particularmente a través de cooperativas, permite que los beneficios generados se reinviertan en la comunidad, promoviendo una distribución justa de los recursos y un sentido de pertenencia que fomenta la sostenibilidad a largo plazo.

Palabras clave: Colaboración público-privada, economía social, políticas públicas, sostenibilidad, cohesión social.

1. Trabajo realizado en el marco del proyecto TED2021-129787B-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR, denominado COMUNIDADES DE AUTOCONSUMO CLAVE EN LA TRANSICION ENERGETICA (POWERCOOP). IP M^a José Vañó Vañó. IUDESCOOP. Universitat de València. España. <https://orcid.org/0000-0002-9000-9572>

1. Introducción

La colaboración público-privada (CPP) se ha consolidado en las últimas décadas como una herramienta esencial en la creación de políticas públicas inclusivas y sostenibles, especialmente en el ámbito de la economía social. La CPP se define como la asociación entre entidades del sector público y organizaciones del sector privado -en este contexto, cooperativas, asociaciones y otros actores de la economía social-, que buscan no solo alcanzar objetivos económicos, sino también satisfacer necesidades sociales y fortalecer el tejido comunitario. Este modelo de cooperación permite enfrentar de manera conjunta los desafíos que enfrentan las comunidades, tales como la provisión de servicios básicos, el acceso a la vivienda, la generación de energía sostenible y la atención a poblaciones vulnerables, promoviendo, en última instancia, un desarrollo económico equilibrado y una mayor equidad social.

La CPP en la economía social representa una respuesta a la creciente demanda de modelos de gobernanza y gestión que prioricen la sostenibilidad, la inclusión y el bienestar comunitario por encima de la maximización de beneficios. Esta visión colaborativa se alinea con el marco europeo de economía social, en el que la Directiva (UE) 2019/1152 incentiva la participación de actores sociales en la prestación de servicios públicos. La intervención de las administraciones públicas, combinada con la experiencia y la cercanía de las entidades de la economía social a las necesidades locales, permite la creación de modelos de prestación de servicios más adaptados y accesibles, fortaleciendo así la cohesión territorial y promoviendo un mayor bienestar social. Además, esta sinergia entre el sector público y las cooperativas permite a los ciudadanos involucrarse activamente en la toma de decisiones, lo que fomenta un sentido de pertenencia y empoderamiento en la gestión de recursos locales.

En este contexto, la CPP emerge no solo como una estrategia para reducir las cargas fiscales mediante la externalización de ciertos servicios, sino también como un semillero de innovación social. Las entidades del tercer sector, que operan bajo principios de democracia y solidaridad, son idóneas para experimentar con modelos de negocio inclusivos y sostenibles. En sectores clave como la energía y la vivienda, la CPP ha demostrado que la colaboración con cooperativas y asociaciones puede llevar a soluciones más justas y adaptadas a las necesidades específicas de las comunidades. Este enfoque participativo y responsable permite abordar de forma integral retos como la pobreza energética, la exclusión social y el envejecimiento poblacional, cuestiones críticas que demandan soluciones personalizadas y sostenibles.

La economía social, al ofrecer un enfoque alternativo a los modelos de mercado convencionales, se erige como un actor clave en la CPP. El modelo cooperativo, en particular, permite que las ganancias y los beneficios generados en la prestación de servicios se reinviertan en la comunidad, fortaleciendo la resiliencia local y promo-

viendo una redistribución más equitativa de los recursos. Así, la CPP en la economía social no solo contribuye al crecimiento económico, sino que también fomenta una redistribución más justa, asegurando que los recursos y beneficios generados se mantengan y circulen dentro de la propia comunidad (VAÑÓ VAÑÓ, et al 2022).

2. El Papel de las Administraciones Públicas en la Economía Social

Las administraciones públicas juegan un rol fundamental en el fomento de la economía social mediante el diseño y la implementación de políticas públicas que promueven la colaboración entre el sector público y las entidades de la economía social (Català y Chaves, 2021). Estas políticas incluyen la creación de marcos regulatorios, programas de financiación y apoyo institucional que facilitan la participación de cooperativas, asociaciones y otros actores del tercer sector en la prestación de servicios públicos esenciales, lo cual permite una implementación más inclusiva y democrática de estos servicios (Vañó, 2022; Català y Chaves, 2021).

En España, la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) representa uno de los principales instrumentos normativos que facilitan esta colaboración, permitiendo a las administraciones delegar ciertos servicios en cooperativas y asociaciones. Este enfoque, que prioriza el interés general sobre el lucro, fortalece la cohesión social y potencia el desarrollo local (Català et al., 2021). El artículo 99 de la LCSP faculta a las administraciones públicas, como la Generalitat Valenciana, para promover la creación de cooperativas de servicios públicos. Esto no solo permite una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, sino que también asegura que los beneficios se reinviertan en la comunidad (Vañó, 2021).

La LCSP también establece límites en esta colaboración, reservando para el Estado el control de aquellos servicios que requieren un ejercicio directo de autoridad, como el orden público y la protección civil, mientras facilita que otras áreas puedan gestionarse a través de entidades de economía social (Català y Chaves, 2021; Monzón y Vañó, 2020).

La LCSP permite el uso de cláusulas sociales y medioambientales que priorizan proyectos con impacto positivo en la comunidad y promueven prácticas sostenibles (Monzón y Vañó, 2020). Estas cláusulas pueden aplicarse en la adjudicación de contratos y en su ejecución, favoreciendo la inclusión de criterios de responsabilidad social y ambiental. La LCSP también regula los contratos reservados y la reserva de mercado para entidades de economía social, priorizando la contratación de entidades que promueven el empleo inclusivo y la integración social, como los centros especiales de empleo y las empresas de inserción (Vañó, 2022).

Las administraciones pueden establecer conciertos y convenios para financiar servicios esenciales sin una contraprestación económica, especialmente en sectores como educación, salud y servicios sociales. Esta modalidad permite gestionar servicios de alto impacto social, con un enfoque en el bienestar común (Català et al., 2022). Adicionalmente, la asociación para la innovación permite colaborar en la creación de soluciones innovadoras en sectores de alta demanda, permitiendo flexibilidad en la provisión de servicios públicos (Vañó, 2021).

Asimismo, las administraciones públicas pueden ceder inmuebles y terrenos públicos a entidades de economía social para proyectos de vivienda cooperativa y rehabilitación urbana, una práctica destacada en la Comunidad Valenciana (VAÑÓ 2022). Esto contribuye a satisfacer necesidades de vivienda asequible y a promover modelos de gestión compartida y sostenible.

Para fomentar estas colaboraciones, diversas administraciones locales en la Comunidad Valenciana han implementado estrategias de apoyo financiero y técnico a las entidades del tercer sector. Este esfuerzo incluye programas de capacitación en economía social para empleados públicos y la promoción de la responsabilidad social corporativa (RSC) entre las empresas colaboradoras. Dichas políticas permiten orientar la contratación pública hacia modelos de negocio más inclusivos y sostenibles, promoviendo la cohesión social y contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Monzón y Vañó, 2020; Català y Chaves, 2021).

2.1. Contratos Públicos

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) regula diversos tipos de contratos que permiten a las administraciones públicas formalizar colaboraciones con el sector privado, incluyendo a cooperativas y entidades de economía social. Estos contratos permiten a las administraciones delegar la ejecución de obras, la prestación de servicios y el suministro de bienes esenciales de interés general (Vañó et al 2022).

Contrato de Obra: Este contrato incluye la construcción, restauración y mantenimiento de infraestructuras. Puede abarcar desde la construcción de edificios públicos hasta la creación de obras de ingeniería civil, tales como carreteras o puentes (Art. 13.1 LCSP). En el ámbito de la economía social, cooperativas pueden gestionar proyectos de rehabilitación de viviendas o infraestructuras urbanas, favoreciendo un desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Contrato de Suministro: Orientado a la adquisición de bienes y materiales necesarios para la prestación de servicios públicos, el contrato de suministro abarca desde la compra de equipos informáticos hasta la adquisición de materiales de construcción o productos sanitarios. Esto incluye contratos para la adquisición y arrenda-

miento de tecnología o la compra de energía, aspectos esenciales para que las cooperativas puedan gestionar de manera sostenible sus actividades.

Contrato de Servicios: Define aquellas actividades orientadas a la prestación de un servicio que no implique la entrega de un bien material. Este contrato es muy común en áreas como la atención social, educación, limpieza o mantenimiento de infraestructuras municipales. Las entidades de la economía social, como cooperativas de trabajo asociado o de inserción social, son idóneas para gestionar estos servicios debido a su enfoque en el impacto social y la inclusión laboral.

Contrato de Concesión de Obras y Servicios: Permite a la administración encomendar la gestión de servicios de su competencia o de infraestructuras públicas a entidades externas, con derecho de explotación económica. En estos contratos, el concesionario asume un riesgo operacional, que puede variar según la demanda de los servicios o la eficacia en su prestación.

Contratos Mixtos: Involucran prestaciones de diferentes tipos, como servicios y suministros combinados en un solo contrato, siempre que exista una relación de complementariedad. Esto permite que las administraciones adapten la colaboración a necesidades complejas, como la gestión integral de proyectos de infraestructura que requieren servicios de mantenimiento junto con suministros específicos.

Los contratos públicos en el contexto de la economía social ofrecen oportunidades significativas para cooperativas y asociaciones, permitiéndoles participar en áreas estratégicas de interés público. La inclusión de cláusulas sociales en estos contratos permite a las administraciones priorizar entidades que fomenten el empleo inclusivo y la sostenibilidad. Las cláusulas sociales facilitan también la inclusión de criterios de responsabilidad social y ambiental, lo cual es clave en sectores como la vivienda, donde las cooperativas pueden gestionar proyectos de rehabilitación urbana y construcción de viviendas asequibles (Art. 17.1 LCSP).

Los contratos reservados son otra herramienta que permite a las administraciones limitar la participación en ciertas licitaciones a entidades que emplean a personas en riesgo de exclusión social, fortaleciendo la cohesión social y promoviendo un impacto positivo en las comunidades vulnerables. Este tipo de contrato reservado refuerza la economía social como una vía de inclusión y equidad en la prestación de servicios públicos esenciales (Vañó et al 2022).

2.2. Concesiones y convenios

Entre los tipos de contratos regulados por la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), los contratos de concesión destacan por su relevancia en la economía social, ya que permiten a una entidad privada gestionar servicios o infraestructuras públicas durante un período determinado, asumiendo los riesgos operativos y financieros

asociados. Este modelo es especialmente adecuado para grandes proyectos de infraestructura que requieren una gestión eficiente y especializada, como carreteras, hospitales o servicios energéticos, donde el sector privado aporta experiencia técnica y capacidad de gestión. El contrato de concesión transfiere al concesionario el derecho de explotación del servicio o infraestructura, ya sea exclusivamente o combinado con una retribución económica, lo que facilita la integración del sector privado en la gestión pública sin renunciar al control de la administración sobre los objetivos y estándares de calidad del servicio (Vañó et al 2022).

La LCSP especifica que, en los contratos de concesión de obras y servicios, el concesionario asume el riesgo operacional; es decir, se expone a la posibilidad de no recuperar las inversiones ni cubrir los costos a través de la explotación del servicio. Esta transferencia de riesgo es esencial en el modelo de concesión, ya que fomenta la eficiencia y responsabilidad del concesionario en la gestión, permitiéndole a la administración optimizar sus recursos y centrarse en otros aspectos de interés público (Art. 15 LCSP).

Por otro lado, los convenios ofrecen una vía alternativa de colaboración para entidades públicas que desean cooperar con organizaciones sin ánimo de lucro u otras administraciones, sin que esta relación adquiera el carácter contractual de los contratos de concesión o servicios. Según la LCSP, los convenios están destinados a mejorar la eficiencia de la gestión pública mediante la cooperación conjunta de recursos y servicios públicos. Están excluidos de la LCSP siempre que cumplan con ciertos requisitos, como la ausencia de ánimo de lucro y la orientación hacia el interés público y la eficiencia en la prestación de servicios colectivos (Art. 6 LCSP).

3. Innovación Social a través de la Colaboración Público-Privada

La colaboración público-privada (CPP) en el ámbito de la economía social no solo mejora la provisión de servicios públicos, sino que también fomenta la innovación social. Las cooperativas, fundaciones y asociaciones, al tener una cercanía directa con las comunidades, son actores clave para identificar y abordar las necesidades locales con nuevas soluciones. Estas entidades experimentan con modelos de negocio socialmente responsables y sostenibles que se adaptan a las demandas locales, permitiendo soluciones más inclusivas y equitativas en áreas como la vivienda, la atención social y la energía. Este enfoque se traduce en proyectos de alto valor social que promueven la cohesión y el desarrollo comunitario, impulsando un crecimiento sostenible que responde a los desafíos contemporáneos en la gestión pública (Vañó 2023, 2024).

3.1. Energía Sostenible y Comunidades Energéticas

Un caso ejemplar de innovación social impulsada por la CPP es el proyecto de Aras de los Olmos en la Comunidad Valenciana. En esta iniciativa, el municipio, junto con cooperativas locales y otros actores del tercer sector, ha establecido una comunidad energética autosuficiente. Esta comunidad, concebida como una respuesta a la necesidad de desconexión de la red eléctrica convencional, integra diferentes fuentes de energía renovable -hidráulica, fotovoltaica, biomasa y eólica- para garantizar un suministro constante y sostenible. Además, este proyecto fomenta la participación ciudadana, permitiendo a los vecinos de Aras de los Olmos convertirse en “prosumidores” (productores y consumidores) de energía, lo que democratiza la gestión de los recursos energéticos y refuerza la independencia energética local (Vañó Vañó, 2024).

Este modelo de comunidad energética no solo se alinea con las directrices de la Unión Europea en sostenibilidad y eficiencia energética, sino que también representa una alternativa viable para el empoderamiento comunitario. La Directiva (UE) 2018/2001 sobre energías renovables fomenta la participación activa de los ciudadanos y las pequeñas entidades locales en la generación de energía limpia, otorgando un papel fundamental a las comunidades energéticas renovables. Estas directrices promueven que los ciudadanos, municipios y pequeñas empresas puedan operar como actores energéticos independientes, contribuyendo a reducir la dependencia de grandes corporaciones y promoviendo un uso más racional y justo de los recursos (Directiva (UE) 2018/2001).

En este sentido, el proyecto de Aras de los Olmos destaca como un modelo de autogestión energética y de cooperación público-privada. Su estructura jurídica, una sociedad limitada sin ánimo de lucro, facilita que el municipio y los vecinos gestionen colectivamente la producción y el consumo energético, asegurando que los beneficios se reinviertan en la comunidad. Además, la infraestructura incluye plantas renovables distribuidas, lo que minimiza el impacto ambiental y optimiza el aprovechamiento de los recursos naturales locales.

La experiencia de Aras de los Olmos demuestra que las comunidades energéticas son una herramienta efectiva no solo para satisfacer las necesidades energéticas locales de manera sostenible, sino también para combatir la pobreza energética y fomentar la resiliencia comunitaria. La CPP en este contexto no solo se limita a la provisión de servicios, sino que crea un espacio de innovación social donde se experimentan nuevos modelos de economía circular y gestión colectiva, representando así un avance significativo hacia un desarrollo más justo y participativo.

Este enfoque en las comunidades energéticas locales, como se observa en Aras de los Olmos, permite una distribución de la energía que prioriza el bienestar de los ciudadanos y reduce la huella ecológica, constituyéndose en un pilar fundamental de las políticas públicas orientadas a la sostenibilidad y a la autonomía energética regional.

3.2. Vivienda Colaborativa

Otro ámbito donde la colaboración público-privada (CPP) ha demostrado su capacidad innovadora es en el sector de la vivienda colaborativa para personas mayores. Este modelo habitacional, desarrollado por cooperativas en colaboración con la administración pública, ofrece una alternativa sostenible y participativa a las residencias tradicionales, permitiendo que los residentes no solo obtengan alojamiento adaptado a sus necesidades, sino que también participen activamente en la gestión y el mantenimiento de las instalaciones. Esta implicación en la gestión cotidiana fomenta un envejecimiento activo y reduce la soledad, problemas recurrentes en la población mayor, generando un impacto positivo en su calidad de vida y autonomía (Vañó, 2023).

En la Comunidad Valenciana, se han impulsado varios proyectos de vivienda colaborativa que muestran cómo la CPP puede apoyar modelos habitacionales asequibles y socialmente integrados. La Generalitat Valenciana, a través de su plan de vivienda, ha impulsado la cesión de terrenos y recursos públicos a cooperativas para el desarrollo de viviendas adaptadas a las necesidades de personas mayores, donde los habitantes no solo disfrutan de servicios de atención, sino que también pueden acceder a actividades recreativas y servicios comunitarios. Esta iniciativa garantiza que las viviendas se mantengan accesibles y sostenibles, gestionadas democráticamente por sus propios residentes y coordinadas con el apoyo institucional.

La vivienda colaborativa es una solución innovadora y participativa a los modelos tradicionales de residencias para personas mayores, promoviendo la cohesión social y la interacción comunitaria. En el ámbito europeo, este modelo está ganando relevancia, sobre todo en contextos de rápido envejecimiento poblacional y en entornos donde las soluciones habitacionales tradicionales han mostrado sus limitaciones. Países como Dinamarca y los Países Bajos han impulsado políticas públicas que facilitan el acceso a créditos y subvenciones a cooperativas de vivienda colaborativa, demostrando el potencial de este modelo para adaptarse y responder a las necesidades de la tercera edad en una Europa que envejece (Baiges, Ferreri y Vidal, 2019).

El impacto social y económico de la vivienda colaborativa se evidencia en la creación de comunidades autogestionadas que promueven el empoderamiento de las personas mayores y la reinversión de beneficios en la propia comunidad. En España, iniciativas como el programa Cohabita, desarrollado en el municipio de Rivas Vaciamadrid, son un ejemplo de cómo el modelo cooperativo puede aplicarse a la vivienda sénior. Esta iniciativa fomenta la autogestión y la participación activa de los residentes mediante la cesión de derechos de superficie de terrenos públicos, lo que permite un desarrollo residencial económicamente accesible y adaptado a las necesidades específicas de este colectivo.

Este modelo de vivienda colaborativa para personas mayores, desarrollado a través de la CPP, es un ejemplo de cómo la economía social puede ofrecer soluciones habitacionales alternativas, sostenibles y accesibles. Al proporcionar espacios de vivienda adaptados y gestionados por sus propios residentes, las comunidades ganan en cohesión social, promoviendo el bienestar y el empoderamiento de las personas mayores en un entorno seguro y participativo.

3.3. Innovación en Cuidados

La colaboración público-privada (CPP) ha dado lugar a iniciativas innovadoras en el sector de los cuidados, especialmente en un contexto de envejecimiento de la población. En ciudades como Zaragoza, las cooperativas de servicios sociales han implementado modelos de gestión en centros de día y residencias para personas mayores, adaptando los servicios a las necesidades específicas de los usuarios. Este enfoque centrado en la persona busca no solo mejorar la calidad del servicio, sino también garantizar su sostenibilidad a largo plazo, integrando a las personas mayores como protagonistas activos en la gestión de los recursos que utilizan.

Las cooperativas en el sector de los cuidados también desempeñan un rol clave en la promoción de la cohesión social, ya que permiten a los usuarios involucrarse en la gestión de los servicios que reciben. Esta estructura de participación contribuye a reforzar el tejido social y fomenta la solidaridad y la colaboración entre los miembros de la comunidad, promoviendo un envejecimiento digno y activo. Además, el modelo cooperativo facilita la creación de empleos dignos en el sector de los cuidados, respondiendo así a una creciente demanda social mientras dignifica el rol de los trabajadores, especialmente en contextos donde las soluciones públicas tradicionales no son suficientes para cubrir la demanda de servicios de calidad.

Un ejemplo emblemático es el proyecto de la cooperativa Cuidem Lluçanès en Cataluña, donde se estableció una cooperativa de consumo de servicios sociales que brinda atención domiciliaria y apoyo a personas mayores. Este modelo, respaldado por la administración local y enfocado en la sostenibilidad social y económica, demuestra cómo las cooperativas pueden responder de manera efectiva a las necesidades de cuidado en zonas rurales en riesgo de despoblación. Además, Cuidem Lluçanès emplea principalmente a mujeres mayores de 45 años, lo cual combate el desempleo femenino en la región y formaliza el empleo en un sector caracterizado históricamente por la economía sumergida.

Este modelo cooperativo de servicios sociales no solo asegura la provisión de cuidados adaptados y de alta calidad, sino que, al estar gestionado desde y para la comunidad, genera un impacto positivo en la economía local y en el bienestar colectivo. A través de la CPP, estas cooperativas pueden recibir apoyo institucional y subvencio-

nes para fortalecer sus capacidades operativas y sostenibles, logrando un modelo de atención inclusivo y centrado en las necesidades de los usuarios.

4. Retos en el desarrollo local

La colaboración público-privada (CPP) en la economía social no solo responde a la necesidad de brindar servicios esenciales en áreas rurales en riesgo de despoblación, sino que también genera un impacto estructural en el desarrollo local y en la sostenibilidad económica y social de estos territorios. A través de la creación de cooperativas y entidades de economía social, respaldadas por fondos públicos y colaboración institucional, la CPP permite implementar soluciones adaptadas a las particularidades de cada comunidad, promoviendo la cohesión social y evitando el abandono de estas áreas rurales.

Uno de los modelos más efectivos en este contexto es la cooperativa de servicios de cuidado domiciliario y asistencial, enfocada en atender a una población envejecida y en garantizar servicios de proximidad que, de otra forma, serían inaccesibles para los habitantes de estas zonas. En localidades con baja densidad de población, los servicios tradicionales resultan insostenibles debido a los altos costos de desplazamiento y la falta de personal disponible. Sin embargo, las cooperativas de trabajo asociado y los modelos de gestión comunitaria permiten cubrir esta brecha, generando empleo local y proporcionando servicios accesibles y personalizados. Estas cooperativas, al ser gestionadas en su mayoría por habitantes de la comunidad, reinvierten los beneficios en la mejora de los propios servicios, contribuyendo así a la autonomía y resiliencia económica de la región (Sol de la Vega, 2012; Pinazo-Hernandis y Flores, 2021).

Desde el punto de vista jurídico, la Ley 5/2011 de Economía Social y la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) ofrecen herramientas que priorizan a las entidades de economía social en la adjudicación de contratos públicos, especialmente aquellos destinados a servicios esenciales en comunidades vulnerables. A través de los contratos reservados y las cláusulas sociales, las administraciones pueden otorgar prioridad a cooperativas y empresas de inserción en la gestión de servicios de cuidado, educación o transporte, promoviendo así el empleo local y asegurando una prestación de servicios inclusiva y de calidad (Monzón y Vañó, 2020). Además, el Plan de Recuperación frente al Reto Demográfico refuerza este modelo al incluir líneas de financiación para proyectos de economía social que promuevan la creación de empleo y la integración de servicios en áreas de riesgo de despoblación, facilitando el acceso a capital y recursos para la implementación de cooperativas y redes de colaboración territorial (Plan de Recuperación, 2021).

Otra dimensión clave es el fortalecimiento de redes de colaboración intermunicipal, las cuales permiten que municipios pequeños o con pocos recursos colaboren en la prestación de servicios a través de una misma entidad cooperativa. Este tipo de colaboración interterritorial optimiza los recursos y permite que áreas geográficamente dispersas puedan acceder a servicios básicos. Por ejemplo, una cooperativa de cuidados podría operar en varios municipios rurales vecinos, organizando los servicios de cuidado a domicilio de manera que los trabajadores puedan atender a varios usuarios en una misma área, disminuyendo los costos de desplazamiento y aumentando la eficiencia en la prestación del servicio. Este modelo de cooperación interterritorial, jurídicamente viable mediante convenios entre municipios, permite una mejor planificación y uso de los recursos locales, adaptando los servicios a las características y demandas de cada territorio (Camarero, 2009).

Además, la digitalización y la integración de tecnologías de la información, impulsadas también en el Plan de Recuperación, son elementos fundamentales para la sostenibilidad de estos proyectos. La implementación de plataformas digitales para la gestión de turnos, seguimiento del estado de salud de los usuarios y coordinación de los servicios de transporte y atención médica permite que las cooperativas operen con mayor eficiencia y abaraten costos. En las áreas rurales, donde el acceso físico a servicios especializados es limitado, la digitalización facilita que las cooperativas mantengan una gestión coordinada y puedan responder a las necesidades de los usuarios en tiempo real (Vañó y Pastor, 2019).

Por último, el impacto en el desarrollo local va más allá de la mera prestación de servicios. Las cooperativas y entidades de economía social contribuyen a reconstruir el tejido social y la identidad comunitaria en áreas en riesgo de despoblación, promoviendo la participación ciudadana y el sentido de pertenencia. La posibilidad de que los residentes participen en la toma de decisiones de la cooperativa, junto con el respaldo de la administración pública, fortalece la gobernanza democrática y genera un compromiso colectivo hacia la sostenibilidad y el bienestar del territorio. Este enfoque participativo, respaldado por políticas de economía social, genera un círculo virtuoso donde la comunidad, los trabajadores y los usuarios se benefician directamente de los resultados, promoviendo un desarrollo local que atiende las particularidades de cada zona y que, a su vez, fomenta la cohesión territorial y la fijación de población en el ámbito rural (Sol de la Vega, 2012).

5. Desafíos y oportunidades desde la economía social

La colaboración público-privada (CPP) en la economía social enfrenta desafíos considerables, entre ellos la fragmentación territorial y la falta de coordinación interinstitucional, que limitan la escalabilidad y sostenibilidad de proyectos sociales

de largo plazo (Fajardo, Vañó y Merino, 2021). Una propuesta eficaz para consolidar los servicios de atención a la dependencia es la mutualización de cuidados mediante cooperativas de trabajo asociado especializadas en servicios sociales, con el respaldo del marco jurídico nacional de economía social y la Ley 5/2011 de Economía Social, además de los apoyos específicos del cooperativismo en la Comunitat Valenciana.

La mutualización de los servicios de cuidados a través de cooperativas permite la creación de una red de servicios integrados, donde se gestionen centros de día, residencias y atención domiciliaria para personas mayores y dependientes. Este modelo asegura una atención más accesible, inclusiva y humana al promover una gestión basada en la proximidad y en la participación activa de los usuarios y sus familias. La Ley 5/2011 de Economía Social otorga un reconocimiento especial a estas cooperativas como actores clave en la prestación de servicios de interés general, lo cual facilita que las administraciones públicas establezcan contratos reservados en favor de estas entidades. Los contratos reservados, contemplados en el Art. 72.3 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), permiten a las administraciones priorizar en la adjudicación de servicios a cooperativas que fomenten el empleo de proximidad y que contribuyan a la cohesión social (Monzón y Vañó, 2020).

Una propuesta concreta de cooperativa para el sector de los cuidados sería la creación de una cooperativa de trabajo asociado en servicios de atención a la dependencia, que agrupe a profesionales de atención directa y socios familiares. Esta cooperativa puede beneficiarse de convenios de colaboración con administraciones locales para acceder a recursos públicos y a contratos de gestión de servicios esenciales en un entorno que privilegia la reinversión de beneficios en la comunidad. Estos convenios, que pueden establecerse sin ánimo de lucro, permiten a las cooperativas ofrecer un servicio más flexible y adaptado a las necesidades de la comunidad, asegurando al mismo tiempo una calidad en la atención que se ajusta a las exigencias de los usuarios (Fajardo, Vañó, Merino, 2021).

En cuanto a los instrumentos de colaboración, los conciertos sociales y los convenios intermunicipales representan mecanismos eficaces para superar la fragmentación territorial en la provisión de cuidados. Estos acuerdos facilitan la colaboración entre municipios, optimizando recursos y permitiendo que las cooperativas operen en red para ofrecer una cobertura más amplia y equitativa. La normativa de la Comunitat Valenciana promueve específicamente el fomento del cooperativismo y la colaboración público-social en sectores clave, apoyando así iniciativas de cuidado que se adapten a las realidades locales, incluso en zonas rurales con dificultades de acceso a servicios (Generalitat Valenciana, 2022).

La mutualización de los servicios de cuidados mediante cooperativas, apoyada por un marco jurídico que priorice la economía social, representa una oportunidad significativa para que las políticas públicas promuevan un modelo de atención sos-

tenible y accesible. Este enfoque no solo genera empleos de calidad en el sector de los cuidados, sino que también refuerza el tejido social al fomentar la participación comunitaria y la integración de los usuarios en la toma de decisiones sobre los servicios que reciben

La cooperativa de trabajo asociado en servicios de atención a la dependencia reúne a trabajadores socios que prestan servicios de cuidado directo, así como a socios colaboradores y familiares de los usuarios, todos con un papel activo en la gobernanza de la cooperativa. Este modelo de gestión participativa responde al enfoque de economía social definido en la Ley 5/2011 de Economía Social, al poner en el centro el bienestar de los usuarios y la participación activa de todos los miembros de la cooperativa. A diferencia de las empresas tradicionales de cuidados, las cooperativas de trabajo asociado reinvierten sus beneficios en mejorar la calidad del servicio, manteniendo el compromiso con la accesibilidad y sostenibilidad del mismo.

La cooperativa puede ofrecer una amplia gama de servicios de atención y cuidado, adaptados a las diferentes necesidades de los usuarios y sus familias. Entre los servicios propuestos se encuentran:

- Centros de Día: Espacios de atención diurna que ofrecen servicios de asistencia y socialización para personas mayores y dependientes. Estos centros proporcionan actividades físicas y recreativas, así como servicios de atención médica y psicológica básica.
- Residencias Colaborativas: Residencias donde los usuarios tienen un rol activo en la toma de decisiones sobre el funcionamiento y las actividades diarias. Estas residencias están diseñadas para ofrecer un ambiente participativo, orientado a promover el bienestar y la dignidad de los residentes.
- Cuidado Domiciliario: Servicios de asistencia en el hogar que incluyen desde ayuda en actividades diarias, como la alimentación y la higiene, hasta atención médica básica y fisioterapia. Este servicio permite que las personas mayores reciban atención personalizada en su propio hogar, manteniendo su independencia.
- Apoyo a Familiares: La cooperativa también puede organizar actividades de capacitación y apoyo psicológico para los familiares de los usuarios, facilitando herramientas para el cuidado en casa y reforzando el papel de los familiares en el sistema de cuidado integral.

Para asegurar una gestión inclusiva y eficaz, la cooperativa integrará diferentes tipos de socios:

- Socios Trabajadores: Profesionales del sector de los cuidados, incluyendo auxiliares de enfermería, trabajadores sociales y personal de limpieza, que asumen

la prestación directa de los servicios. Estos socios trabajadores tienen un rol participativo en la toma de decisiones de la cooperativa, contribuyendo a mejorar el servicio y optimizando los recursos desde su experiencia en el campo de los cuidados.

- **Socios Usuarios:** Personas mayores o dependientes que reciben los servicios de la cooperativa. A través de un sistema de representación, los socios usuarios o sus familiares pueden expresar sus necesidades y proponer mejoras en los servicios, fortaleciendo así la adecuación de los servicios a sus expectativas y fomentando una gobernanza democrática en la cooperativa.
- **Socios Colaboradores:** Estos socios incluyen a entidades de la administración pública, organizaciones sociales y asociaciones de familiares, que participan en la cooperativa para facilitar la sostenibilidad financiera y operativa del modelo. La administración pública puede contribuir como socio colaborador mediante aportes de financiamiento y recursos materiales (como la cesión de locales) y brindar apoyo técnico y supervisión para asegurar que la cooperativa cumpla con los estándares de calidad.

La administración pública desempeña un rol esencial en el modelo de esta cooperativa, ya que garantiza el marco institucional y los recursos necesarios para su sostenibilidad y efectividad a largo plazo. Mediante contratos reservados y cláusulas sociales de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), la administración puede adjudicar la gestión de servicios de atención a entidades de economía social, priorizando así la calidad del servicio y el impacto social sobre el beneficio económico.

Además de los contratos reservados, la administración pública puede establecer convenios de colaboración con la cooperativa, los cuales permiten la asignación de fondos públicos y la cesión de espacios para la implementación de centros de día y residencias colaborativas. Estos convenios pueden incluir cláusulas que faciliten la supervisión y el seguimiento de los servicios para asegurar el cumplimiento de los estándares de calidad y accesibilidad.

Finalmente, la administración puede participar en la gobernanza de la cooperativa a través de un puesto de observación o consulta en los órganos de dirección, sin intervenir en las decisiones operativas, pero asegurando que el proyecto esté alineado con las políticas públicas de inclusión y bienestar social. Este enfoque colaborativo permite que la administración pública y la cooperativa trabajen conjuntamente para maximizar el impacto social y la sostenibilidad de los servicios de cuidado, consolidando un modelo de atención innovador y centrado en la persona.

Bibliografía

- BAIGES, FERRERI Y VIDAL, (2019): Políticas de vivienda público Cooperativas: una perspectiva internacional comparada.
- CATALA ESTADA , B., & CHAVES AVILA , R. (2022). Gobiernos locales y política de fomento de las cooperativas y la economía social: entre canal de transmisión de la política multinivel y agente proactivo en el ecosistema territorial. El caso valenciano. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 142, e84392.
<https://dx.doi.org/10.5209/reve.84392>
- CATALÀ, B., CHAVES, R., MERINO, F., SANTACRUZ, P., SAVALL, T., & VAÑÓ, M. J. (2020). *Guía de políticas de Economía Social y Cooperativa para la administración local de la Comunitat Valenciana*. Valencia: Ciriect-España , Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- FAJARDO GARCÍA, G., VAÑÓ VAÑÓ, M. J., & MERINO GARRIDO, F. (2021). *Claves de la colaboración público-cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos*. Valencia: Federación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de la Comunitat Valenciana (FECovi).
- FAJARDO GARCÍA, I.-G. (2021). “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66.
- GONZÁLEZ PONS E. (2024), “Cooperativas de consumo, cooperativas eléctricas y comunidades energéticas / Consumer cooperatives, electric cooperatives and energy communities”, en *Las cooperativas y otras formas de colaboración empresarial al margen de las sociedades mercantiles / coord. por Cristina Marqués Mosquera*, pp. 415-450.
- GONZÁLEZ PONS E. (2023), “Las comunidades energéticas en Europa: ¿un nuevo impulso para las cooperativas?”, *Revista CES*, nº 45, pp. 55-75.
- GONZÁLEZ PONS, E., & VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2023). *Estudio buenas prácticas en materia de comunidades energéticas*. Madrid: HISPACOOOP.
- MONZÓN CAMPOS, J. L., & VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2020). *Guía de Responsabilidad Social para las empresas y entidades de la Economía Social*. Valencia: CIRIEC-España, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2020): “La colaboración público-privada a través de entidades de la economía social”, en *Noticias de la economía pública social y cooperativa = Noticias CIDEC*, Nº. 64, 2020 (Ejemplar dedicado a: La colaboración público-privada a través de las entidades de la Economía Social), págs. 28-49.
http://ciriect.es/wp-content/uploads/2021/02/Revista_64_tema.pdf

- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2022). *Colaboración público-privada y responsabilidad social de las administraciones públicas*. Valencia: Càtedra PROSPECT Comunitat Valenciana 2030.
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2022) vivienda colaborativa y personas mayores, *Revista Teoría y Derecho*. N° 33-diciembre 2022.
<https://ojs.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/717>
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2023): “Comunidades energéticas en forma cooperativa: a vueltas con el concepto de entidad jurídica”, en *Dos decenios de actividad universitaria en economía social, cooperativismo y emprendimiento desde el Instituto Universitario IUDESCOOP*, CIRIEC 2023. <https://ciriec.es/?descargar-publicacion=4038>
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. et al: *Mecanismos de colaboración público-privada a través de entidades de la economía social*, IUDESCOOP (Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento), 2022. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/84783/MECANISMOS%20DE%20COLABORACION%20PUBLICA%20PRIVADA%20DEFINICIONES%20Y%20MEDIOS%20DE%20IMPLEMENTACION.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2023): “Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n° 42, pp. 247-279.
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26654>
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2023): “Colaboración público-cooperativa local en clave energética”, en *La economía social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado: en homenaje al profesor José Luis Monzón Campos / coord. por Rafael Chaves Ávila; M^a José Vañó Vañó (aut.), José Luis Monzón Campos (hom.)*, 2021, ISBN 978-84-1397-333-3, págs. 33-52.
- VAÑÓ VAÑÓ, M. J. (2024): “Aras de los Olmos, una verdadera comunidad energética de autoconsumo autosuficiente”, *AOBH, Cuadernos de Ciencia Abierta Aras de los Olmos Big History*, n° 49. <https://www.bighistory.es/wp-content/uploads/2021/08/09-AOBH-WP-Vano-Vano-Aras-de-los-Olmos-una-verdadera-comunidad-energetica-de-autoconsumo-autosuficiente.pdf>

Las cooperativas de crédito: situación actual y perspectivas de futuro

Juan Calvo Vérguez

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Extremadura

Resumen

La presente Ponencia tiene por objeto reflexionar acerca del papel de las cooperativas de crédito en España a la luz de las últimas reformas normativas acometidas, analizando su papel actual y planteando posibles líneas de actuación y retos futuros.

Abstract

The purpose of this paper is to reflect on the role of credit cooperatives in Spain in light of the latest regulatory reforms undertaken, analyzing their current role and proposing possible lines of action and future challenges.

Palabras clave: Unión Europea, Cooperativas de crédito, RD Ley 11/2017, Mecanismos Institucionales de Protección, Banco de España, Fondo de Garantía de Depósitos. European Union, Credit cooperatives, Royal Decree-Law 11/2017, Institutional Protection Mechanisms, Bank of Spain, Deposit Guarantee Fund.

1. Consideraciones generales

Como es sabido las cooperativas de crédito constituyen una de las clasificaciones en las que el Banco de España divide a las entidades financieras, además de bancos, cajas de ahorros y las llamadas empresas financieras (tipo distinto de intermediarios financieros que, sin ser bancos, ofrecen préstamos o facilidades de financiamiento en dinero). Su principal diferencia frente a los bancos es que mientras que el capital de éstos se encuentra dividido en acciones, en ellas se habla de aportaciones.

Las cooperativas de crédito adquieren una importancia fundamental en entornos rurales, dadas sus destacadas cuotas de mercado a nivel provincial y su marcado arraigo local, que determinan su relevancia para la financiación de agentes económi-

cos de menor tamaño del sector agrario, industrial y profesional, tales como pymes, autónomos o emprendedores.

El capital social de una cooperativa de crédito está constituido por las aportaciones de los socios y su cuantía mínima depende del ámbito que abarquen. Para las que operan en grandes ciudades como Madrid o Barcelona el capital mínimo exigido es de 4,8 millones de euros, frente al millón que precisan las presentes en Municipios de menos de 100.000 habitantes. El eventual reembolso de estas aportaciones está condicionado a que no se produzca una cobertura insuficiente del capital social obligatorio, reservas o coeficiente de solvencia.

La normativa reguladora de las cooperativas de crédito (contenida en la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, y en el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo) establece la dotación de un Fondo de Reserva obligatorio, de carácter irrepartible y destinado a la consolidación y garantía de la cooperativa de crédito, que estará dotado con el 40% de los excedentes disponibles, así como un Fondo de Educación y Promoción, dotado con el 20% de los excedentes disponibles. El saldo acreedor de la cuenta de resultados del ejercicio económico de la entidad de que se trate determinado conforme a lo anteriormente indicado, y una vez compensadas, en su caso, las pérdidas de ejercicios anteriores, constituirá el excedente neto del ejercicio económico. A estos efectos, tras deducirse de dicho excedente neto los impuestos exigibles y los intereses al capital desembolsado, se obtendrá el excedente disponible.

Tratándose de una sociedad cooperativa, y al igual que sucede con cualquier otra entidad, la Asamblea General podrá distribuir los excedentes que ni legal ni estatutariamente deban destinarse a otras aplicaciones a aquellas que considere oportunas. Ahora bien las cuantías a afectar obligatoriamente a determinadas aplicaciones deben quedar fijadas por la Ley o los estatutos de la entidad y la Asamblea General únicamente puede disponer del exceso. Y dicho exceso aplicado a la dotación del Fondo de Reserva Obligatorio o del Fondo de Educación y Promoción no tendrá repercusión de deducibilidad fiscal¹. Tanto el Fondo de Reserva Obligatorio como el Fondo de Educación y Promoción se dotan tomando como base el excedente disponible, partiendo el mismo del saldo acreedor de la cuenta de resultados. A estos efectos dicho saldo acreedor ha de quedar integrado por los resultados cooperativos (positivos) minorados en los resultados extracooperativos (negativos)².

1. En este sentido se ha pronunciado la Audiencia Nacional (AN) a través, entre otras, de su Sentencia de 26 de febrero de 2009.

2. Véase a este respecto la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 5 de junio de 2014, a través de la cual se analizó un supuesto en el que una cooperativa de crédito había dotado dichos fondos partiendo solo de los resultados positivos, de manera que la dotación excedía de lo obligatorio, no siendo dicho exceso fiscalmente deducible. De este modo no resultaban fiscalmente deducibles las

La deducción únicamente resultará procedente respecto del porcentaje de dotación mínimo fijado por las normas autonómicas o por los estatutos de la cooperativa, sin perjuicio de que la Asamblea General pueda incrementar voluntariamente los porcentajes de la dotación. Y, de cara a la fijación de la base para el cálculo de la dotación, dentro del excedente disponible habrán de incluirse los resultados cooperativos y extracooperativos, no siendo posible excluir los resultados extracooperativos negativos.

En resumen, en las cooperativas de crédito la deducción por la dotación al Fondo de Reserva Obligatorio y al Fondo de Educación y Promoción se ha de referir a los mínimos fijados por las normas autonómicas o por los Estatutos, sin perjuicio de que la Asamblea pueda incrementar los porcentajes, constituyendo la base de cálculo de la dotación el excedente disponible atendiendo a los resultados cooperativos y extracooperativos, sin que se pueda excluir los resultados extracooperativos negativos³.

Por otra parte las aportaciones efectuadas al capital social no constituyen un depósito financiero, por lo que no están garantizadas por el Fondo de Garantía de Depósitos. Tienen un carácter perpetuo, como las participaciones preferentes, y dotan al cooperativista de derecho de voto en las asambleas. Dichas aportaciones no cotizan en ningún mercado, a diferencia de lo que sucede con la renta variable o la deuda, por lo que los únicos compradores que pueden estar interesados en adquirir las aportaciones que un inversor vende son la propia cooperativa y sus socios, tratándose en consecuencia de un producto ilíquido. Con carácter adicional no tienen la consideración de valores negociables y están exentas de emitir folletos a través de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), por lo que para informarse de ellas hay que recurrir a las sucursales, trípticos informativos y a las *webs* de las entidades.

En el hipotético caso de que un cooperativista solicitase su reembolso podría tener que esperar un mes hasta que otro las adquiriera o la cooperativa optara por añadirles a su autocartera. Según se desprende de los estatutos de la mayoría de las cooperativas de crédito, los reembolsos de aportaciones al capital podrían no efectuarse si su realización redujera el capital social obligatorio de la caja o disminuyera los recursos propios por debajo de los niveles de solvencia exigidos.

Hasta la fecha el sector ha cumplido con los requisitos de solvencia aplicables. De hecho las cooperativas de crédito no fueron objeto en su día de las ayudas comunitarias derivadas de la reestructuración de nuestro sistema financiero al objeto de poder cumplir con los requisitos de solvencia exigidos por la Comisión Europea. Sin

dotaciones al Fondo de Reserva Obligatorio ni al Fondo de Educación y Promoción, que excedían de los mínimos establecidos en la Ley o en los Estatutos. De conformidad con lo declarado por el TEAC la dotación del Fondo de Reserva Obligatorio y del Fondo de Promoción de Empleo, partiendo sólo de los resultados positivos y, por tanto, excediendo de lo obligatorio, no resultaba fiscalmente deducible.

3. Así se ha encargado de precisarlo, entre otras, la SAN de 22 de marzo de 2012.

embargo dichas cooperativas pueden quedar afectadas por los criterios fijados por el Banco de España en materia de créditos refinanciados⁴.

La rentabilidad de las aportaciones puede variar trimestral o anualmente, ya que es el Consejo Rector de cada entidad el encargado de su modificación, si es preciso, al estar condicionado a resultados netos o recursos de libre disposición suficientes para satisfacerlas.

A finales de 2012 el sector contaba con un total de 2,5 millones de socios, de los que 2,3 millones eran personas físicas. Por aquel entonces un total de 68 entidades de crédito formaban parte del mismo, si bien 31 de ellas estaban integradas en tres grupos consolidables. A dicha fecha el sector contaba con activos de más de 131.000 millones de euros, situándose sus niveles de solvencia por encima del 9% exigido por el Banco de España.

Con posterioridad llegaron a existir un total de 64 cooperativas de crédito en España, de las que 59 eran cajas rurales, llegando a sumar una plantilla de 18.910 empleados y 4.645 oficinas. Dichas entidades lograron contar con un total de 84.759 millones de euros en crédito y 93.631 millones en depósitos. Sus activos llegaron a sumar un total de 135.347 millones de euros, con un total de 2,76 millones de cooperativistas y una cartera de crédito concedido de más de 87.000 millones de euros, equivalente a un 8% del Producto Interior Bruto (PIB) español. Ello significó tener una cuota de mercado en crédito del 6%.

En la actualidad, y según datos de fecha 31 de julio de 2023, existen un total de 42 cooperativas de crédito más una sucursal de entidad de crédito comunitaria asociadas a la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC)⁵.

2. La necesidad de acometer una reforma en el régimen jurídico del sector

Como es sabido el sector de cooperativas de crédito logró en su día encarar la crisis financiera a través de la adopción de modelo de negocio sencillo y su enfoque de medio y largo plazo. Sin embargo persisten todavía diversos riesgos que afectan al sector financiero derivados de un entorno financiero que, hasta fechas recientes, se ha caracterizado por bajos tipos de interés, así como por el decreciente pero aún elevado número de activos improductivos (fundamentalmente dudosos y adjudica-

4. Téngase presente que, como se ha expuesto, el sector está regulado por el Banco de España, que recibe información periódica sobre los estados financieros de las cajas rurales, al igual que del resto de entidades de crédito, y al que informan de las ampliaciones de capital realizadas.

5. Fuente: <https://www.unacc.com/sector-de-cooperativas-de-credito/cooperativas-asociadas/#:~:text=Actualmente%20hay%2042%20cooperativas%20de,de%20las%20cooperativas%20en%20Espa%C3%B1a> (consultada el 7 de octubre de 2024).

dos) y por el incremento de los costes legales. Las cooperativas de crédito, a la hora de enfrentarse a estos y otros retos, pueden tener mayores dificultades que otro tipo de entidades para captar recursos en los mercados, dado su pequeño tamaño y las características del modelo cooperativo que introduce restricciones a determinadas operaciones como la venta de la propia entidad.

Partiendo de esta situación se hacía necesario aprobar una serie de medidas que posibilitasen la adopción de soluciones que no exijan la intervención de los poderes públicos y que eviten que las entidades lleguen a una situación irreversible que obligue a su resolución o liquidación concursal, con las consecuencias que ello puede suponer en términos de menor competencia, inclusión financiera e impacto en la actividad económica en el medio local.

En definitiva, de un tiempo a esta parte se había venido poniendo de manifiesto la necesidad de acometer una reforma en el régimen jurídico de las cajas rurales y cooperativas de crédito orientada hacia su bancarización y elevada concentración (al igual que ha sucedido con las cajas de ahorros). Resultaba pues necesario dotar a las cooperativas de crédito, con la mayor celeridad posible, de instrumentos que, teniendo en cuenta experiencias recientes, les permitiesen abordar las situaciones de dificultad a las que tengan que enfrentarse con agilidad y a través de medidas eficaces.

Tradicionalmente las cooperativas de crédito han estado caracterizadas por constituir una banca de proximidad y prestadora de servicios financieros en los Municipios de menor tamaño a particulares y pequeñas empresas. Con carácter general las cajas rurales constituyen entidades dedicadas preferentemente a la financiación del mundo rural de las cooperativas así como de los sectores industrial y de servicios. Como ya se ha señalado ninguna cooperativa necesitó ser rescatada ni recibió dinero público durante la pasada crisis financiera, cumpliendo además la mayoría de ellas con las exigencias de capital y de solvencia de la Unión Europea (UE).

Pues bien debido precisamente a ello cabía estimar que su eventual bancarización podría llegar a suponer su desaparición y la consolidación de un modelo de banca comercial de grandes dimensiones, lo que derivaría en un sector fuertemente concentrado y un mercado oligopolístico.

Ya a principios del mes de agosto de 2014 se conoció que, a la luz de la reforma del régimen jurídico de las cooperativas de crédito que por aquel entonces proyectaba acometer el Ministerio de Economía, tendría lugar la creación de un nuevo Fondo de Reserva destinado a reforzar el rescate y solvencia de estas instituciones, las cuales habrían de mejorar además su gobierno corporativo, transparencia y endurecer las condiciones para suscribir las aportaciones de capital.

Uno de los principales objetivos de la citada reforma se concretaba en mejorar la composición, estructura y funcionamiento de sus Consejos Rectores, esto es, el conocimiento y competencia de sus miembros para asegurar la función de control de

estas instituciones, procediendo a transformar su gobierno corporativo. Asimismo se perseguía mejorar la capitalización y solvencia de estas entidades, que por su pequeño tamaño son las únicas casi que quedarán al margen de la supervisión europea.

A resultas de lo anterior se preveía la creación de un nuevo Fondo de Reserva destinado a prevenir futuras situaciones de crisis que pudieran afectar a estas entidades. Este Fondo habría de ser cubierto por todas las cooperativas de crédito, sumándose así al llamado “Fondo defensivo” existente con la finalidad de cubrir la falta de solvencia puntual de una determinada entidad y evitar que sea adquirida por otra entidad ajena a las cajas rurales.

El nuevo Fondo de Reserva habría de contar con las aportaciones de las entidades en un porcentaje en función de su capital social, si bien se permitiría la realización de “fusiones frías” sin la mutualización total de las entidades y por tanto de sus beneficios, permitiéndose además que aquellas firmas que tuviesen voluntaria u obligatoriamente (por cuestión de solvencia) que fusionarse pudieran mantener sus marcas de origen.

Por otra parte se otorgaría más poder al Banco de España al objeto de obligar a estas entidades a fusionarse o convertirse en bancos, adquiriendo así el supervisor una mayor discrecionalidad de cara a su eventual transformación. Asimismo se incrementaría la vigilancia en la comercialización de las aportaciones de los socios al capital de las cooperativas de crédito, garantizándose que aquellos clientes que contratasen estas aportaciones de capital supieran verdaderamente en lo que están invirtiendo y no lo confundiesen con un depósito o cualquier otro producto de ahorro. A tal efecto, con carácter previo a su suscripción habrían de responder a “un cuestionario de adecuación” en el que quedaría puesto de manifiesto su experiencia inversora y su conocimiento respecto a lo que es el capital social de la cooperativa.

Finalmente, y como analizaremos a continuación, tras el Consejo de Ministros celebrado el 23 de junio de 2017 se aprobó la reforma del régimen jurídico de las cooperativas de crédito. En líneas generales la regulación aprobada persiguió favorecer los procesos que contribuyan al fortalecimiento de las entidades mediante la constitución de los denominados Mecanismos Institucionales de Protección (MIP). Concretamente se reconoce a las cooperativas de crédito la posibilidad de constituir un MIP como mecanismo concebido para la mutua autoprotección y que puede ser de dos tipos: reforzado o normativo. Los MIP reforzados mutualizan al 100% los beneficios y riesgos y cuentan con una entidad cabecera que dirige prácticamente la totalidad de las decisiones del grupo. Por su parte los MIP normativos no tienen que mutualizar al 100% los beneficios y riesgos y se caracterizan por la constitución de un fondo de garantía privado financiado *ex ante* por las entidades miembros del grupo que se utiliza para hacer frente a posibles necesidades de recursos propios de las entidades que participan en el MIP.

La vigente regulación aplicable establece además incentivos para constituir estos MIP. Aquellas entidades que lo integren tendrán un perfil de riesgo menor al aumentar su solvencia, lo que permitiría reducir los requerimientos mínimos de pasivos capaces de absorber pérdidas a efectos de una eventual resolución y las aportaciones que las entidades integrantes de un MIP deben realizar al Fondo de Garantía de Depósitos.

Adicionalmente se prevén una serie de medidas destinadas a potenciar el buen funcionamiento de los MIP. Las cooperativas de un mismo MIP podrán tener mayores exposiciones entre sí no limitadas. El Fondo de Garantía privado tampoco tiene límites a la hora de invertir en el capital de una de las cooperativas integrantes del MIP. La vigente regulación facilita el uso del Fondo cuando una entidad participante lo necesite. No obstante se deberá presentar al Banco de España, para su aprobación un plan de actuación a efectos de garantizar la viabilidad que contenga medidas concretas dirigidas a permitir la desinversión en la cooperativa de crédito, en condiciones adecuadas para todas las entidades integrantes del MIP.

En resumen, la reforma articulada persiguió favorecer los procesos que contribuyan al fortalecimiento y a aumentar la resistencia de estas entidades mediante la constitución de los denominados Mecanismos Institucionales de Protección, completando así el ciclo de las reformas del sistema financiero iniciadas en 2012.

3. La aprobación del RD Ley 11/2017, de 23 de junio, de medidas urgentes en materia financiera

La aprobación del Real Decreto-Ley 11/2017, de 23 de junio, ha posibilitado incorporar expresamente al régimen jurídico de las cooperativas de crédito la posibilidad de integrarse en Sistemas Institucionales de Protección (SIPs) previstos en la normativa europea, adoptando una serie de medidas destinadas a facilitar su constitución y potenciar su eficaz funcionamiento, así como a introducir, siguiendo los estándares internacionales, una especialidad en el régimen concursal de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, como es la distinción, dentro de la categoría de los créditos ordinarios, entre créditos preferentes y créditos no preferentes.

El Real Decreto-Ley 11/2017 modificó la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, el Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se creó el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión y el Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por el antiguo Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre⁶.

6. Como es sabido en la actualidad se ha de estar a lo dispuesto en la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión.

Dicho Real Decreto-Ley 11/2017 introdujo un nuevo art. 10 *bis* en la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, en virtud del cual se permite que este tipo de entidades de crédito puedan integrarse en dos tipos distintos de Sistemas Institucionales de Protección. En primer lugar, los SIPs reforzados o de mutualización plena, regulados en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Y, en segundo término, los denominados Sistemas Institucionales de Protección normativos, regulados en el art. 113.7 del Reglamento UE 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento UE 648/2012.

Señala concretamente el art. 10.*bis* introducido por el RD-Ley 11/2017, relativo a Sistemas Institucionales de Protección, lo siguiente: *“Las Cooperativas de Crédito podrán integrarse en un sistema institucional de protección reforzado de los contemplados y regulados en la disposición adicional quinta de la Ley 10/2014, de 26 de junio de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito o también podrán formar parte de un sistema institucional de protección de los previstos en el artículo 113.7 del Reglamento 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio”*.

Asimismo, y al objeto de adaptar el régimen de las cooperativas de crédito al funcionamiento de estos Sistemas Institucionales de Protección, la norma modificó una serie de preceptos de la Ley de Cooperativas de Crédito.

En primer lugar, se permite que las operaciones desarrolladas por una cooperativa con las demás entidades integrantes del Sistema Institucional de Protección del que forma parte no computen a efectos del límite del 50% de los recursos totales previstos por el art. 4.2 de la Ley de Cooperativas de Crédito para las operaciones activas con terceros. Al amparo de la vigente redacción otorgada al citado precepto el conjunto de las operaciones activas con terceros de una cooperativa de crédito no podrá alcanzar el 50% de los recursos totales de la Entidad, no computándose dentro de dicho porcentaje las operaciones realizadas por las cooperativas de crédito con los socios de las cooperativas asociadas, las de colocación de los excesos de tesorería en el mercado interbancario ni la adquisición de valores y activos financieros de renta fija que pudieran adquirirse para la cobertura de los coeficientes legales o para la colocación de los excesos de tesorería. Y, en el caso de las cooperativas de crédito integrantes de un Sistema Institucional de Protección de los previstos en el citado art. 10 *bis* de la Ley, tampoco se computarán en ese porcentaje las operaciones realizadas con la entidad central, las demás cooperativas de crédito y otros integrantes del sistema institucional de protección.

En segundo término, se especifica que los límites a la participación en el capital de las cooperativas de crédito no son aplicables cuando quien participe sea el fondo de garantía privado constituido en el marco del Sistema Institucional de Protección

de los previstos en el art. 113.7 del Reglamento UE 575/2013 del que la cooperativa forme parte. Ahora bien en relación con estos supuestos se introduce la obligación de presentar al Banco de España, para su aprobación, un plan de actuación que incluirá medidas adecuadas para permitir la desinversión del fondo en condiciones adecuadas para todas las entidades integrantes del sistema institucional de protección. Tampoco se aplicarán dichos límites en caso de medidas adoptadas en el marco de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

Dispone a tal efecto el art. 7.5 incorporado a la Ley de Cooperativas de Crédito lo siguiente: *“Los límites mencionados en el apartado 3 no se tendrán en cuenta en el caso de la participación por cualquier medio en el capital social de una Cooperativa de Crédito por parte del fondo de garantía privado constituido ex ante en el marco de un sistema institucional de protección de los previstos en el artículo 113.7 del Reglamento (UE) 575/2013, de 26 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012. Asimismo, dichos límites no se tendrán en cuenta cuando se adopten algunas de las medidas previstas en la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. Cuando el fondo de garantía privado se encuentre en el supuesto descrito en el párrafo primero, deberá presentar al Banco de España, para su aprobación, un plan de actuación a efectos de garantizar la viabilidad que contenga medidas concretas dirigidas a permitir la desinversión del fondo en la Cooperativa de Crédito, en condiciones adecuadas para todas las entidades integrantes del sistema institucional de protección”.*

En definitiva, con la introducción de ambas previsiones se prevé que las entidades integrantes de un Sistema Institucional de Protección puedan, ante situaciones de riesgo, hacer un uso eficaz de dicho fondo de garantía privado para adoptar con rapidez y con una mayor efectividad medidas que permitan asistir a una de sus entidades participantes en dificultades con carácter previo a cualquier actuación de resolución o liquidación y con aun mayor eficacia de lo que hasta ahora permiten las soluciones privadas.

Por otra parte, y al objeto de favorecer la constitución de los Sistemas Institucionales de Protección en el ámbito de las cooperativas de crédito y garantizar un tratamiento adecuado de los mismos, se introducen un conjunto de adaptaciones adicionales en materia de requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles y de determinación de las aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos en línea con las opciones previstas tanto en la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de

inversión, como en la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

Así las cosas fue objeto de modificación la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, con el fin de que la pertenencia de una entidad a un Sistema Institucional de Protección pueda ser tenida en cuenta a los efectos de determinar su perfil de riesgo para establecer el requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles, tanto si el sistema institucional de protección es de los previstos en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 10/2014, como de los del art. 113.7 del Reglamento UE 575/2013.

Con carácter adicional se modificó el Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, con el fin de adaptar las aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos a la constitución de un SIP, sea éste de los de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 10/2014 o de los del art. 113.7 del Reglamento UE 575/2013. Tratándose de Sistemas Institucionales de Protección se tendrá en cuenta su influencia en el perfil de riesgo de las entidades. Y, en el supuesto de que estuviésemos ante Sistemas Institucionales de Protección de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 10/2014 las entidades centrales y las entidades de crédito integrantes de dichos sistemas estarán sujetas globalmente a la ponderación por riesgo determinada a efectos del cálculo de las contribuciones al Fondo de Garantía de Depósitos, para la entidad central y las integrantes de forma consolidada.

Establece a tal efecto letra e) incorporada al art. 6.3 del Real Decreto-Ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, lo siguiente: *“Las entidades de crédito que pertenezcan a un sistema institucional de protección de los previstos en el artículo 113.7 del Reglamento (UE) n.º 575/2013, de 26 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012, que haya constituido un fondo ex ante que garantice que el sistema institucional de protección tiene fondos directamente a su disposición para medidas de apoyo a la liquidez y solvencia y que contribuyan a la prevención de la resolución, podrán realizar aportaciones de menor cuantía al Fondo de Garantía de Depósitos. Respecto a los sistemas institucionales de protección referidos en la disposición adicional quinta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, las entidades centrales y las entidades de crédito integrantes de dichos sistemas, estarán sujetas globalmente a la ponderación por riesgo determinada a efectos del cálculo de las contribuciones al Fondo de Garantía de Depósitos, para la entidad central y las integrantes de forma consolidada”*.

Adicionalmente se habilitó al Banco de España para desarrollar la metodología necesaria para determinar las aportaciones basadas en el perfil de riesgo, antes del

30 de septiembre de 2017, concretando así lo dispuesto en la norma de rango legal. En efecto, de conformidad con lo establecido en la Disposición Final Primera del RD-Ley 11/2017 *“El Gobierno podrá dictar las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en este Real Decreto-Ley.*

2. El Banco de España deberá desarrollar antes del [30 de septiembre de 2017] los métodos necesarios para que las aportaciones anuales de las entidades al compartimento de garantía de depósitos del Fondo de Garantía de Depósitos sean proporcionales a sus perfiles de riesgos, incluyendo en dichos métodos el nuevo factor descrito en la letra e) del artículo 6.3 del Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito.

En tanto el Banco de España no desarrolle dichos métodos, las aportaciones anuales se calcularán conforme a lo dispuesto, con anterioridad a la modificación introducida por este real decreto-ley, en el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, por el que se crea el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito”.

4. A modo de conclusión

Las cooperativas de crédito y, en particular, las cajas rurales provinciales aportan dinamismo y ayudan a cohesionar el territorio⁷. Su labor va más allá de la puramente bancaria, ya que ayudan a la masa social de los Municipios, contribuyendo así a reforzar el impulso del territorio y la igualdad de oportunidades. El sector de las cooperativas de crédito ha llegado a representar el 6% del sistema crediticio, adquiriendo una gran relevancia en la financiación de agentes económicos de menor tamaño del sector agrario, industrial y profesional tales como pymes, autónomos o emprendedores.

El marco regulatorio del conjunto de las cooperativas de crédito tuvo que prepararse además, al igual que sucedió con el resto de entidades financieras, para la entrada en vigor en su día de la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 (MiFID II), relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modificaron la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE, así como para la plena aplicación de la IFRS9 en materia de provisiones, de la Segunda Directiva de Pagos [Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mer-

7. Ya en el mes de octubre de 2013 más del 35% de las oficinas de las cooperativas de crédito se hallaban en poblaciones con menos de 5.000 habitantes, lo que venía a poner de manifiesto que las cooperativas de crédito consiguen evitar, en muchos territorios y para muchas familias y empresas, el riesgo de la exclusión financiera.

cado interior]. Todo ello, además, en un contexto incierto, de avances y retrocesos, de la implementación de las medidas integradas en Basilea IV⁸.

Ciertamente se ha de reconocer que las cooperativas han llegado a ganar cuota de mercado a la banca, logrando representar más del 8% del crédito en España y casi del 10% de los depósitos. Aunque esta cuota sigue siendo pequeña si se compara con los bancos o las antiguas cajas de ahorros, gozan de una cierta influencia en sus Regiones de origen al estar muy vinculadas a las zonas en las que operan, principalmente rural, y a su tejido industrial. Ello constituye un ejemplo más de que las cooperativas de crédito se caracterizan por la concurrencia de unos criterios de flexibilidad, adaptación y preocupación por el entorno, favoreciendo la inclusión financiera de familias y pymes.

Dada la actual regulación financiera tanto nacional como internacional existente en el ámbito de los mercados financieros se hacía necesario adoptar un marco regulatorio que permitiese a las entidades fijar las estrategias de negocio en un contexto normativo estable, predecible y perdurable en el tiempo.

La regulación aprobada a través del RDLey 11/2017, de 23 de junio, ha pretendido favorecer los procesos que contribuyan al fortalecimiento y a aumentar la resistencia de estas entidades mediante la constitución de Mecanismos Institucionales de Protección. A tal efecto se ha reconocido a las cooperativas de crédito la posibilidad de constituir un MIP como mecanismo concebido para la mutua autoprotección y que puede ser de dos tipos, reforzado o normativo. Los MIP reforzados han de mutualizar al 100% los beneficios y riesgos y contarán con una entidad cabecera que dirija prácticamente la totalidad de las decisiones del grupo, teniendo la consideración de grupo consolidable. En cambio, los MIP normativos no tienen que mutualizar al 100% los beneficios y riesgos, quedando caracterizados por la constitución de un Fondo de garantía privado financiado ex ante por las entidades miembros del grupo que se ha de utilizar para hacer frente a posibles necesidades de recursos propios de las entidades que participen en el MIP.

8. Téngase presente además que en fechas pasadas la Comisión Europea publicó una Propuesta de modificación de la Directiva MIFID II que implica la introducción de modificaciones por las nuevas obligaciones a las entidades financieras. Esta Propuesta de Directiva no solo pretende modificar la normativa de mercados de instrumentos financieros (MIFID II), sino también la de distribución de seguros (IDD), de organismos de inversión colectiva (UCITS) y de gestores de alternativos (AIFMD). La citada Propuesta de Directiva afecta sustancialmente al modelo de negocio y estructura de comisiones de las entidades que prestan servicios de inversión, centrándose en la protección al cliente minorista. En este sentido se pretende reforzar su protección en cuanto a la toma de decisiones de inversión así como exigir una mayor transparencia en los costes de los productos, aumentar su participación en los mercados de capitales e incidir tanto en los instrumentos financieros como en las inversiones alternativas y a la distribución de seguros. Dentro del conjunto de modificaciones contempladas se encuentra, por ejemplo, la relativa a la prohibición total de cobrar incentivos, salvo en el caso del servicio de asesoramiento no independiente, en cuyo caso se modifica el requisito de "mejorar la calidad del servicio" por el deber de "actuar en el mejor interés del cliente".

Como incentivos introducidos de cara a fomentar la constitución de estos Mecanismos Institucionales de Protección aquellas entidades que los integren tendrán un perfil de riesgo menor al aumentar su solvencia, lo que ha de permitir reducir los requerimientos mínimos de pasivos capaces de absorber pérdidas a efectos de una eventual resolución y las aportaciones que las entidades integrantes de un MIP deban realizar al Fondo de Garantía de Depósitos. Con carácter adicional se prevé la adopción de otras medidas destinadas a potenciar el buen funcionamiento de los MIP. Así, por ejemplo, las operaciones desarrolladas por una cooperativa con las otras entidades integrantes del MIP de la que forme parte no computarán a efectos del límite para las operaciones activas con terceros del 50% de los recursos totales. Y el fondo de garantía privado que se constituya tampoco ha de contar con límites a la hora de invertir en el capital de una de las cooperativas integrantes del MIP, fomentándose así la utilización del citado fondo cuando una entidad participante lo necesite.

De cara al futuro estimamos que las cooperativas de crédito han de ser capaces de hacer rentable un modelo de negocio que, hasta fechas recientes, se ha visto amenazado por la existencia de tipos de interés muy bajos e incluso negativos. A tal efecto deben estudiarse fórmulas destinadas a aumentar los ingresos y ganar rentabilidad y preservar la viabilidad del negocio.

Asimismo en relación con la transformación digital se ha de tener presente que, en la actualidad, los avances tecnológicos están transformando la relación de las cooperativas de crédito con el cliente. En este sentido las citadas cooperativas han de tratar de otorgar valor de todo ese conocimiento, bien para ayudarles en su planificación financiera o para cubrir sus necesidades y optimizar sus negocios, con el objetivo de obtener la mejor experiencia cliente en el sector. Por lo que respecta a la incidencia de fenómenos actuales tales como la llamada “banca en la sombra” (*shadow banking*) y las *fintech*, se hace necesario encontrar un marco regulatorio único que permita la implantación de los nuevos actores sin poner en riesgo la estabilidad e integridad del sistema y, sobre todo, la protección al cliente.

Todo ello con el objetivo último de lograr el mantenimiento de un equilibrio que permita seguir dando el mejor servicio a los clientes actuales y futuros, asimilando los nuevos retos para darles respuesta.

Impulso tributario a las entidades de la Economía Social en el ámbito interno e internacional

María Amparo Grau Ruiz

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Complutense de Madrid

Directora del Grupo de investigación UCM IUS-SustentaRSE

<http://www.ucm.es/grupos/grupo/774>

Resumen

Es preciso un replanteamiento urgente de la cuestión en el ámbito interno, a la luz de los avances en el plano global. Con la finalidad de orientar el sistema tributario hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se critica la situación actual, se revisan posibles enfoques y se proponen alternativas dentro del marco constitucional vigente. Se traen a colación tendencias recientes en el entorno internacional, en particular, la novedosa doctrina del Tribunal Constitucional italiano. Tras aludir brevemente a algunos trabajos de la OCDE sobre marcos jurídicos, ecosistemas y medición de impacto, se toma en consideración el debate sobre la cooperación fiscal internacional inclusiva y eficaz para financiar el desarrollo sostenible en el seno de la ONU. Se denuncia el olvido en el mismo de la economía social y solidaria y se anima a los actores que pueden alzar la voz en estos foros, a que no pierdan la ocasión de hacerlo.

Palabras clave: Economía social, solidaridad, tributos, incentivos fiscales, gasto público, ONU, cooperación fiscal, convención marco mundial

1. Ámbito interno: replanteamiento urgente

En España urge replantearse la situación de la normativa vigente a la hora de adecuar el sistema tributario a los Objetivos de Desarrollo Sostenible previstos en la Agenda 2030 de la ONU, de manera que sea verdaderamente justo, atendiendo a la realidad social actual. Al indagar sobre mecanismos innovadores de financiación del desarrollo sostenible, muchos Estados están considerando fórmulas para movilizar

sus recursos internos e incentivar la participación del sector privado en la consecución de fines de interés general¹. Básicamente, para ajustar el impulso tributario a las entidades de la economía social pueden servir distintos métodos en función de diferentes criterios. A continuación, se valora someramente su aptitud.

El primero sería un criterio subjetivo, que presta atención a quién realiza determinadas aportaciones a la sostenibilidad. Trataría de centrarse en los agentes de la economía social, alcanzando a las variadas entidades que forman parte de la misma. No obstante, existe cierta confusión en cuanto a la delimitación conceptual y cuando se pretende añadir etiquetas o certificaciones, para tomarlas como base, tampoco termina de resolverse el problema. En última instancia, debería reinterpretarse el paradigma “sustancia sobre forma”, puesto que en el ámbito fiscal ha sido casi siempre utilizado para gravar. En el caso que nos ocupa, reinterpretándolo para estimular la sostenibilidad, no bastaría fijarse en la forma.

El segundo criterio, de carácter objetivo, atiende al deslinde entre el interés general y el particular. Sin embargo, un intento de regular en este sentido puede llevar consigo complicaciones en el oportuno tratamiento fiscal proporcionado y también en la gestión administrativa.

El tercer criterio podría fijarse extrínsecamente en el contexto, diferenciando entre el campo empresarial o el no lucrativo. Ahora bien, en este caso la especificidad podría entenderse como relativa, en función del ecosistema o marco de referencia adoptado, como sucede con las ayudas de Estado en el seno de la Unión Europea.

Todos los posibles criterios enunciados adolecen de falta de consistencia y claridad a la hora de definir la justa atribución de beneficios fiscales o la correcta aplicación de ajustes técnicos necesarios. De ahí que sea más acertado basarse en las restricciones impuestas por ley a este tipo de entidades como fundamento sólido para diseñar un régimen fiscal acorde a sus características.

De hecho, en el Derecho financiero y tributario, cabe distinguir las prestaciones patrimoniales de carácter público voluntarias (como podrían ser concebidas algunas donaciones y sucesiones -excepto las previstas por la norma en los casos *ab intestato*-) de otras *ex lege*, ya sean tributarias o no. En las primeras, se encuentra visible, en ocasiones, una mezcla del interés general con el particular contemplada legalmente, por ejemplo, al estimar la cuantía de las contribuciones especiales. Desde luego, la correcta medición de la proporción entre el interés particular y el interés público, cuando coexisten, suele ser difícil en la práctica. Por ello, interesa plantear en qué medida las contribuciones de las entidades de la economía social son obligatorias.

1. Grau Ruiz (2019): *Sostenibilidad global y actividad financiera: Los incentivos a la participación privada y su control*, Aranzadi, Pamplona. Gil Cruz, E.M.; Grau Ruiz, M.A. (Dir.) (2024): *Medidas financieras, fiscales, sociales y procedimentales para la sostenibilidad*, Aranzadi, Pamplona.

Parte de la doctrina, de cara a la cuantificación, ya ha desarrollado convenientemente el argumento de su valoración equiparable en especie².

Llegados a este punto, tal vez lo más claro sea tener en cuenta las consecuencias en el gasto público y el ahorro efectivamente generado en el mismo, que resulta estimable en función de las concretas aportaciones a las sostenibilidad que se hagan en virtud de las obligaciones impuestas legalmente, como mínimo. De todos modos, más allá de este impacto cuantitativo, puede afirmarse, sin duda, que existe una meta función, nacida *ex constitutione*, porque este tipo de entidades están llamadas a desarrollarla conforme a nuestro ordenamiento y cualitativamente debe reconocerse *per se*.

En aras de encontrar una solución eficaz al problema, conviene hacer una lectura conjunta de los apartados 1 y 2 del artículo 31 de la Constitución española. Es preciso conjugar los principios que potencian los aspectos contributivos, retributivos y también redistributivos. A partir de ahí, debe efectuarse una clasificación mediante una revisión sistemática de los aspectos estructurales y de los beneficios tributarios o gastos fiscales que pueden servir de acompañamiento a otras políticas públicas. Del mismo modo que en el campo ambiental se está pasando del conocido brocardo tradicional “quien contamina, paga” al más novedoso “quien protege, recibe”, es factible postular un cambio similar también en lo fiscal³. La única cuestión crítica a este respecto es garantizar un control eficaz que asegure la proporcionalidad en la asignación de los fondos a recaudar o dejados de recaudar.

Es hora de preguntarse por qué no superar ya la rigidez derivada de una normativa anticuada y territorialmente dispersa⁴, con remisiones cruzadas, que lastra la competitividad de las entidades de la economía social. Como se ha criticado oportunamente⁵, vienen padeciéndose las consecuencias de una insistente y continuada mercantilización, pese a la original visión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1983.

¿Por qué no ser flexibles en la naturaleza de las medidas y aplicar una gradación en su cuantía? Incluso cabría imaginar un mínimo social exento o incentivos multipropósito o acumulables debidamente justificados, por ejemplo, en el caso de las

2. Aguilar Rubio, M. (2024): “Sistema tributario y principios cooperativos” en Aguilar Rubio, M.; Vargas Vasserot, C. (Dirs.) *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Dykinson, Madrid, p. 731.

3. Es hora de diseñar “una política fiscal socialmente responsable que valore la contribución de los ciudadanos a la consecución de los fines públicos”. García Luque, E.I. (2011): *Fiscalidad, desarrollo sostenible y responsabilidad social de la empresa*, Lex Nova, Madrid, p. 229.

4. Alguacil Marí, M.P. (2013): “Diferencias territoriales en el concepto de cooperativa protegida y especialmente protegida”, *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, nº 110, 2013, pp. 7-42.

5. Aguilar Rubio, M. (2024): “Sistema tributario y principios cooperativos” en Aguilar Rubio, M.; Vargas Vasserot, C. (Dirs.) *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Dykinson, Madrid, p. 729.

cooperativas de carácter social, que son a menudo maltratadas por la acción legislativa concurrente.

¿Por qué no sopesar y apoyar planteamientos innovadores como los experimentados en otros países europeos? En concreto, en Italia, el Tribunal Constitucional ha dado pasos relevantes que pueden permitir el replanteamiento que aquí se demanda. ¿Por qué no liderar la lucha por la visibilidad de este asunto y darle el impulso necesario a escala mundial desde España?

2. **Ámbito internacional: tendencias recientes**

Breve apunte de Derecho comparado en el marco europeo

Un repaso del Derecho comparado ofrece las bases para posicionarse claramente a favor del reconocimiento de las entidades de economía social en la línea que se ha apuntado en el epígrafe anterior, fundamentalmente valorando las aportaciones reales a la sostenibilidad⁶. Merece ser destacada la Sentencia del Tribunal Constitucional italiano 72/2022 sobre el artículo 53 de la Constitución italiana. En ella se resalta la solidaridad como justificación del deber de contribuir, reforzando la doctrina de sentencias anteriores de este Alto Tribunal (como la 288/2019 y la 121/2021).

Es posible enlazar deberes, libertades y gasto a la subsidiariedad horizontal, en tanto los ciudadanos unidos colaboran con el Estado o lo suplen y redistribuyen la riqueza en áreas socialmente relevantes. No en vano, hay que contemplar todas las dimensiones de la actividad financiera: no sólo recaudar y gastar, sino también redistribuir⁷.

Muchos de los análisis de estos temas, hasta la fecha, se han centrado en el contribuyente y la actividad que realiza, pero se han olvidado frecuentemente la relación con la colectividad. Esta faceta es decisiva en la actualidad. Puede haber ciertamente diferentes formas de cumplir el deber de contribuir mediante la realización de actividades solidarias de las que el Estado obtiene un beneficio. Este fenómeno podría observarse en la obligación de reinversión de beneficios tangibles e intangibles en la misma u otra actividad socialmente útil⁸. Debería aceptarse esta peculiar capacidad *ad excludendum*. Sobre todo, cuando de proteger la dignidad humana se trata, de conformidad con el artículo 1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

6. Alguacil Marí, M.P.; Sarcina, A. (2020): "Traiettorie evolutive di sostenibilità convergente delle imprese sociali nel sistema spagnolo", en D. Caterino; I. Ingravallo (coords.) *L'impresa sostenibile. Alla prova del dialogo dei saperi*, pp. 495-508.

7. Giovannini, A. (2022): "Social enterprise and duty to contribute", *Revista técnica tributaria*, nº 138, pp. 121-139.

8. Alguacil Marí, M.P.; Sacristán Bergia F. (2023): "El fondo de educación y promoción: cuestiones sobre su aplicación y fiscalidad", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 153, 2022, pp. 199-220.

Europea, en materias tan sensibles para la sociedad como el empleo, la vivienda, etcétera. Al respecto, el Tribunal Constitucional italiano, en su Sentencia 72/2022 abiertamente reconoce que tales actividades son una “nueva e indirecta forma de contribución al gasto público”, porque son en interés general y se realizan con la obligación de “reversión de beneficios en actividades dirigidas a una función social”. Enraíza este sistema “en una dimensión que pertenece a los principios fundamentales de nuestra Constitución, como una expresión de un pluralismo social que está dirigido a lograr la solidaridad, que el Art. 2 de la Constitución sitúa entre los valores sobre los que se funda el sistema jurídico, y a contribuir a la igualdad sustantiva que permite el desarrollo de la personalidad, al que se refiere el segundo párrafo del Art. 3 de la Constitución”. Así se erige en posible contra-límite al artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁹.

Vale la pena apostar por esta nueva concepción de la solidaridad “desde abajo”, que encierra una gran fuerza expansiva y produce múltiples efectos¹⁰. En lo tocante a la relación tributaria, extingue el deber de contribuir y, simultáneamente, en lo que atañe a la asignación de recursos, es forma participativa de democracia económica y en la gestión de los asuntos públicos. Con ello, el criterio de reparto de la carga tributaria podría aspirar a reforzar la función redistributiva del sistema.

En el fondo, la dificultad estriba en que debe afrontarse un tipo de riqueza que el Derecho tributario no acaba de encajar: el “beneficio social”, que no societario. El debate recientemente ha girado en torno a una visión tradicional remozada del mismo mediante el concepto de “beneficio (económico) limitado”¹¹, al hilo del artículo 54 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, merecedor de un sistema autónomo. A pesar de esta nueva propuesta, la actual falta de diferenciación suficiente (por seguir centrada en forma) es generadora de desigualdad. Debería cambiarse radicalmente el ángulo de enfoque para evitar resultados inaceptables.

9. Alguacil Marí, M.P. (2023): “Economía social y régimen europeo de ayudas de Estado”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 157, pp. 157-178.

10. Grau Ruiz, M.A. (2024): “Repensando la cooperación internacional en cuestiones de tributación para que sea verdaderamente inclusiva y eficaz” (Capítulo 16), en V. A. García Moreno, E. Machancoses García (Dirs.): *Medio siglo de derecho financiero y tributario. Estudios en memoria del Profesor Carmelo Lozano Serrano*, Aranzadi, Pamplona. Grau Ruiz, M.A.; Boletto, G. (2023): “A New Bottom-Up Perspective in International Tax Cooperation for Sustainable Development”, *Revue Européenne et Internationale de Droit Fiscal*, nº 4, 473.

11. Hinojosa Torralvo, J.J. (2024): “El beneficio limitado como principio para la fiscalidad cooperativa” en Aguilar Rubio, M.; Vargas Vasserot, C. (Dirs.) *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Dykinson, Madrid, p. 738 y ss.

Si se vuelve la mirada a la Unión Europea¹², cabe recordar la Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2011¹³, en el caso *Paint Graphos*, en su apartado 2º: “Las exenciones fiscales, otorgadas a las sociedades cooperativas de producción y de trabajo en virtud de una normativa nacional que prevé determinadas ventajas fiscales, sólo constituyen una ayuda de estado con arreglo al artículo 87 CE, apartado 1, cuando se cumplen todos los requisitos [...] **corresponderá al órgano jurisdiccional nacional apreciar** más concretamente el carácter selectivo de las exenciones fiscales otorgadas a las sociedades cooperativas de producción y de trabajo, así como **su eventual justificación por la naturaleza o la economía general del sistema fiscal nacional en el que se inscriben**, determinando, en particular, si las sociedades cooperativas de que se trata se encuentran, de hecho, en una **situación comparable** a la de otros operadores constituidos como entidades jurídicas con ánimo de lucro y, si eso es efectivamente lo que ocurre, **si el trato fiscal más favorable** reservado a dichas sociedades cooperativas es, por una parte, **inherente a los principios esenciales del sistema de imposición aplicable en el Estado miembro de que se trata y, por otra parte, conforme a los principios de coherencia y de proporcionalidad** (véanse los apartados 43, 82 y el fallo)” [Énfasis añadido]. Internamente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia es bastante limitada, habiéndose pronunciado fundamentalmente sobre las cooperativas y su tributación en el Impuesto sobre Sociedades¹⁴.

12. Alguacil Marí, M.P. (2017): “Barreras fiscales al desarrollo del tercer sector” en R. Chaves Ávila; A. Zimmer (coords.) *El tercer sector en España y en Europa: crisis, barreras en su desarrollo y estrategias de resiliencia en los sectores de la acción social, la cultura y el deporte*, pp. 111-118.

13. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 8 de septiembre de 2011, Ministerio dell’Economia e delle Finanze y Agenzia delle Entrate contra *Paint Graphos Soc. coop. arl* (C-78/08), *Adige Carni Soc. coop. arl*, en liquidación contra *Agenzia delle Entrate* y Ministerio dell’Economia e delle Finanze (C-79/08) y Ministerio delle Finanze contra *Michele Franchetto* (C-80/08) ECLI:EU:C:2011:550.

14. STS 19 de noviembre de 2012 - ROJ: STS 7487/2012 ECLI:ES:TS:2012:7487. Ponente: Joaquín Huelin Martínez de Velasco. Nº Recurso: 4727/2009. IS de los ejercicios 1997 a 2000. Pérdida de su condición de cooperativa fiscalmente protegida. Dotaciones al fondo de educación y promoción a los socios y trabajadores. Gastos no deducibles. STS 1 de octubre de 1998 - ROJ: STS 5549/1998 ECLI:ES:TS:1998:5549. Ponente: Jaime Rouanet Moscardó. Nº Recurso: 10078/1992. IS: Rochdale S. Cooperativa Andaluza: Sociedad Cooperativa de Trabajo Asociado, sujeta a la Ley General de Cooperativas 52/1974, de 19 de diciembre, y al Real Decreto de desarrollo 2710/1978, de 16 de noviembre. ¿Se le aplica el beneficio fiscal del 50% de la cuota del Impuesto? STS 25 de septiembre de 1998 - ROJ: STS 5374/1998 ECLI:ES:TS:1998:5374. Ponente: Pascual Sala Sánchez. Nº Recurso: 5816/1992. IS: Cooperativas de crédito. Rendimientos obtenidos de la colocación de sus remanentes en operaciones pasivas en otras instituciones financieras. Exención o bonificación fiscal procedente en este impuesto. STS 11 de julio de 1998 - ROJ: STS 4657/1998. ECLI:ES:TS:1998:4657. Ponente: Pascual Sala Sánchez. Nº Recurso: 3375/1992. IS: Cooperativas de crédito. Remuneración a los cooperativistas por sus aportaciones al capital de la cooperativa: gasto deducible no suprimido por la Ley del impuesto sobre sociedades de 1978. STS 3 de abril de 1998 - ROJ: STS 2243/1998. ECLI:ES:TS:1998:2243. Ponente: Rafael Fernández Montalvo. Nº Recurso: 8219/1992 Modificación de Estatutos de Caja Rural... Cooperativa de Crédito. Junta de Andalucía. STS 3 de abril de 1998

Revisión de las tendencias en organizaciones internacionales

En lo relativo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, baste dejar constancia de los trabajos más recientes, publicados en el contexto del Desarrollo económico local y empleo, en 2023 y 2024. Gracias a ellos, se ha elaborado una Guía para políticas sobre la medición del impacto social para la economía social y solidaria y otro estudio que subraya la importancia de medir, gestionar y maximizar el impacto como guía para la economía social. También en 2023 se preparó una guía de políticas sobre los marcos jurídicos para la economía social y solidaria, que fue la continuación del Informe de 2022 titulado Diseñando marcos jurídicos para las empresas sociales¹⁵.

Con todo, queremos dedicar especial atención a los ímprobos esfuerzos hechos en la Organización de las Naciones Unidas. El Comité fiscal de la ONU ha publicado múltiples guías con el apoyo de Subcomités conformados por muchos grupos de interés y observadores académicos. En el camino hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, referido las alianzas globales para el desarrollo sostenible, se persigue promover la cooperación fiscal internacional a través de un organismo que fije normas, que sea inclusivo y transparente. Ahora bien, los avances sectoriales dentro de la propia organización parecen desconocerse mutuamente, quizás por mantenerse ritmos distintos. Basta revisar la sucesión de las siguientes resoluciones:

- Resolución AG 76/135, de 16 de diciembre de 2021, “Las cooperativas en el desarrollo social”.

- ROJ: STS 8335/1998. ECLI:ES:TS:1998:8335 Sala de lo Contencioso Municipio: Madrid Ponente: Rafael Fernández Montalvo. Nº Recurso: 8219/1992. Modificación de Estatutos de Caja Rural... Cooperativa de Crédito. Junta de Andalucía. STS 20 de marzo de 1998 - ROJ: STS 1860/1998. ECLI:ES:TS:1998:1860. Ponente: Jaime Rouanet Moscardó. Nº Recurso: 1222/1992. IS: Cooperativas: Valoración de las entregas de los cooperativistas. ¿Son gastos fiscales los intereses de las aportaciones efectuadas por los cooperativistas? STS 26 de marzo de 1997 - ROJ: STS 2271/1997. ECLI:ES:TS:1997:2271. Ponente: Alfonso Gota Losada. Nº Recurso: 13591/1991. Impuesto general sobre el tráfico de las empresas. Ventas de vino y mosto por sociedades cooperativas a industriales. No estan exentas.

15. OCDE (2022): *Designing Legal Frameworks for Social Enterprises: Practical Guidance for Policy Makers*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/172b60b2-en>. OECD (2023): “What is the social and solidarity economy? A review of concepts”, *OCDE Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 2023/13, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dbc7878d-en>. OCDE (2023): *Policy Guide on Legal Frameworks for the Social and Solidarity Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9c228f62-en>. OCDE (2023): *Policy Guide on Social Impact Measurement for the Social and Solidarity Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/270c7194-en>. OCDE/Unión Europea (2024): *Measure, Manage and Maximise Your Impact: A Guide for the Social Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2238c1f1-en>.

- Resolución AG 77/244, de 30 de diciembre de 2022, “Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación”.
- Resolución AG 77/281, de 18 de abril de 2023, “Promover la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible”.
- Resolución AG 78/230, de 22 de diciembre de 2023, “Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación”.
- Resolución AG 79/213, 19 de diciembre de 2024, “Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible”.

Es sorprendente que se apele a la necesidad de diseñar un tratamiento fiscal acorde a las características propias del ecosistema de la economía social en las que sustantivamente se refieren a él y luego esta cuestión se ignore por completo en las que discuten el progreso pendiente en materia tributaria. En los términos de referencia aprobados en agosto de 2024 para la próxima negociación de la Convención marco mundial de cooperación fiscal internacional no se menciona expresamente la situación de la economía social. Si bien podría encajarse indirectamente, a partir de lo dispuesto en el apartado 10, letra c, en relación con los compromisos para alcanzar los objetivos de la convención marco, al hacer referencia a enfoques de cooperación fiscal internacional que contribuirán al logro del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de manera equilibrada e integrada. Si como dijo el Presidente del Comité Ad Hoc para elaborar el mandato negociador, éste es un “viaje para conseguir la justicia y la equidad y la no exclusión en asuntos tributarios”, no hay argumentos para que se obvие el trato fiscal de las aportaciones que, de serie, desde la economía social y solidaria se hacen sistemáticamente a la sostenibilidad. Confiamos en que ésta sea finalmente contemplada, por derivarse de las citadas disposiciones genéricas sobre sostenibilidad. El lenguaje amplio que compromete a explorar enfoques de cooperación fiscal internacional encaminados a lograr un desarrollo sostenible, debe tener presente que, especialmente en los países en vías de desarrollo, muchas veces estas entidades suplen a los entes públicos, ya que carecen de suficientes medios a la hora de cubrir todas las necesidades sociales básicas. En los términos de referencia también se exige explícitamente tomar en consideración el trabajo desarrollado en otros foros, lo que debería servir para dar cobertura no sólo a las cuestiones relacionadas con el clima (aunque sí se prevé de forma explícita la protección del medio ambiente como posible protocolo temprano), sino también a la economía social y solidaria. Este argumento

podría servir al comité de negociación para abordarla, pese a que lamentablemente el esqueleto de la convención marco no haya podido aprobarse por consenso¹⁶.

3. Conclusión

Urge que la voz de las entidades de economía social y solidaria sea tenida en cuenta en el momento actual en el que se está abriendo el proceso para perfilar una nueva arquitectura financiera internacional. Por ese motivo, sería deseable que el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre economía social y solidaria de la ONU, la Alianza Cooperativa Internacional y/o la Organización Internacional del Trabajo tomaran el testigo de quienes como observadores con acreditación especial hemos alertado de este grave descuido, para tratar de facilitar un impulso en cascada que llegue a ser adoptado por los responsables de la política tributaria en la medida de lo posible en cada país.

Esta demanda, con toda lógica, se asienta en la fundamental unidad del ordenamiento financiero, considerando simultáneamente los principios de justicia en el ingreso y el gasto público. Es prioritario profundizar en estas alternativas para la cobertura de las necesidades sociales, basadas en la solidaridad bien entendida, articulada en su sentido más amplio.

En España, a día de hoy, los regímenes fiscales aplicables según los tipos de entidades de la economía social y solidaria difieren con criterios contradictorios. Es imprescindible, a estas alturas, apostar por un tratamiento fiscal unitario coherente. No debería temerse el riesgo de que la introducción de cualquier modificación agravase el sistema conocido hasta la fecha¹⁷.

Con esta finalidad, creemos debería potenciarse el uso de las opciones tributarias. No parece sensato seguir limitándolas a un todo o nada de protección fiscal en bloque (como ahora sucede en el caso las cooperativas), cuando cabe valerse de la disponibilidad de nuevos medios tecnológicos, así como de relevante información útil sobre sostenibilidad¹⁸. Las normas tributarias (incluidas las de carácter multi-

16. Grau Ruiz, M.A. (2024): "United Nations Tax Framework Convention: Terms of Reference for an Inclusive and Effective International Tax Cooperation? Critical Issues", *Kluwer International Tax Blog*, 6 de septiembre de 2024.

17. Rodrigo Ruiz, M.A. (2010): "Consideraciones sobre el régimen fiscal de las cooperativas: problemas actuales y líneas de reforma", *CIRIEC Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 69, p. 15.

18. Grau Ruiz, M.A. (2022): "Fiscal Transformations Due to AI and Robotization: Where Do Recent Changes in Tax Administrations, Procedures and Legal Systems Lead Us?", 19 *Northwestern Journal of Technology & Intellectual Property* 325. Grau Ruiz, M.A. (2022): "Perfiles de la fiscalidad empresarial venidera: de los incentivos que podrían subsistir o no en el caso de las grandes multinacionales a la propuesta de modificación del ecosistema de las PYMES", *Revista Técnica Tributaria*, nº 137. Grau Ruiz, M.A. (2022): "Robótica, inteligencia artificial y tecnologías conexas: la estructura de gobernanza propuesta en la Unión Europea y sus eventuales implicaciones en la necesaria financiación de la innovación socialmente

lateral) deberían aspirar a ser claras y coherentes en el apoyo admisible a brindar a las entidades de economía social y solidaria por sus aportaciones a la sostenibilidad, tanto en el Norte como en el ahora denominado Sur Global. Como modelo de partida, cabe citar los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional, que cuentan con intensidad y reconocimiento variable en la Unión Europea y en el resto del mundo¹⁹.

Al final, interesa fijarse en lo que une a las entidades de la economía social y solidaria, pese a su distinto modo de hacer y finalidad, promoviendo la cohesión económica y social²⁰. Sólo mediante una legislación tributaria adecuada, los poderes públicos podrán promover eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentar las sociedades cooperativas, cumpliendo el mandato del artículo 129.2 de la Constitución española. Como decía San Francisco de Asís, hay que empezar haciendo lo necesario, seguir con lo posible e inesperadamente se estará haciendo lo que al principio parecía imposible.

Bibliografía

- Aguilar Rubio, M. (2024): “Sistema tributario y principios cooperativos” en Aguilar Rubio, M.; Vargas Vasserot, C. (Dir.) *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Dykinson, Madrid
- Alguacil Marí, M.P. (2023): “Economía social y régimen europeo de ayudas de Estado”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 157, pp. 157-178.
- Alguacil Marí, M.P. (2017): “Barreras fiscales al desarrollo del tercer sector” en R. Chaves Ávila; A. Zimmer (coords.) *El tercer sector en España y en Europa: crisis, barreras en su desarrollo y estrategias de resiliencia en los sectores de la acción social, la cultura y el deporte*, pp. 111-118.
- Alguacil Marí, M.P. (2013): “Diferencias territoriales en el concepto de cooperativa protegida y especialmente protegida”, *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, nº 110, pp. 7-42.

responsable”, en Moreno González (Dir.) *Nuevas tecnologías disruptivas y tributación*, Aranzadi, Cizur Menor. Grau Ruiz, M.A. (2022): “The Alignment of Taxation and Sustainability: Might the Digital Controls of Non-Financial Information Become a Universal Panacea?”, *Review of European & Comparative Law*, nº 3, 2022, 61.

19. Grau Ruiz, M.A. (2021): “Timeliness of the revision of the tax status of cooperatives based on a comparative law analysis in the light of Sustainable Development Goals”, *International Journal of Cooperative Law (IJCL)*, Special issue “Taxation of Cooperatives” 3.

20. Calvo Ortega, R. “Entidades de economía social: razones de una fiscalidad específica” en AA.VV. *Fiscalidad de las entidades de economía social*, Thomson-Civitas, Pamplona.

- Alguacil Marí, M.P.; Sacristán Bergia F. (2023): “El fondo de educación y promoción: cuestiones sobre su aplicación y fiscalidad”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 153, pp. 199-220.
- Alguacil Marí, M.P.; Sarcina, A. (2020): “Traiettorie evolutive di sostenibilità convergente delle imprese sociali nel sistema spagnolo”, en D. Caterino; I. Ingravallo (coords.) *L'impresa sostenibile. Alla prova del dialogo dei saperi*, pp. 495-508.
- García Luque, E.I. (2011): *Fiscalidad, desarrollo sostenible y responsabilidad social de la empresa*, Lex Nova, Madrid, p. 229.
- Gil Cruz, E.M.; Grau Ruiz, M.A. (Dir.) (2024): *Medidas financieras, fiscales, sociales y procedimentales para la sostenibilidad*, Aranzadi, Pamplona.
- Giovannini, A. (2022): “Social enterprise and duty to contribute”, *Revista técnica tributaria*, nº 138, pp. 121-139.
- Grau Ruiz, M.A. (2024): “United Nations Tax Framework Convention: Terms of Reference for an Inclusive and Effective International Tax Cooperation? Critical Issues”, *Kluwer International Tax Blog*, 6 de septiembre de 2024. <https://kluwertaxblog.com/2024/09/06/united-nations-tax-framework-convention-terms-of-reference-for-an-inclusive-and-effective-international-tax-cooperation-critical-issues/>
- Grau Ruiz, M.A. (2024): “Repensando la cooperación internacional en cuestiones de tributación para que sea verdaderamente inclusiva y eficaz” (Capítulo 16), en V. A. García Moreno, E. Machancoses García (Dir.): *Medio siglo de derecho financiero y tributario. Estudios en memoria del Profesor Carmelo Lozano Serrano*, Aranzadi, Pamplona.
- Grau Ruiz, M.A.; Boletto, G. (2023): “A New Bottom-Up Perspective in International Tax Cooperation for Sustainable Development”, *Revue Européenne et Internationale de Droit Fiscal*, nº 4, p. 473.
- Grau Ruiz, M.A. (2022): “The Alignment of Taxation and Sustainability: Might the Digital Controls of Non-Financial Information Become a Universal Panacea?”, *Review of European & Comparative Law*, nº 3, 61.
- Grau Ruiz, M.A. (2022): “Fiscal Transformations Due to AI and Robotization: Where Do Recent Changes in Tax Administrations, Procedures and Legal Systems Lead Us?”, *19 Northwestern Journal of Technology & Intellectual Property* 325. <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njtip/vol19/iss4/1/>
- Grau Ruiz, M.A. (2022): “Perfiles de la fiscalidad empresarial venidera: de los incentivos que podrían subsistir o no en el caso de las grandes multinacionales a la propuesta de modificación del ecosistema de las PYMES”, *Revista Técnica Tributaria*, nº 137. <https://doi.org/10.48297/rtt.v2i137.2288>

- Grau Ruiz, M.A. (2022): “Robótica, inteligencia artificial y tecnologías conexas: la estructura de gobernanza propuesta en la Unión Europea y sus eventuales implicaciones en la necesaria financiación de la innovación socialmente responsable”, en Moreno González (Dir.) *Nuevas tecnologías disruptivas y tributación*, Aranzadi, Cizur Menor.
- Grau Ruiz, M.A. (2021): “Timeliness of the revision of the tax status of cooperatives based on a comparative law analysis in the light of Sustainable Development Goals”, *International Journal of Cooperative Law (IJCL)*, Special issue “Taxation of Cooperatives”, 3.
- Grau Ruiz, M.A. (2019): *Sostenibilidad global y actividad financiera: Los incentivos a la participación privada y su control*, Aranzadi, Pamplona.
- Hinojosa Torralvo, J.J. (2024): “El beneficio limitado como principio para la fiscalidad cooperativa” en Aguilar Rubio, M.; Vargas Vasserot, C. (Dirs.) *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Dykinson, Madrid, pp. 738 y ss.
- OCDE/Unión Europea (2024): *Measure, Manage and Maximise Your Impact: A Guide for the Social Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2238c1f1-en>.
- OCDE (2023): *Policy Guide on Legal Frameworks for the Social and Solidarity Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9c228f62-en>. OECD (2023): *Policy Guide on Social Impact Measurement for the Social and Solidarity Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/270c7194-en>.
- OCDE (2023): “What is the social and solidarity economy? A review of concepts”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, No. 2023/13, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dbc7878d-en>.
- OCDE (2022): *Designing Legal Frameworks for Social Enterprises: Practical Guidance for Policy Makers*, Local Economic and Employment Development (LEED), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/172b60b2-en>.
- Rodrigo Ruiz, M.A. (2010): “Consideraciones sobre el régimen fiscal de las cooperativas: problemas actuales y líneas de reforma”, *CIRIEC Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 69, p. 15.

Claves prácticas del régimen tributario de las cooperativas

Javier Martín Fernández

Socio Director de Ideo Legal

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Resumen

La importancia que el movimiento cooperativo tiene en nuestro país, ha motivado, tradicionalmente, una especial protección por parte de los poderes públicos. A estos, el art. 129.2 de la Constitución Española les exige el fomento de las Cooperativas a través de una “*legislación adecuada*”. Uno de los instrumentos esenciales de la acción administrativa de fomento en este campo son los beneficios fiscales.

Este mandato se vio plasmado en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Sin embargo, la misma se encuentra en la actualidad desfasada, sobre todo en relación al Impuesto sobre Sociedades, por lo que requiere una adaptación urgente para adecuarla a los tiempos actuales, si es que se quiere cumplir con el mandato constitucional.

Palabras clave: Acción administrativa de fomento, cooperativas, incentivos fiscales.

1. La Ley de Régimen Fiscal de las Cooperativas: una norma desfasada¹

La importancia que el movimiento cooperativo tiene en nuestro país, ha motivado, tradicionalmente -como en la práctica mayoría de países de nuestro entorno-, una especial protección por parte de los poderes públicos. A estos, el art. 129.2 de la Constitución Española (en adelante, CE) les exige el fomento de las Cooperativas a

1. Del tema nos hemos pronunciado en dos monografías: *Las Cooperativas y su régimen tributario*, La Ley, Madrid, 1994 y *Cuestiones tributarias y contables de las Cooperativas*, Iustel, Madrid, 2006 (en colaboración con F. Martín y J. Rodríguez). También en: “En torno a la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen fiscal de las Cooperativas”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 217, 1992; “Las Cooperativas y los tributos locales”, *Impuestos*, núm. 5, 1995 y “Las Cooperativas y el impuesto sobre sociedades”, *Revista del REGAF*, núm. 46, 2006.

través de una “*legislación adecuada*”. Uno de los instrumentos esenciales de la acción administrativa de fomento en este campo son los beneficios fiscales.

Este mandato se vio plasmado en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas (en adelante, LRFC). Ahora bien, esta norma no se limita, como señala su Exposición de Motivos, a una relación de tales beneficios. El peculiar régimen jurídico de estas entidades, cuya norma actual estatal es la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en adelante, LC), requiere unas normas comunes de ajuste, todo ello, como es lógico, garantizando el equilibrio entre el régimen tributario especial y el mantenimiento de las condiciones de competencia en el mercado.

Estas normas de ajuste han de tener presente la legislación sustantiva de cada una de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) y la normativa foral en materia de régimen fiscal de las Cooperativas.

Sin embargo, la LRFC se encuentra en la actualidad desfasada, sobre todo en relación al Impuesto sobre Sociedades, por lo que requiere una adaptación urgente para adecuarla a los tiempos actuales si es que se quiere cumplir con el mandato constitucional.

2. ¿Cómo se aplican los beneficios fiscales previstos para las Cooperativas?

La LRFC establece dos niveles de protección fiscal para las Cooperativas. Así, se distingue entre Cooperativas protegidas y especialmente protegidas, siendo más intensos los beneficios fiscales para estas últimas.

En orden a la aplicación de tales beneficios (art. 37), si una Cooperativa reúne los requisitos para ser protegida o especialmente protegida, puede gozar de aquellos sin necesidad de previa declaración administrativa.

Es decir, su aplicación se deja, en primera instancia, a la decisión de la propia entidad. Esta debe enjuiciar si cumple con los requisitos para acceder a alguno de los niveles de protección tributaria y, en caso afirmativo, aplicarse los que le correspondan.

Esta configuración del régimen fiscal tiene un aspecto positivo, como es la ventaja que supone no tener que disponer de dicha autorización. Sin embargo, implica, a la vez, una cierta inseguridad jurídica. Así, el juicio de la Cooperativa acerca de su situación puede no ser correcto, pudiendo incurrir en la comisión de una infracción tributaria. Dicho inconveniente puede soslayarse, en caso de duda, mediante la formulación de una consulta a la Administración tributaria, con efectos vinculantes [art. 89 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT)].

3. ¿Cuál es la Administración tributaria competente para comprobar si una Cooperativa cumple los requisitos necesarios para gozar de protección fiscal?

Los beneficios fiscales que reconoce la LRFC a las Cooperativas afectan tanto a tributos estatales como locales.

El legislador ha atribuido, de forma exclusiva, las funciones de comprobación e inspección sobre el cumplimiento de las condiciones para que una Cooperativa tenga la consideración de protegida o especialmente protegida -art. 38 de la LRFC- a la Inspección de los Tributos del Ministerio de Hacienda, adscrita a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El resultado de sus actuaciones deberá ser comunicado a las CCAA y a las Entidades Locales, al objeto de reconocer o no el derecho a los beneficios en aquellos tributos cuya gestión sea de su competencia.

Todo lo dicho hasta el momento resulta aplicable a las Cooperativas no sometidas a regímenes forales. Por lo que se refiere a estas últimas, la competencia corresponde a cada una de las Haciendas forales, según nos recuerdan las normas de dichos territorios.

4. ¿Cuál es la clasificación fiscal de las Cooperativas?

El art. 2 de la LRFC dispone que las Cooperativas se clasifican en dos grupos a efectos tributarios: protegidas y especialmente protegidas.

Por nuestra parte, habría que añadir a esta clasificación, las Cooperativas no protegidas, a las que son de aplicación determinadas normas de ajuste (art. 6.2), pues, como afirma su Exposición de Motivos, resulta indiferente que la entidad tenga o no derecho a los beneficios fiscales para que les resulten de aplicación.

Aunque parezca una obviedad, es preciso señalar que el hecho de que una Cooperativa especialmente protegida pierda esta condición no la convierte automáticamente en no protegida. Por el contrario, siempre que se den los requisitos necesarios, puede disfrutar de los beneficios previstos para las protegidas.

La clasificación que acabamos de describir también rige en Navarra y en las Diputaciones Forales Vascas, donde sus respectivas normas reiteran, en este punto, lo dispuesto en la LRFC.

Esta última califica como Cooperativas especialmente protegidas, siempre que cumplan determinados requisitos, a las siguientes de primer grado (art. 7):

- a) Cooperativas de trabajo asociado.
- b) Cooperativas de consumidores y usuarios.
- c) Cooperativas agrarias.

- d) Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra
- e) Cooperativas del mar.

Esta enumeración es taxativa, sin que pueda ampliarse a otras entidades, salvo disposición legal expresa. Esta opción del legislador estatal por un sistema de lista cerrada no deja de plantear problemas, sobre todo en el momento en que se pone en conexión con la legislación autonómica de cooperación. Estos inconvenientes no deslegitiman, por sí mismos, el sistema elegido por el Estado. Pero de lo que no cabe duda es que su correcto funcionamiento exige una coordinación estrecha entre la legislación estatal y autonómica, que no siempre existe.

La elección de estas entidades por parte del legislador tributario obedece a varias razones, ya sea porque asocian a personas con menor capacidad económica o sirven, de forma más eficaz, a los principios que caracterizan a la institución cooperativa.

Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que existen otras Cooperativas cuyos fines son tan dignos de protección como los que acabamos de señalar. Nos referimos, en particular, a las de viviendas que, en la medida en que constituyen un medio eficaz para el acceso a una vivienda digna a precios asequibles, contribuyen a la realización de lo dispuesto en el art. 47 de la CE. Esta constatación resulta especialmente evidente en los tiempos que vivimos, donde los precios de la vivienda han alcanzado cifras antes desconocidas. Por ello mismo y sin discutir ahora el sistema de lista cerrada, se impone una actualización de la enumeración contenida en el art. 7 de la LRFC, a fin de acomodarla a las necesidades actuales.

Por lo que se refiere a los territorios forales siguen el mismo sistema de lista cerrada de la legislación estatal, pero con determinadas especialidades.

5. ¿Qué requisitos deben reunir las Cooperativas para ser consideradas como protegidas?

5.1. Requisitos aplicables a las Cooperativas distintas de las de crédito

Para que una Cooperativa sea considerada protegida, sea de primer o segundo grado, es necesario (arts. 6.1 y 35.1.de la LRFC):

- a) Que se ajuste a la LC o a las Leyes de Cooperativas de las CCAA.
- b) No debe incurrir en ninguna de las causas previstas en el art. 13 de la LRFC.

Como puede observarse, la Ley ha evitado caer en el error de hacer una enumeración de esta clase de Cooperativas, ya que carecía de utilidad tener que refundir la amplia tipología de entidades admitidas por las diversas normas de cooperación,

más aún cuando algunas de ellas establecen una clasificación abierta sujeta a cambios y modificaciones continuas.

El sistema descrito es el que también emplean las normas forales de régimen fiscal de Cooperativas.

5.2. Requisitos aplicables a las Cooperativas de crédito

El art. 39 de la LRFC exige unos requisitos determinados que han de cumplir las Cooperativas de crédito para gozar de la consideración de protegidas y que las diferencian del resto.

Por tanto, deben cumplir con el régimen jurídico establecido por la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de crédito, su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero y la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

Además, es preciso que estas Cooperativas no incurran en alguna de las causas específicas de pérdida de la condición de protegida previstas en el art. 39.2 de la LRFC.

Las normas forales contemplan un sistema similar al descrito, exigiendo que estas entidades se encuentren adaptadas a sus correspondientes normas especiales.

6. ¿Cuáles son Cooperativas especialmente protegidas de primer grado?

6.1. El carácter cerrado de la enumeración: problemas derivados de las normas autonómicas de cooperación

Como ya hemos señalado, el art. 7 de la LRFC contiene una enumeración taxativa de aquellas Cooperativas de primer grado, que se consideran especialmente protegidas. El resto de entidades del Capítulo X del Título I de la LC carecen de esta consideración. Estas son, en principio, protegidas, salvo que incurran en alguna de las causas del art. 13 o del 39.2 para las de crédito.

La situación, así descrita, parece que ofrece seguridad jurídica a las Cooperativas cuyo ámbito las somete a la legislación estatal de cooperación. Así, en una primera aproximación, queda muy claro, según el tipo de entidad de que se trate, si tiene o no la posibilidad de acceder a la condición de Cooperativa especialmente protegida.

Sin embargo, hay un tipo de Cooperativas reguladas en la Ley estatal que suscita algún problema de interpretación. Nos referimos a las integrales, previstas en el art. 105 de la LC. Estas se definen como *“aquellas que, con independencia de su clase, su actividad cooperativizada es doble o plural, cumpliendo las finalidades propias de diferentes clases de cooperativas en una misma sociedad, según acuerdo de sus Estatutos y con observancia de lo regulado para cada una de dichas actividades”*.

Como puede observarse, las actividades de estas Cooperativas se corresponden con más de una de las propias de las diferentes clases previstas en la LC. Si todas ellas entran dentro de las categorías proclamadas como especialmente protegidas, no se produce conflicto alguno. Pero sí cuando una Cooperativa integral desarrolla actividades inherentes a una Cooperativa especialmente protegida y también una o varias de las que no tienen dicha consideración.

En tal caso, ¿se aplican los beneficios fiscales adicionales previstos en la LRFC para las especialmente protegidas? Parece que la respuesta debe ser afirmativa, prorrateando los incentivos en función del volumen de operaciones de una u otra clase de actividades. Pero lo cierto es que dicha solución no se encuentra prevista, expresamente, en la Ley. A lo sumo, puede tener como apoyo lo dispuesto en el propio art. 105 de la LC, cuando señala que, en estas entidades, *“su objeto social será plural y se beneficiará del tratamiento legal que le corresponda por el cumplimiento de dichos fines”*.

Con todo, la situación es mucho más grave para aquellas Cooperativas sometidas a la legislación autonómica. Así, las Leyes de cooperación aprobadas por estas Administraciones territoriales han creado tipos de Cooperativas distintos de los estatales y que, en ocasiones, cumplen una función muy similar a los previstos en la LC. Se plantea, entonces, la duda acerca de si estas entidades pueden acceder al grado máximo de protección fiscal.

Así las cosas, debemos decidir si a las clases de Cooperativas anteriores se les puede aplicar el nivel máximo de tutela fiscal previsto en el art. 7 de la LRFC. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el art. 14 de la LGT prohíbe el uso de la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y de los demás incentivos y beneficios fiscales.

Dicha norma, además, ha sido frecuentemente invocada por nuestra jurisprudencia para negar la aplicación de un beneficio fiscal en supuestos en que la situación fáctica no se ajustaba a la literalidad de la norma reguladora del incentivo. Aplicando esta doctrina, parece que debemos obtener una conclusión negativa en cuanto a la calificación como especialmente protegidas de aquellas Cooperativas creadas por la normativa autonómica y que no se ajustan a los tipos estatales.

No obstante, esta conclusión puede resultar apresurada. Así, es preciso tener en cuenta que la exclusión de la analogía no implica que las normas de exención y reguladoras de incentivos fiscales deban interpretarse de forma literal. Por el contrario, rigen aquí todos los criterios hermenéuticos admitidos en Derecho y, en especial, el teleológico. Pues bien, si trasladamos estas tesis al caso que nos ocupa, parece que la prohibición contenida en el art. 14 de la LGT no constituye un verdadero obstáculo para calificar como especialmente protegidas a determinados tipos autonómicos de Cooperativas. Así, como ejemplo, la inclusión de las Cooperativas del mar entre las

que gozan de mayor protección tiene como finalidad otorgar un trato más favorable a determinado sector de actividad. Y no cabe duda de que en el mismo se encuentran las Cooperativas marítimas, fluviales o lacustres catalanas y las acuícolas gallegas. Por tanto, también estas últimas deben entenderse incluidas en este nivel de máxima tutela.

Los problemas que acabamos de describir no se suscitan en las CCAA de régimen foral, ya que es la misma entidad territorial la que ostenta las competencias normativas sustantiva y tributaria.

Algunas reflexiones sobre el régimen fiscal de las cooperativas agroalimentarias

Marina Aguilar Rubio

CIDES

Centro de investigación en Derecho de la Economía Social y la Empresa Cooperativa
Universidad de Almería

Resumen¹

El presente trabajo pretende poner de manifiesto las deficiencias del régimen fiscal de cooperativas regulado en la Ley 20/1990 que, además, parece sustentar el incentivo fiscal del modelo cooperativo en una suerte de “precariedad” para pasar a fundamentarlo en la función social que las cooperativas realizan, no sólo en beneficio de sus socios, sino también de la comunidad en la que se insertan y en que en las empresas de la economía social los beneficios son un medio y no el fin de la actividad, puesto que no persiguen objetivos de maximización o de rentabilidad del capital sino, como hemos dicho, un objetivo social. Todo ello desde la óptica del papel que desempeñan las cooperativas agroalimentarias, por su importancia en los territorios donde son actores protagonistas.

Palabras clave: Régimen fiscal, incentivos fiscales, cooperativas agroalimentarias, función social, beneficios limitados.

1. Introducción a los beneficios fiscales para las cooperativas agroalimentarias

El régimen tributario que plantea la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de régimen fiscal de las cooperativas se basa en la inclusión de medidas de ajuste técnico, cohe-

1. Este estudio es uno de los resultados del Proyecto de I+D+i orientado a Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia e Innovación titulado “*Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España*” (PID2020-119473GB-I00).

rentes con las especialidades de su régimen económico, por un lado y, por otro lado, de medidas de incentivo del modelo que determinan su clasificación a efectos fiscales en cooperativas protegidas y especialmente protegidas. Ambas clases de normas han perdido la eficacia que pudieron tener inicialmente para demostrarse manifiestamente insuficientes para dotar a las cooperativas de una fiscalidad específica no solo de fomento sino que les permita competir en igualdad de condiciones en el mercado.

Las causas legales que motivan la pérdida de la condición de cooperativa fiscalmente protegida están recogidas en el archiconocido art. 13 de la Ley 20/1990, que tiene 16 apartados, pero algunos se desdoblan incluso, por lo que tenemos un número aún mayor de causas: algunas relativas a los fondos cooperativos; otras referidas a su régimen económico; algunas relacionadas con el papel secundario del capital; las hay también relativas al funcionamiento mutual y al funcionamiento societario y también las que suponen causa de finalización de la vida de la cooperativa.

Los beneficios fiscales que les corresponden a las cooperativas protegidas, si cumplen esa cantidad de requisitos (dado que incurrir en una sola causa supone quedar fuera del régimen de protección), son prácticamente dos en el Impuesto sobre Sociedades (IS): respecto de la base imponible, libertad de amortización de activos adquiridos en los tres primeros años y en cuanto al tipo de gravamen, la parte de la base imponible que corresponde a los resultados cooperativos tributa al 20% (cinco puntos por debajo del tipo general). Y en el caso de las agroalimentarias, además, la bonificación del 95% de la cuota del Impuesto local sobre Bienes Inmuebles (IBI). La bonificación del 95% de la cuota del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) solo beneficia ya a las cooperativas que tengan una cifra de negocio por encima del millón de euros. Y los beneficios fiscales que se previeron en su momento en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) han perdido su significación desde que se han extendido a otros tipos sociales.

En la medida en que la fiscalidad es una cuestión de gran relevancia en la elección de la forma jurídica de una empresa, como adelantábamos, estos incentivos son claramente insuficientes para fomentar el modelo cooperativo. Esto se demuestra en varios escenarios de los que solo voy a enumerar tres que me parecen ilustrativos.

Primero, el coste administrativo y la dificultad de cumplir con todos esos requisitos de lo más variado y heterogéneo y que, además, no siempre son bien entendidos por los órganos de inspección tributaria.

Segundo, la tensión constante entre las leyes sustantivas de cooperativas y la ley fiscal fruto de las incesantes reformas llevadas a cabo en las leyes cooperativas, que no se han visto acompañadas por una reforma en el régimen fiscal en el mismo sentido. La atenuación de la tributación de las sociedades de capital en España (que no se ha reflejado en las cooperativas) ha dado como resultado que algunas prefieran

aprovechar la flexibilización de su régimen económico en las leyes autonómicas aun a costa de aplicar el régimen general en el IS.

Y tercero, que en el ámbito agroalimentario en algunos casos se prefieren las sociedades agrarias de transformación a las cooperativas, a pesar de ser grandes desconocidas, poco promocionadas, con escasa regulación y no tener tratamiento fiscal específico².

En este escenario, el incentivo que sí puede resultar atractivo es el que se prevé para las cooperativas especialmente protegidas que es la bonificación del 50% de la cuota íntegra en el Impuesto sobre Sociedades. A este se añade, para las que sean *explotaciones* asociativas prioritarias de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, la bonificación del 80% de la cuota íntegra³.

Por tanto, lo realmente interesante es ser cooperativa especialmente protegida y las agroalimentarias son elegibles para serlo, puesto que pertenecen a una de las clases enumeradas en el art. 7 de la Ley 20/1990, junto con las cooperativas de trabajo asociado, las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, las cooperativas del mar y las cooperativas de consumidores y usuarios.

Para ello, tienen cumplir los requisitos establecidos en el art. 9 de la Ley 20/1990 para esta clase de cooperativas. Requisitos, digamos, de mutualismo más puro, relacionados con la tipología de los socios, las remuneraciones que perciben, la limitación de las operaciones con terceros, pero sobre todo, límites cuantitativos al valor de las explotaciones de los socios y al volumen de aportaciones de los socios, también llamados límites “de austeridad” o límites “de pobreza” (Alguacil Marí, 2020)⁴.

Sin entrar en ellos detalladamente, que excedería del espacio del que dispongo, sí que nos permiten ver que el hecho de que observar los límites cuantitativos que exige la categorización como cooperativa especialmente protegida parece sustentar la recurrente consideración del cooperativismo como modelo desaventajado *per se* respecto a otras formas de organización empresarial. Las cooperativas suelen ser caracterizadas como empresas ineficientes en comparación con las empresas capitalistas convencionales. Puede que esta idea guarde relación con el frecuente uso de formas jurídicas de tipo cooperativo para fines más asistencialistas que empresariales, pero en mi opinión, debemos superar esta visión que parece sustentar el incentivo fiscal

2. La disposición adicional 1ª. Uno de la Ley 20/1990 dispone que las SAT están sujetas al régimen general en el IS y tan solo les hace extensibles los beneficios fiscales de las cooperativas agrarias en el ITPAJD e IAE.

3. Art. 14 *in fine*.

4. El apartado 3 limita el valor catastral de las explotaciones de titularidad de los socios a 95.000 € (actualizable en función de los coeficientes aprobados en la LPGE) y, respecto de las ganaderas exclusivamente, además, el volumen de las ventas o entregas de cada ejercicio económico no podrá superar el límite cuantitativo para la aplicación del régimen de estimación objetiva singular en el IRPF. En ambos casos, se permiten excepciones siempre que no excedan del 30 % de las que correspondan a los socios. La incorrección técnica de la redacción de esta excepción presenta problemas de interpretación.

del modelo cooperativo en una suerte de “precariedad” (que, además, genera suspicacias en el mercado) para pasar a fundamentarlo:

- En la función social que las cooperativas realizan no sólo en beneficio de sus socios, sino también de la comunidad en la que se insertan, tal y como se desprende de la propia exposición de motivos de la Ley 20/1990, que aduce precisamente esta función social a la hora de justificar el trato diferenciado que prevé para las cooperativas. En este sentido, los ordenamientos jurídicos de muchos países caracterizan a las cooperativas como entidades que incorporan intereses distintos a los de los socios o que realizan de actividades de interés general (Aguilar Rubio 2023).
- En que en las empresas de la economía social los beneficios son un medio y no el fin de la actividad, puesto que no persiguen objetivos de maximización o de rentabilidad del capital sino, como hemos dicho, un objetivo social. La cooperativa presenta la concurrencia de un objetivo lucrativo (predicable en toda sociedad, aunque limitado en este caso) pero también otro social (que explica su especificidad como tipo societario).

2. Fundamentos de los incentivos fiscales para las cooperativas agroalimentarias

Desarrollemos los fundamentos que acabamos de exponer *supra*.

2.1. La función social

El primer argumento quiero ilustrarlo con el cooperativismo agroalimentario de mi tierra, Almería. Creo que casi todo el mundo tiene en la retina la imagen de ese “mar de plástico” que es como se conocen las 31.000 hectáreas de invernadero (de total de 36.000 que hay en Andalucía) cuya producción se comercializa fundamentalmente a través de cooperativas agroalimentarias de las que los titulares de las explotaciones son socios. Un hecho diferencial de la provincia de Almería es la gran incidencia que tiene la agricultura sobre el conjunto de la economía provincial hasta el punto de que, durante años, la evolución de la renta y el empleo provincial ha estado determinada por la marcha de la campaña hortícola en cultivos intensivos.

Esta particularidad del desarrollo almeriense cuestiona uno de los paradigmas tradicionales de la economía clásica que vinculaba las posibilidades de desarrollo de un territorio a la industrialización, siendo el componente agrario un lastre y un síntoma de subdesarrollo. En Almería ha sido el sector primario el que logró, en el último tercio del siglo XX, sacar a la provincia de una prolongada situación de pobreza (Sánchez Picón, 2005).

Por eso, como caso de estudio, ha permitido ilustrar, entre otras cuestiones, la cooperación y la interacción establecida entre los agricultores, las cooperativas locales, las instituciones públicas y el banco cooperativo (Ferraro García y Aznar Sánchez, 2008). La literatura sobre el tema nos deja títulos como: el distrito agroindustrial de Almería: un caso atípico; un análisis del paradigmático caso de Almería; el “milagro” del modelo cooperativo almeriense; creación de comunidades económicas y sociales de éxito, etc. Y en todos ellos, se destaca que las cooperativas almerienses han sido fundamentales en el desarrollo de la región y que hay razones de peso para afirmar que sin la forma cooperativa, dicho desarrollo nunca habría sido sostenible ni competitivo.

La situación de partida a principios de los años sesenta era la de una provincia que no ofrecía expectativas económicas para sus habitantes, donde el desarrollo industrial no tuvo incidencia alguna, no permitía fijar la población excedentaria al territorio que, por lo tanto, emigraba y con una agricultura que se caracterizaba por ser prácticamente de subsistencia, con productividad muy reducida (Sánchez Picón, 2005).

La provincia se hallaba en los últimos escalones de la riqueza económica de España y, sin embargo, se encuentra actualmente en mitad de la tabla⁵ pero (y esto es importante) en el tercio superior de las provincias españolas que crean riqueza de forma equitativa (Giagnocavo, 2012), porque la explotación media de las empresas agrícolas es de apenas 1,5 a 2 hectáreas, la mayoría de ellas propiedad de familias o PYMEs asociadas a cooperativas de comercialización agrícola, aunque es cierto que poco a poco los grandes inversores se están abriendo paso. La propia productividad del modelo almeriense basado en el cooperativismo agrícola ha permitido que sea un sector prácticamente no subsidiado y muy competitivo en los mercados exteriores (Galdeano-Gómez *et al*, 2011).

Las características del modelo son (Ferraro García y Aznar Sánchez, 2008):

- Capitalización moderada.
- Basado en el factor trabajo.
- Alta productividad por hectárea por la sucesiva incorporación tecnológica y por el volumen de activos en explotación.
- Comercialización que ha pasado de estar orientada a la producción (es cierto que la estrategia tradicionalmente se ha orientado más a la colocación de la mercancía aportada por el agricultor a la cooperativa) a orientarse a cubrir las necesidades

5. Según datos del INE, disponibles en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=7994&capsel=8182>

específicas de los mercados y de los consumidores, con la búsqueda de valor añadido y el énfasis en la I+D+i.

- Alto grado de socialización productiva y cooperación. El papel desempeñado por las cooperativas y las organizaciones de productores ha sido fundamental tanto en el desarrollo de la comercialización de los productos (incorporación de valor y apertura a nuevos mercados), como en la introducción de nuevas tecnologías en el proceso productivo, en la digitalización, en la economía circular, en la presencia y la presión política a través de las federaciones y confederaciones.
- Desarrollo endógeno y orientado al exterior. Los recursos y factores han sido netamente locales. Y el sector exterior es fundamental para el desarrollo de la agricultura almeriense.

Por tanto, las cooperativas agroalimentarias en Almería han cumplido con la función social que se espera de ellas. Para Giagnocavo (2012):

- Han transformado al “*agricultor*” en “empresario agrícola” y le han provisto de formación en gestión y finanzas.
- Han incorporado nuevas tecnologías, creado nuevos productos y mercados y también sociedades innovadoras, basadas en el conocimiento y la tecnología.
- Han contribuido a la “reconversión” del sector, al reajuste continuo.
- Han fomentado el emprendimiento colectivo y el tejido cooperativo.
- Han aprovechado, guiado y potenciado los puntos fuertes y la capacidad de las economías locales en su interacción con otros entornos, ya sea en forma de mercados o de instituciones políticas.
- Se han comprometido con la comunidad y con el desarrollo sostenible.
- Han generado sinergias que han dado lugar a un potente sector auxiliar (con empresas de diversas formas jurídicas), creando un verdadero ecosistema.
- Y, en definitiva, se han implantado el ámbito local para participar en el mercado internacional.

Según el Informe de 2023 El Cooperativismo agroalimentario español de Cooperativas Agroalimentarias de España⁶, entre las veinte mayores exportadoras de España, nueve son de Almería. Y de estas nueve, tres son SAT, dato que se anuda con lo que comentaba anteriormente.

Y esta última característica de implantación local para dirigirse al mercado internacional quizá sea la fundamental o con la que mejor se vea el papel determinante

6. Disponible en https://www.agro-alimentarias.coop/docs_download/observatorio-del-cooperativismo-agroalimentario-espanol-informe-2023

de las cooperativas en las economías locales. Porque es posible que los demás logros puedan conseguirse con otro tipo de empresas, pero lo que caracteriza a las cooperativas es el arraigo al territorio. No son sociedades fácilmente deslocalizables, ni que lo pretendan, sino que se entienden con base en el lugar en el que se asientan.

Lo que han conseguido las cooperativas agrícolas de Almería es:

- La construcción de economías sostenibles (Giagnocavo *et al*, 2020).
- Un modelo empresarial viable y contemporáneo (Galdeano-Gómez *et al*, 2011).

2.2. Las limitaciones de su régimen económico

El segundo de los argumentos se fundamenta en que las cooperativas no son entidades capitalistas con fines lucrativos en el sentido estricto y, aunque tampoco sean entidades económicamente desinteresadas o altruistas, las cooperativas, por las limitaciones de su régimen económico, comparten varios de los rasgos distintivos que tradicionalmente se han atribuido a las entidades sin ánimo de lucro. Esto se puede considerar reminiscencia de su consideración pasada, histórica, ya superada, como entidades no lucrativas (Vargas Vasserot, 2024). Es algo en lo que no reparamos inmediatamente y por ello destaco algunos elementos a continuación.

A diferencia de las sociedades de capital, no hay reparto de dividendos, sino que los resultados positivos se reparten en función de la actividad. Otro rasgo distintivo es que el derecho de reembolso a en caso de baja de los socios supone percibir el valor nominal de la aportación, si acaso actualizado, frente a lo que ocurre en las sociedades de capital, e incluso en las SAT, en las que, si se da una causa, sea estatutaria o legal, que dé derecho de separación, tienen que entregar el valor real de las aportaciones, es decir, lo que representan respecto al valor actual de la sociedad, que puede ser significativamente mucho más elevado. La remuneración de las aportaciones está limitada por ley y en la práctica, la mayoría de las cooperativas no las remuneran. Hay parte de los resultados que necesariamente se reinvierten a través de la dotación de fondos, aunque sí es cierto que ha habido una evolución en las leyes cooperativas españolas que van flexibilizando esta obligación. Pero también es cierto que España fue el primer país que impuso a las cooperativas la obligación de dotar el fondo de educación y el fondo de reserva, técnica que fue seguida por la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos pero que prácticamente no impone ningún país europeo (Vargas Vasserot, 2024). Otro rasgo distintivo es la no retribución de los cargos de los administradores (consejo rector, interventores, miembros de comisiones o comités). Tradicionalmente ha sido así y, aunque ya no siempre están específicamente limitadas por ley, es cierto que, si se desempeñan por socios, es muy normal que sea de manera gratuita, con la sola compensación de los gastos que les origine el cumpli-

miento de su función. En el supuesto de transformación de una sociedad cooperativa en otro tipo de entidad, los saldos de los fondos de reserva obligatorio, el fondo de educación y cualesquiera otros fondos o reservas que estatutariamente no sean repartibles entre los socios, reciben el destino que se prevé para el caso de liquidación de la cooperativa. Y en ese caso, aún más limitado, puesto que no hablamos solo de los fondos, sino del *haber líquido sobrante* -o sea, todo lo que quede después de pagar deudas y de reembolsar las aportaciones- si lo hay, normalmente se tiene que poner a disposición de la sociedad cooperativa o entidad federativa que figure expresamente recogida en los Estatutos o que se designe por acuerdo de Asamblea General. Es pues un clásico *asset lock* o bloqueo de activos, cuyo propósito es asegurar que cualquier excedente o valor residual retenido no pueda ser apropiado para beneficio privado de los miembros, eliminando la posibilidad de que obtengan ganancias de capital especulativas como resultado de la disolución de la cooperativa. Esto conecta con la primera característica del reembolso limitado, ¿por qué se devuelve el valor nominal? Porque si se devuelve el valor real y es mayor que el nominal, el socio se estaría lucrando.

Evidentemente, para ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro se exigen unos pluses: además de gestionar servicios de interés colectivo o de titularidad pública o de realizar actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas en exclusión social, los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico no podrán ser distribuidos en absoluto; el límite a la remuneración de las aportaciones al capital social es el interés legal del dinero; no se retribuyen los cargos de los administradores y se limitan las retribuciones de los socios trabajadores. Y, por cierto, un inciso, a estas cooperativas no les resultan de aplicación los incentivos fiscales de la Ley 49/2002, del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, puesto que no están en la enumeración del art. 2 de esa norma, y ello aunque cumplieran los requisitos del art. 3, aunque es cierto que no todos pueden cumplirlos (Aguilar Rubio, 2024)⁷.

Pero no piensen que estoy volviendo al manido debate del lucro / no lucro, sino a evidenciar que las cooperativas están condicionadas por un régimen jurídico que las sitúa en inferioridad de condiciones respecto de las sociedades capitalistas. Y en un escenario de competencia neutral, habría que replantearse las limitaciones inhe-

7. Lo que sí prevé la Norma Foral 6/2018 sobre el régimen fiscal de las cooperativas de Bizkaia, con el título «Beneficios fiscales reconocidos a las cooperativas de utilidad pública y a las cooperativas de iniciativa social» (art. 53). Por su parte, en Navarra, el Decreto Foral Legislativo 2/2023, de 24 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones del régimen tributario especial de las fundaciones y otras entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, no incluye a las cooperativas entre las entidades que pueden ser consideradas beneficiarias del régimen tributario especial de las entidades sin fines lucrativo (art. 1), aunque sí menciona a las cooperativas de iniciativa social como posibles beneficiarias del *mecenazgo social* (art. 34).

rentes a la esencia misma de los regímenes jurídico y económico propios de estas entidades o compensar estas limitaciones con un régimen tributario específico que fuera realmente efectivo a tal fin.

Para el Comité Económico y Social de la Unión Europea el problema viene de la concepción dual de las sociedades (entendamos o capitalistas u ONGs) que parece consagrar el art. 54 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que es una visión simplista que no deja espacio para otras manifestaciones empresariales.

En su Dictamen *Hacia un marco jurídico europeo adaptado para las empresas de la economía social* del año 2019 dice que, aunque las empresas de economía social realizan actividades económicas en sentido estricto, de hecho, pueden estar desarrollando actividades que se ejercen habitualmente también por empresas mercantiles con finalidad estrictamente lucrativa, los beneficios que puedan obtener tienen limitada su aplicación. La diferencia entre ambas formas de sociedades no está tanto en el tipo de actividad, sino en la manera de desarrollarla y en su finalidad.

Eso sí, ambas circunstancias son difíciles de configurar normativamente. Y es aquí donde el beneficio limitado podría configurarse como un principio o un criterio fácilmente identificable y suficiente por sí mismo para distinguir a las cooperativas (Hinojosa Torralvo, 2024), cuya finalidad esencial no el ánimo de lucro, pero actúan en el mercado y, de hecho, que obtienen beneficios, que pueden y deben obtenerlos -tanto las reformas legislativas como los planes de fomento del cooperativismo se dirigen a aumentar su competitividad en el mercado-, pero cuyo destino es lo que las distingue.

El concepto de beneficio limitado propuesto por el Comité Económico y Social Europeo puede servir como base para regular un marco jurídico adaptado a un mejor reconocimiento de las empresas de la economía social y creemos que debería proyectarse sobre el Derecho tributario (Hinojosa Torralvo, 2024).

3. Consideraciones finales

El profesor Cracogna, célebre por ser el promotor de la Ley Marco para las cooperativas de América Latina, lo expresaba así: *«la cuestión de fondo consiste en que se otorgue a las cooperativas el tratamiento fiscal que corresponde a su naturaleza»* (2006). Los regímenes de tributación pueden ser distintos para las diferentes formas de empresa y las cooperativas, justamente, deben tener un régimen tributario propio, acorde con su régimen económico y con los fines que cumplen.

Por ello, debemos buscar un régimen fiscal que se asiente en el fomento del modelo cooperativo como fórmula de la economía social, tal y como reconoce la Ley de Economía Social que, sin duda alguna, supuso un punto de inflexión para el reconocimiento, visibilidad y desarrollo del sector, tanto en España como en la Unión Euro-

pea, por ser pionera, pero que no ha servido para delimitar correctamente el modelo⁸. El régimen fiscal de las cooperativas que tendría que estar basado en normas de ajuste eficaces y actualizadas, que reconozcan la necesaria adaptación del IS a estas sociedades. Los incentivos fiscales deberán limitarse al cumplimiento de objetivos sociales (de beneficio social) delimitados y modulados cualitativa y cuantitativamente, que no serán específicamente para las cooperativas, sino que podrán cumplirse por otras formas jurídicas de empresa que, por tanto, podrán beneficiarse de ellos. Siguiendo este razonamiento, las cooperativas deberán poder aplicarse, en función de las características que compartan con otras entidades de la economía social o sociedades mercantiles, los incentivos fiscales previstos en el régimen general, sean del tipo que sean, por ejemplo, en función del tamaño de la cooperativa o del papel que ésta juega en la consecución de objetivos constitucionales como creación de empleo o fomento de los modelos empresariales de participación de los trabajadores en los medios de producción, entre otros. Ello determinará la eliminación de la clasificación fiscal existente y con esta, del doble tipo de gravamen. También es importante que se exijan aquellos requisitos que justifiquen o bien la norma de ajuste o bien el beneficio fiscal concreto y el incumplimiento de los requisitos no debe implicar la expulsión del régimen fiscal, tan sólo debe implicar la pérdida del derecho a aplicar la norma de ajuste o el beneficio a que dan lugar (Montero Simó, 2016). En este sentido, sería razonable ampliar la reducción en base imponible de las cantidades destinadas al Fondo de reserva obligatorio siempre que sean irrepartibles (o la proporción en que lo sean); que el retorno cooperativo, en la parte en que no proceda de operaciones con terceros, sea gasto deducible, a fin de no hacer tributar a la cooperativa por el beneficio que obtenga de las operaciones con socios y de las directamente relacionadas con éstas; y valorar las operaciones que la cooperativa realice con sus socios en el desarrollo de sus fines sociales según el precio que efectivamente se haya pagado⁹.

En todo caso, me gustaría finalizar recordando las razones que avalarían no sólo una fiscalidad específica sino también de carácter incentivador para las entidades de

8. Muchas de las propuestas se recogieron ya en 2008 en un informe realizado por un grupo de trabajo de CEPES-España disponible en <http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/02727.pdf>

9. Para Montero Simó (2016), la norma fiscal no debería permitir la no tributación de los beneficios de las operaciones con terceros, que se podría producir al traspasar el beneficio de dichas operaciones vendiendo a los socios por debajo del coste o comprándole a éstos con pérdidas. Considera que, si bien se debe admitir el precio efectivo por el que la operación se haya realizado, éste debe limitarse en dos sentidos: cuando la cooperativa preste un servicio o suministre bienes al socio, el precio no podrá ser inferior al coste de tales servicios o suministros, incluida la parte correspondiente de los gastos generales de la entidad y en el caso en que la cooperativa sea la que pague el bien o servicio recibido, el precio no podrá ser superior a los precios de venta obtenidos menos los gastos directos e indirectos para la gestión de la cooperativa. Por tanto, sostiene que es la ley cooperativa aplicable y las normas contables las que deben determinar si la cooperativa tiene o no que valorar estas operaciones a valor de mercado.

economía social que fueron sintetizadas hace ya algunos años por el profesor Calvo Ortega (2005) pero que siguen plenamente vigentes:

- en primer lugar, por la obligación constitucional que tienen las instituciones de promover una política social y de buscar la cohesión social y económica;
- en segundo lugar, por las actividades que realizan estas entidades de economía social, que se enmarcan en estas finalidades y que tienen un interés general;
- y en tercer lugar, por las limitaciones en gestión y disposición de los bienes y los recursos que generan estas entidades respecto de las sociedades mercantiles.

Bibliografía

- Aguilar Rubio, M. (2024): El régimen tributario de las empresas de la economía social. Fundamentos y cuestiones actuales. Dykinson, 219 pp.
- Aguilar Rubio, M. (2023): La función social como principal justificación de un régimen fiscal adecuado para las cooperativas. Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social y solidaria: Liber amicorum profesor Dante Cracogna, pp. 137-154
- Alguacil Marí, M.P. (2020): Actuales barreras fiscales para las cooperativas agroalimentarias, Modelos innovadores para impulsar a las cooperativas agroalimentarias, evitar el abandono de explotaciones y fomentar el relevo generacional, Cooperativas Agroalimentarias, pp. 86-106.
- Calvo Ortega, R. (2005): Entidades de economía social: razones de una fiscalidad específica, Fiscalidad de las entidades de economía social : cooperativas, mutuas, sociedades laborales, fundaciones, asociaciones de utilidad pública, centros especiales de empleo, empresas de inserción social, pp. 33-64.
- Cracogna, D. (2024): Los principios cooperativos antes y después de Seúl 2021, Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas, Dykinson, pp. 65-79.
- Cracogna, D. (2006): Las cooperativas frente al régimen tributario, Las cooperativas y los impuestos en el Mercosur, Intercoop, 303 p.
- Ferraro-García, J., Aznar-Sánchez, J.A. (2008): El Distrito Agroindustrial de Almería: Un caso Atípico, Soler i Marco, V. (coord.) Los Distritos Industriales, Mediterráneo Económico, Cajamar Caja Rural, pp. 353-382.
- Galdeano-Gómez, E. *et al* (2011) The Complexity of Theories on Rural Development in Europe: An Analysis of the Paradigmatic Case of Almería (South-east Spain), Sociologia Ruralis, Vol. 51, No. 1, pp. 54-78.
- Giagnocavo, C. (2020) The Development of the Cooperative Movement and Civil Society in Almeria, Spain: Something from Nothing?, Sustainability, 12, pp. 1-23.

- Giagnocavo, C. (2012) The Almería Agricultural Cooperative Model: creating successful economic and social communities. "The role of cooperatives in poverty eradication, UN Headquarters, pp. 1-12.
- Hinojosa Torralvo, J.J. (2024): El beneficio limitado como principio para la fiscalidad cooperativa, *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Dykinson, pp. 738-756.
- Montero Simó, M (2016): La fiscalidad de las cooperativas ante el nuevo Impuesto sobre Sociedades. Propuestas para una reforma, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo: International Association of Cooperative Law Journal*, No. 50, pp. 17-47.
- Sánchez Picón, A. (2005): De frontera a milagro. La conformación histórica de la economía almeriense. *La Economía de la Provincia de Almería, Caja Rural Intermediterránea*, Instituto de Estudios de Cajamar, pp. 53-84.
- Vargas Vasserot, C. (2024): Los principios cooperativos, su relatividad y su discutido valor como fuentes del derecho, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo: International Association of Cooperative Law Journal*, No. 64, pp. 19-42.

La discriminación fiscal de las cooperativas en relación a las pequeñas y medianas empresas en el ámbito estatal

María del Mar Marín Sánchez

Centro de Investigación en Gestión de Empresas (CEGEA)

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Universitat Politècnica de València

Resumen

El Régimen Fiscal Especial de Cooperativas se regula a través de la Ley 20/1990 que establece medidas aplicables para la determinación del Impuesto sobre Sociedades. Esta norma supone una discriminación para las cooperativas fiscalmente protegidas, al haberse quedado obsoleta si la comparamos con el tratamiento fiscal que reciben en el ámbito estatal, en el Impuesto sobre Sociedades, las empresas de nueva creación y las que tienen un importe neto de la cifra de negocio menor de un millón de euros en el ejercicio inmediato anterior. El objetivo del presente trabajo es analizar y comparar estas medidas y las consecuencias de la imposibilidad de aplicarlas en las cooperativas. Para ello se han examinado las resoluciones de la Dirección General de Tributos, así como las distintas leyes que le son de aplicación. Se concluye que es necesaria una reforma en profundidad y valiente del Régimen Fiscal Especial de las Cooperativas, para convertirlo en una herramienta eficaz que contribuya en el fomento del cooperativismo.

Palabras clave: Discriminación fiscal, empresa de nueva creación, tipo de gravamen en Impuesto sobre Sociedades, fiscalidad de cooperativas protegidas.

1. Introducción y objetivos

Siguiendo el mandato constitucional, recogido en el artículo 129 de la Constitución española, de fomento del cooperativismo, el legislador ha dotado a las cooperativas de un Régimen Fiscal especial, que se regula por la Ley 20/1990. Esta Ley presenta

numerosas incongruencias, fruto del paso del tiempo y de la evolución que ha tenido la fiscalidad en España y que no ha visto su reflejo en la normativa fiscal aplicable a las cooperativas. Numerosos autores han reclamado su urgente reforma desde hace mucho tiempo, y después de casi 34 años es necesario e imperativa su adaptación.

Este desinterés del legislador en el ámbito de las cooperativas, no tiene explicación si tenemos en cuenta su peso en el tejido empresarial y su importancia social. Así, en España, en 2023, teníamos 18.743 sociedades cooperativas. De ellas 15.946 cuentan con menos de 10 empleados, lo cual supone más del 85% de las cooperativas (INE, 2024).

Asimismo, las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) cuentan con varios beneficios fiscales que les son de aplicación y que buscan fomentar su creación y facilitar su supervivencia, al considerarse como una poderosa fuente de creación de riqueza y de empleo.

El presente trabajo, se centra en el Impuesto sobre Sociedades, en el ámbito estatal, y tiene como objetivo analizar algunas de las ventajas fiscales que son aplicables a las Pequeñas y Medianas Empresas y que pueden afectar a las cooperativas protegidas fiscalmente. Se estudia si una cooperativa de pequeña dimensión puede aplicar estas medidas, además de las que le son propias, como la protección fiscal.

Para ello se examina la normativa fiscal aplicable y la bibliografía más relevante en relación a la fiscalidad de las cooperativas.

2. El tipo de gravamen en el impuesto sobre sociedades y su aplicación en las cooperativas protegidas fiscalmente

El tipo de gravamen en el Impuesto sobre Sociedades (LIS) se desarrolla en su artículo 29 y ha sido modificado varias veces en los últimos años. Sin embargo, estas modificaciones no han tenido en cuenta las peculiaridades de las sociedades cooperativas protegidas fiscalmente.

Así, en lo que se refiere al tipo de gravamen aplicable a las empresas de nueva creación, se detalla en su artículo 29.1 que será de aplicación un tipo reducido del 15% en el primer ejercicio con Base Imponible positiva y en el siguiente, especificando que no será de aplicación a las entidades que apliquen un tipo inferior. Por tanto, parece que las cooperativas protegidas podrían aplicarlo, teniendo presente que cuentan con tipos superiores al 15%, ya que la Base Imponible cooperativa tributa al 20%, y que a su Base Imponible extracooperativa se le aplica el tipo general del 25%.

Asimismo, se introduce un nuevo tipo de gravamen a través de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, del 23% para las entidades con una cifra de negocio, en el ejercicio inmediato anterior, inferior a un millón de euros.

Para ambos tipos de gravamen, del 15% y del 23%, se establece en el artículo 29 que no son de aplicación para el caso de sociedades patrimoniales. Por lo tanto, parece que las cooperativas protegidas podrían aplicarlos.

Sin embargo, la Dirección General de Tributos, ha emitido un Informe el 8 de enero de 2024, publicado en Informa, en el que aclara que no se puede aplicar el tipo del 15%, ni el del 23% en cooperativas protegidas, dado que tributan a un tipo diferente al general, ni siquiera en lo que se refiere a su Base imponible extracooperativa.

Este Informe discrimina a las cooperativas en relación con el resto de PYMES, y excede, claramente, lo establecido en la Ley del Impuesto sobre Sociedades, vulnerando el principio de reserva de Ley. Además, introduce un factor determinante para la toma de decisiones en lo que se refiere a la forma jurídica de la cooperativa, dado que, salvo que pueda ser especialmente protegida, en el caso de que sea de nueva creación, no interesa constituir una cooperativa, desde el punto de vista fiscal.

3. El régimen fiscal especial de las empresas de reducida dimensión y las cooperativas protegidas fiscalmente

Los requisitos para poder aplicar el Régimen Fiscal Especial de las Empresas de Reducida Dimensión (artículo 101 LIS), no excluyen a las cooperativas por lo que le serán de aplicación, en principio, todas las medidas que contempla.

Sin embargo, en el artículo 105 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, relativo a la Reserva de Nivelación, especifica que sólo será de aplicación a las entidades que apliquen los tipos definidos en el artículo 29.1 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, es decir, el tipo general del 25%, el tipo del 15%, aplicable a las empresas de nueva creación, o el tipo del 23% al que tributan aquellos sujetos pasivos cuya cifra de negocio en el ejercicio inmediato anterior sea inferior a un millón de euros. Por tanto, se excluye a las cooperativas de su aplicación, basándonos en lo que el Informe de la Dirección General de Tributos, que se ha comentado en el epígrafe anterior, ha establecido.

Es indudable que si las cooperativas protegidas fiscalmente no pueden aplicar los tipos del artículo 29.1., no podrán beneficiarse de la Reserva de Nivelación. Esta es una consecuencia que introduce un nuevo elemento de distorsión con otras formas jurídicas. Sí que podría ser considerado en el caso de las cooperativas no protegidas fiscalmente.

El Manual de la Agencia Tributaria para el cálculo del Impuesto sobre Sociedades, de 2023, considera que sólo puede ser aplicada la reserva de Nivelación en cooperativas no protegidas. Pero si una cooperativa no es protegida fiscalmente, ello implica que no le es de aplicación el tipo del 20% a su Base Imponible cooperativa. El Manual detalla que la reserva de Nivelación, en el caso de "Otras Cooperativas", debe aplicar-

se en la cuota, al igual que haríamos para la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores, que compensamos en la cooperativa vía Cuota Íntegra. No parece necesario, ni razonable, dado que en el caso de una cooperativa no protegida no es necesario separar el resultado Cooperativo y Extracooperativo, dado que tributan al tipo de gravamen que corresponda según el artículo 29.1. Siguiendo el razonamiento, no es necesario adaptar técnicamente la aplicación de la Reserva de Nivelación al caso de las cooperativas, como si que establece el Manual.

Además, se plantea una nueva cuestión y es si es posible la existencia de una cooperativa no protegida fiscalmente en base a la legislación en vigor. La respuesta, en mi opinión, es que no es posible, dado que el artículo 13 de la Ley 20/1990 de Régimen Fiscal de Cooperativas, establece una serie de requisitos para ser fiscalmente protegida, que se encuentran también en la totalidad de las Leyes de cooperativas de las Comunidades Autónomas en la que se establece la cooperativa. Por tanto, para ser definida como cooperativa la entidad debe cumplir con la Ley de Cooperativas de su Comunidad Autónoma, y eso incluye las condiciones para ser protegida fiscalmente. Una cooperativa no seguirá siendo cooperativa si no cumple alguno de los requisitos para ser fiscalmente protegida.

4. Conclusiones

Es evidente que la normativa fiscal aplicable a las cooperativas no ha envejecido bien si tenemos en cuenta la discriminación que introduce en relación con las PYMES.

La Ley 20/1990 introdujo en su momento la obligación de la separación de los Resultados contables en cooperativos y extracooperativos para que su tributación fuera diferente y supusiera una ventaja para las cooperativas, en un contexto en el que el tipo de gravamen general era del 35%. Esta medida fue muy criticada por numerosos autores, (Rodrigo Ruiz, 2010), que consideraban que introducía una presión fiscal excesiva sobre la parte extracooperativa, dada la obligación de destinar estos resultados total o parcialmente, según la Ley de cooperativas de cada Comunidad Autónoma, al Fondo de Reserva Obligatorio. Sumado a esta imposición, su tributación a un tipo de gravamen aplicable del 35% en aquel momento, además de la complejidad en la gestión que conlleva la separación de los resultados contables en cooperativos y extracooperativos, perjudicaba especialmente a las cooperativas de pequeña dimensión.

La evolución de la fiscalidad, y concretamente los cambios en los tipos de gravamen nos ha llevado a una situación muy diferente, que lejos de beneficiar a la cooperativa, la discrimina, en relación a otras formas jurídicas y perjudica especialmente a las cooperativas más pequeñas. Además, en consecuencia, se le impide la aplicación

de medidas como la Reserva de Nivelación, que pueden ayudar en la supervivencia de estas entidades en momentos cruciales.

Si tenemos en cuenta lo importantes que son las cooperativas y su potencial como motor del desarrollo en numerosas zonas con problemas de despoblación y de desarrollo, además de numerosos motivos para que gocen de una fiscalidad especial que han sido tratados extensamente por numerosos autores (Calvo Ortega, 2005), (Tejerizo, 2010), no pueden obviarse los problemas que está generando la falta de una actualización completa del Régimen Fiscal Especial de las Cooperativas y que hoy le merman atractivo como forma jurídica. Las cooperativas fiscalmente protegidas necesitan medidas valientes que las conviertan en un motor eficaz del fomento del cooperativismo.

Bibliografía

Calvo Ortega, R. (2005): Entidades de Economía social. Razones para una fiscalidad específica, En: *Fiscalidad de las Entidades de Economía Social*, Ed. Thomson/Civitas, Cizur Menor (Navarra), pp. 33 y ss.

INE, (2024): *Empresas y estadísticas financieras y monetarias*. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=62434>. Fecha de último acceso 1/10/2024.

Rodrigo Ruiz, M.A. (2010): Consideraciones sobre el régimen Fiscal de las cooperativas. Problemas actuales y líneas de reforma, *CIRIEC-España, revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, núm. 69, pp. 9-25.

Tejerizo López, J.M. (2010): Algunas reflexiones sobre el régimen fiscal de las cooperativas, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 69, pp. 53-72.

La política fiscal de promoción de empleo a través de entidades de Economía Social: ¿existe con relación a sociedades laborales, empresas de inserción y centros especiales de empleo?

María del Carmen Pastor del Pino
Universidad Politécnica de Cartagena

Resumen

Las sociedades laborales, los centros especiales de empleo y las empresas de inserción son entidades que sitúan en su centro de actuación el objetivo de creación de empleo estable e integrador. Siendo este un objetivo de evidente y prioritario interés público, y quedando acreditada la idoneidad de estos modelos para lograrlo, puede valorarse entonces si en nuestro país se han desarrollado políticas fiscales de regulación y estímulo fiscal que hayan actuado de revulsivo. El objetivo de esta ponencia es analizar los elementos que permitan efectuar esa valoración, sentando las bases para efectuar el oportuno cambio que, a nuestro juicio, debe producirse en su tratamiento.

Palabras clave: Sociedades laborales, centros especiales de empleo, empresas de inserción, empleo estable e integrador, políticas fiscales de promoción, condicionamientos del tratamiento fiscal, problemas y cambios regulatorios.

1. Las políticas fiscales de promoción de empleo dentro del contexto de configuración de políticas públicas: líneas generales de planificación de medidas de incentivo

Las políticas públicas de promoción, insertas dentro de las actuaciones administrativas de fomento, tratan de dirigir la intervención de los particulares hacia fines de interés general empleando para ello los incentivos que lo hagan posible¹. En la

1. Por todos, JORDANA DE POZAS, L (1949): "Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo", *Revista de Estudios Políticos*, nº. 48, pp. 41-54.

medida en que estos incentivos lleven asociado un gasto público, ya sea directo o indirecto, surge la necesidad de su supervisión que ya no va a ser solo de legalidad sino también de eficacia y eficiencia².

Esta exigencia de racionalidad económica derivada de las previsiones constitucionales de los arts. 31.2 y 135 y, en su desarrollo ordinario, de la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, se traduce en la plasmación y el reconocimiento efectivo de una labor de supervisión de las actuaciones públicas de gasto, incluidas las de gasto fiscal, que deben quedar así sujetas de una forma más directa a pautas de racionalidad económica; pautas que deben seguirse tanto en la fase de configuración como en la de desarrollo de estas actuaciones³.

La eficacia, como el parámetro principal de esa racionalidad económica plasmada y exigida normativamente, va a conllevar que las actuaciones públicas de gasto estén bien articuladas, y alcancen lógicamente los objetivos para los cuáles se han previsto. Y el primer paso para ello es, desde luego, disponer de toda la información técnica y jurídica necesaria para poder configurar la correspondiente actuación pública, situándonos así en la fase inicial de planificación de una política pública. Si esta política pública es de promoción y se fundamenta en el gasto fiscal, es decir, se sustancia principalmente mediante el establecimiento de medidas de beneficio tributario⁴, la planificación requiere contar con el conocimiento profundo de la propia realidad que se quiere estimular y, por tanto, de la situación de la que se parte y de todos y cada uno de los elementos que la condicionan, y como es lógico, de los propios medios e instrumentos técnico-jurídicos disponibles para influir sobre ella⁵.

2. Con relación a las exigencias de racionalidad del gasto público directo y del indirecto o fiscal, PASTOR DEL PINO, M.C. (2023): *Gasto fiscal racional y cohesión territorial: un modelo general de planificación y control y una propuesta de actuación fiscal*, Aranzadi, pp. 24-60.

3. CASILLAS, C, MACIÁ, M y RICO, J (2020): *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*, Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas 2020, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, disponible en https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Disenio.pdf

4. Resulta muy clarificadora la definición de beneficio fiscal del profesor FUENTES QUINTANA que la considera como una figura híbrida, una extraña mezcla de ingresos y gastos públicos, señalando así que “afecta a los ingresos en cuanto los disminuye, pero no es un ingreso, es un gasto en cuanto que la renuncia del ingreso en el Tesoro supone una inmediata aplicación a favor de quien disfruta del incentivo o beneficio correspondiente, aunque sea un gasto sin pago, puesto que no exige desembolso efectivo del Tesoro”. FUENTES QUINTANA, E (1973): en el *Prólogo* a la obra de LAGARES CALVO, M. J., *Incentivos fiscales a la inversión privada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, p. 8.

5. FERNÁNDEZ GARCÍA, F y OLAY VARILLAS, D (2021): “La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral”, *Estudios Territoriales*, Vol. LIII, nº. 208, pp. 285-310. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.01>

Hablar, en cualquier caso, de una política pública de promoción exige partir de un objetivo digno de protección, calificación que se obtendrá de aquel que respondiendo a un interés general es reconocido como tal en nuestro texto constitucional y/o en el ordenamiento comunitario, y desarrollar toda una actuación pública enfocada a ese objetivo, lo que conlleva, desde luego, articular todo un contexto general de planificación con un orden muy concreto de actuaciones. En primer lugar, de identificación y perfilación del objetivo principal y de los objetivos intermedios que mejor permitirán alcanzarlo. Y ya en segundo lugar, de concreción de las medidas o instrumentos para lograrlos con mayor eficacia y, en su caso, eficiencia. Si estas medidas son fiscales deben quedar sujetas, como cualquier otra que conlleve gasto público, a los consiguientes controles de eficacia, lo que deberá implicar un seguimiento de los efectos de su aplicación y, lógicamente, del resultado obtenido, pues como se ha indicado, solo si las medidas son realmente eficaces para lograr el objetivo de estímulo de la conducta concreta de los particulares establecida quedarán legitimadas desde un punto de vista de racionalidad económica pero también de justicia tributaria.

Es importante incidir en el hecho de que tales medidas fiscales deben situarse dentro de un contexto general de promoción, de modo que se perfilen medidas coordinadas y no puntuales o aisladas, debiendo combinarse y complementarse todas ellas para abordar el problema u objetivo desde toda su perspectiva. De este modo, y aun estando tales medidas perfectamente perfiladas, se ha de tener siempre presente que son un parte importante, pero en cualquier caso limitada, de lo que debe ser una política integral de apoyo, de forma que solo si están insertadas en una política general de promoción resultarán coherentes y realmente eficaces dentro del contexto general de la política pública correspondiente. Junto a ello no debemos olvidar que debe existir una imprescindible coordinación de políticas fiscales territoriales, de modo que únicamente si se articulan conjuntamente actuaciones integrales, estatales, autonómicas y locales, que persigan objetivos similares dentro de su ámbito competencial, se podrá alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de las necesidades generales del conjunto de la población y las particulares de cada territorio, algo que parece evidente, pero que lamentablemente no siempre es fácil de conseguir⁶.

Pues bien, resulta indudable considerar como uno de los objetivos de interés general susceptible de promoción el de la creación de empleo estable y de empleo in-

6. Estos dos aspectos son destacados precisamente como deficiencias de nuestro sistema de incentivos en el *Informe sobre Beneficios Fiscales 2020* de la AIREF, una vez extraídas las conclusiones del análisis de los beneficios fiscales sobre los que se efectuó el estudio, siendo registradas a su vez como propuestas de revisión y ajuste de las políticas fiscales en nuestro país. AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2020): *Estudio de Beneficios Fiscales*, pp. 261 y 262. Disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf

tegrador de personas con dificultad para acceder al mismo. Y es que la generación de empleo resulta fundamental no solo para lograr aumentar la renta y el valor de los bienes y servicios, sino para lograr la transformación de las propias estructuras económicas, de modo que se puedan satisfacer las necesidades reales y básicas de la población asegurando un mayor bienestar general, es decir, un verdadero desarrollo económico y social. No basta por tanto con la búsqueda del mero crecimiento económico de un territorio, sino que hay que buscar aquél que permita mejorar las condiciones de vida de su población y del conjunto de la sociedad⁷.

Conscientes del vínculo entre empleo de calidad y un crecimiento integrador que logre la cohesión social y territorial, la Estrategia Europa 2020 ya establece entre sus objetivos principales un objetivo social fundamental: la reducción del número de personas en riesgo de pobreza y un compromiso renovado en el ámbito del empleo con una tasa de empleo del 75 por ciento para el grupo de edad entre 20 y 64 años⁸, objetivos corroborados por la Comisión en su *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, y redefinidos para el horizonte 2030⁹.

En nuestro país, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia remitido a Bruselas el 30 de abril de 2021, en el que se recoge el conjunto de proyectos de

7. DE LA HOZ VILLAR, R y PRIETO FLÓREZ, J (2020): “Emprendimiento, dinámica empresarial y empleo: una revisión desde la óptica del crecimiento económico”, *Revista científica Anfibios*, nº. 3, pp. 1-16. <https://doi.org/10.37979/afb.2020v3n1.57>

8. Comunicación [COM(2010) 2020 final] denominada Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:52010DC2020>

9. En marzo de 2021, la Comisión publica el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales en el que se definen iniciativas concretas a adoptar durante el actual mandato (hasta finales de 2024), proponiendo también como objetivos principales para 2030: aumentar la proporción de personas con empleo en la franja de edad de entre 20 y 64 años al menos hasta el 78 por ciento; aumentar el porcentaje de adultos que participan en actividades de formación cada año al menos hasta el 60 por ciento; y reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 15 millones de personas. COMISIÓN EUROPEA, *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>. Los objetivos nacionales del pilar europeo de derechos sociales se presentaron en junio de 2022, quedando fijado en España el objetivo de tasa de empleo para la población de 20 a 64 años en el 76 por ciento. Como se indica en el Informe Especial elaborado por Francesco María CHIODI, coordinador del área de políticas sociales de la UE sobre el referido Plan, el Pilar Europeo de Derechos Sociales puede ser representado como un marco de referencia para la convergencia de Europa hacia un “código normativo social” de momento de *soft law* comunitario, y, en consecuencia, sin carácter vinculante para los países, pero que constituye un elemento de presión política para plantear una agenda de inversiones en el sector social que entre con fuerza en los planes y reformas nacionales. Igualmente, el Pilar aporta la matriz de referencia para que las prioridades sociales sean incluidas en los ejercicios de programación previstos por el Semestre Europeo —que es el mecanismo de coordinación de las políticas económicas de los países de la Unión Europea—, así como para examinar las transformaciones del empleo y sociales de los EEMM y promover las reformas nacionales que se requieran. CHIODI, F. M: *El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Una Europa social más fuerte para una recuperación y unas transiciones justas*, https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/04/Plan_de_accion_Pilar_EU.pdf

inversión y las reformas dirigidas al logro de tales objetivos, señala con relación a las políticas de empleo los principales ámbitos de actuación. Así se alude a la necesidad de desarrollar actuaciones dirigidas, entre otras: a la incentivación de la contratación indefinida, el desarrollo de planes específicos hacia colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, o dirigidas a reducir la pobreza y garantizar unos recursos mínimos a la población en exclusión. Todas estas actuaciones se ajustan, sin duda, a las exigencias derivadas de las Directrices previstas por la propia Comisión europea para orientar el logro de los objetivos Europa 2020/2030, y que con relación a las políticas de empleo marcan ciertas líneas de intervención.

Es fácil constatar las continuas referencias que se contienen en las indicadas Directrices al vínculo entre creación de empleos de calidad y beneficios sociales. De este modo, se alude, por ejemplo, a la promoción activa que debe darse por parte de los Estados miembros a la “economía social para fomentar los modelos de negocio que creen oportunidades de empleo de calidad y generen beneficios sociales, especialmente a escala local” (p. 30). También se alude a la necesidad de mejorar el acceso al empleo a los desempleados mediante estrategias globales, pero con una “asistencia eficaz, oportuna, coordinada e individualizada basada en el apoyo en la búsqueda de empleo, la formación, el reciclaje y el acceso a otros servicios de capacitación, prestando especial atención a los grupos y personas vulnerables” (p. 32), o apoyando la adaptación del entorno de trabajo de las personas con discapacidad, con apoyo financiero específico y servicios que les permitan participar en el mercado de trabajo y en la sociedad (p. 33). O como las políticas públicas de empleo deben incitar a participar en el mercado laboral a todas las personas que puedan hacerlo, “especialmente a los grupos vulnerables” como las personas con discapacidad o la población marginada (p. 34) debiendo favorecer los Estados miembros unos mercados laborales inclusivos, con “medidas eficaces para luchar contra todas las formas de discriminación que promuevan la igualdad de oportunidades para todos”, y pudiéndose servir para ello de “los sistemas fiscales y de prestaciones y de la evaluación del efecto distributivo de las correspondientes políticas” (p. 35)¹⁰.

La creación de empleo estable y de calidad, especialmente en contextos locales, y la creación de empleo que permita la integración de personas con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo constituye, por tanto, un objetivo de interés público reconocido y priorizado desde el ámbito comunitario e interno, que puede y debe ser objeto de estímulo y promoción.

10. Así en Seguimiento de indicadores de empleo de la Estrategia Europa 2020/2030, Secretaría de Estado de Trabajo, Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral, 2024, disponible en https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/observatorio/2023/Diciembre/OBSERVATORIO-DICIEMBRE-COMPLETO-2023.pdf

En cualquier caso, y una vez identificado el objetivo de interés público legítimo y necesitado de promoción, debemos situarnos en el siguiente paso que no es sino el de la concreción de los objetivos intermedios y de las medidas e instrumentos para alcanzarlos. Y aquí, aunque dentro del margen operativo de cada Estado, sigue existiendo una necesidad de supervisión. Y es que, desde cualquier óptica de análisis, pero, en especial, desde la de la racionalidad del gasto que conlleva la financiación pública de las posibles medidas previstas, no puede dejar de efectuarse una revisión de la elección del medio empleado y de los resultados alcanzados. Así, por ejemplo, con relación a las actuaciones de creación de empleo, la Comisión europea exige que los Estados miembros que se sirvan de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para desarrollar cambios en sus políticas de empleo (o en cualquiera de las otras líneas de acción previstas en el mismo) hagan públicos los datos de los progresos realizados en el logro de los objetivos previstos, debiendo tomar como referencia la lista común elaborada en el Grupo de Indicadores del Comité de Empleo de la UE¹¹. Junto a ello no podemos olvidar que las medidas de gasto fiscal o de beneficio tributario también están sujetas a los mecanismos de control de eficacia a través del régimen de ayudas de Estado y, con sus limitaciones, a través del previsto en la Ley 27/2022, de evaluación de políticas públicas. En definitiva, elección de actuaciones y de medidas de gasto por los Estados miembros, sí, pero con rendimiento de cuentas

11. La revisión del cuadro de estos indicadores sociales se concibe como una herramienta de seguimiento utilizada para comprobar los avances en los objetivos propuestos, previéndose además por la Comisión el establecimiento de una metodología con la que los Estados Miembros puedan rendir cuentas de los gastos sociales de los Planes nacionales de recuperación y resiliencia, tal y como está previsto en el Reglamento Delegado UE del 10 de marzo de 2021. Conforme se dispone en el Reglamento Delegado (UE) 2021/2105 de la Comisión de 28 de septiembre de 2021 que completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cada reforma e inversión que esté incluida en el plan de recuperación y resiliencia de un Estado miembro y tenga una dimensión social primaria debe ser adscrita por la Comisión —en consulta, cuando sea necesario, con ese Estado miembro—, a uno de los nueve ámbitos de política social que se inscriben en las cuatro categorías sociales más amplias que figuran en el anexo, a saber: “empleo y capacidades” (entre los que se incluyen, por ejemplo, las actuaciones de apoyo al empleo y a la creación de empleo, o las relacionadas con la modernización de las instituciones del mercado de trabajo); “educación y atención infantil”; “asistencia sanitaria y cuidados de larga duración”; y “políticas sociales” (incluyendo aquí las actuaciones vinculadas con la protección social o con la integración de grupos vulnerables), lo que permitirá elaborar informes específicos sobre el gasto del MRR destinado a esos aspectos. Por lo demás, el Observatorio para el seguimiento de indicadores de empleo de la Estrategia Europa 2020/2030 dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social recoge la información básica de esos indicadores, organizados según las orientaciones de empleo adoptadas en 2018 para incorporar los principios del Pilar de Derechos Sociales vigentes en estos momentos. Así, como indicadores principales del logro de una mayor protección e inclusión social se encuentran, entre otros: la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, el impacto de las distintas transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza, o la brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad. COMISIÓN EUROPEA, *Cuadro de indicadores sociales revisado*, Anexo 2 del Pilar europeo de derechos sociales. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/#annex2>

para corroborar su eficacia, lo que exige la selección de actuaciones e instrumentos que realmente consigan alcanzar las metas propuestas.

Llegados a este punto debemos plantearnos la cuestión de si las sociedades laborales, los centros especiales de empleo y las empresas de inserción pueden o no ser idóneas para alcanzar los objetivos de empleo previstos y, en consecuencia, si son o pueden ser objeto de promoción fiscal. Así, ¿existe en España una política fiscal de promoción del empleo a través de las entidades de economía social referidas?, ¿cuentan las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo con beneficios fiscales eficaces para potenciar su constitución y desarrollo?

2. Las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo como sujetos de promoción fiscal

2.1. La creación de empleo en las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo como objetivo de interés público susceptible de promoción

Las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo tienen en común un elemento clave y principal para nuestro trabajo: que su objeto social es precisamente la creación de empleo, circunstancia que, en principio, y como acabamos de ver, las debe hacer merecedoras de atención pública. Consideradas como entidades de economía social por ser acordes con los principios y valores que representan y teniendo esa finalidad común de creación de empleo como razón de ser presentan, sin embargo, características estructurales dispares por las que van a ser tratadas de forma diferencial, tal y como luego comprobaremos.

Las sociedades laborales nacen con un objetivo: la creación de empleo estable y de calidad, a través precisamente de las ventajas que ofrece la combinación de trabajo, gestión y propiedad¹². Esta peculiaridad de la sociedad laboral las hace merecedoras de promoción y estímulo, no solo de acuerdo con lo previsto en el art. 129.2 de nuestra Constitución, sino de las propias Recomendaciones de la Comisión europea

12. Estas circunstancias se traducen en la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas (LSLP), su normativa reguladora, en la exigencia de tres requisitos ineludibles para ser calificada una sociedad como laboral que: a) al menos la mayoría del capital social ha de ser propiedad de los trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos en virtud de una relación por tiempo indefinido; b) ninguno de los socios puede ser titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social (límite ampliable en algún supuesto); y c) que el número de horas-año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios no supere al cuarenta y nueve por ciento del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores, sin incluir el realizado por trabajadores con discapacidad.

que aconsejan el impulso de los sistemas de participación de los trabajadores en los que no exista distinción de colectivos en la referida promoción (broad-based), frente a aquellos otros sistemas de participación que se centran solo en un concreto grupo de trabajadores (narrow-based)¹³. Las sociedades laborales se considerarían como modelo económico que se ajusta a dicho perfil y que, en definitiva, se habría de potenciar. Esta idoneidad teórica de la sociedad laboral para lograr el interés general de creación de empleo estable no la convierte, sin embargo, en un modelo especialmente extendido ni dentro del sector empresarial en general, ni dentro de la economía social. Y es que por su propia naturaleza este tipo de entidades presenta ciertas debilidades, por ejemplo, en materia de financiación, basada fundamentalmente en aportaciones de los socios, que limitan e inciden negativamente en su desarrollo¹⁴. Siendo un tipo societario que conforme a su normativa reguladora reviste la forma jurídica de sociedad anónima o limitada, pero que presenta unos condicionamientos estructurales que limitan su funcionamiento y su operativa, va a resultar fundamental tener estas en cuenta y, en cierto modo, compensarlas mediante medidas adecuadas que las equiparen al resto de sociedades de capital y no las lastren.

Las empresas de inserción tienen como objetivo la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social y difícil empleabilidad como tránsito al acceso al empleo ordinario. El objeto social fundamental es así la integración sociolaboral de colectivos en riesgo de exclusión en el mercado ordinario, lo que se hace a través del objeto social complementario que es la realización de una actividad económica (la inserción por lo económico). Son por ello un instrumento perfecto para hacer efectivo el mandato constitucional del derecho al trabajo del art. 35 y de los arts. 9 o 153 del TFUE, por su contribución a la mejora de la cohesión social. Debiendo adoptar, conforme a su normativa, la forma de sociedad mercantil o sociedad cooperativa deben estar además promovidas o participadas por una o varias entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social sea precisamente la inserción social¹⁵, lo que puede generar ciertos problemas operativos. Estas entidades han demostrado ser un instrumento eficaz en el cumplimiento de la función social y en los resultados de inserción sociolaboral, además de eficiente, por el retorno de las ayudas a través

13. Comunicación relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores, de julio de 2002COM (2002) 0364 final. Así, ALGUACIL MARÍ, P (2007): *La tributación de las sociedades laborales*, Aranzadi, p. 69.

14. AGUILAR RUBIO, M (2024): *El régimen tributario de las empresas de economía social*, Dykinson, p. 132, destaca los datos del Informe CIRIEC-España, *Magnitudes de la Economía Social 2019*, en donde se alude al escaso número de sociedades laborales existentes en España, ascendiendo a 8.805 sociedades laborales en 2019, lo que representa el 18,53 por ciento del total de las entidades de la economía social. Este número es lógicamente mayor en 2024, pero sigue la tendencia de participación en el total de entidades de economía social.

15. Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción.

de impuestos derivados de la contratación de personas y el desarrollo de la actividad de mercado¹⁶, aunque ciertas limitaciones derivadas de sus requisitos constitutivos y operativos y la necesidad de incorporarlas a las estrategias y políticas activas de empleo, sociales y de inclusión en los diferentes niveles institucionales y competenciales, las hacen necesitadas de cambios regulatorios para que su desarrollo en España, aún modesto y con desigual expansión en el territorio, sea definitivo.

Los centros especiales de empleo son, por último, una de las principales vías de integración laboral de personas con discapacidad¹⁷. Su protección tiene su fundamento, entre otros, en el art. 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que reconoce el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de las medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad. Pudiendo adoptar cualquier forma jurídica para desarrollar su objeto social, la mayoría lo hacen en forma de entidad sin ánimo de lucro (aprox. 70 por ciento), frente a las cooperativas de trabajo asociado o las sociedades limitadas, lo que viene condicionado en cierta medida por el tipo de actividad que realizan: principalmente asistencia y formativa; acción social y trabajo productivo, o simplemente actividad productiva, debiendo asimismo estar promovidas y participadas en más de un 50 por cien, directa o indirectamente, por una o varias entidades sin ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en los Estatutos¹⁸. La complejidad de su configuración estructural y las deficiencias y limitaciones de su regulación y su operativa las coloca en igual situación de necesidad de cambios y adaptaciones¹⁹.

Cabe señalar respecto a estos dos últimos tipos de entidades, la ventaja que inicialmente ha supuesto su reconocimiento desde 2015 como entidades prestadoras

16. Como dato relevante puede señalarse el aumento del número de participantes en este tipo de empresas que ha crecido significativamente en los últimos tiempos, pasando de un 29 por ciento en 2015 a un 53 por ciento en 2020, pasando el número de personas trabajadoras en inserción de un 42 por ciento en 2012 a un 70 por ciento en 2020. ASKUNE ELIZAGA, C (2016): "Empresas de inserción en la economía social. Herramientas para la inclusión sociolaboral", *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 29, pp. 22-30.

17. Ver evolución y relevancia en MORATALLA SANTAMARÍA, P (2016): "Centros especiales de empleo", *CIRIEC-España Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 29, pp. 6-34.

18. Así, en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.

19. Entre otros problemas, y como señala GARCÍA SABATER, A. B (2019): "Centros especiales de empleo de iniciativa social. Avances legislativos y ajustes necesarios", *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 35, pp. 85-91, los CEE mercantiles con ánimo de lucro es verdad que presentan ciertos recelos por la posibilidad de limitar su "carácter social" a una mera disposición formal permitiéndole beneficiarse de las reservas de contratación pública. Es por esta razón por lo que está encima de la mesa la modificación del art. 5 de la LES para que solo se consideren como entidades de economía social los CEE sin ánimo de lucro o de iniciativa social.

de servicios de interés económico general (SIEG), lo que les permite ser acreedoras de determinadas ayudas y medidas de fomento, en la medida en que se las reconoce un sobrecoste en el desarrollo de su misión considerada como SIEG²⁰. Dicha ayuda no corrige sin embargo los problemas que derivan de su regulación actual²¹.

2.2. El tratamiento fiscal de sociedades laborales, centros especiales de empleo y empresas de inserción: ¿puede considerarse de estímulo para su desarrollo? ¿puede hablarse de política fiscal de promoción?

Justificado el objetivo de creación de empleo estable e integrador y acreditada la idoneidad para alcanzarlo de las sociedades laborales, las empresas de inserción y los centros especiales de empleo debemos ya resolver la pregunta relacionada con la existencia o no en nuestro país de una política fiscal de promoción de empleo a través de estas entidades; política entendida como la existencia de un conjunto planificado de actuaciones que dispongan de indicadores de seguimiento de eficacia, incardinadas en un conjunto de actuaciones generales de promoción y coordinadas entre administraciones territoriales.

Pues bien, podemos decir, que ni sociedades laborales, ni empresas de inserción, ni centros especiales de empleo son tratadas fiscalmente de un modo específico singular, estando sujetas, con carácter general, y salvo alguna medida aislada, al régimen tributario correspondiente a la forma jurídica que adopten. De este modo, según revistan la forma de sociedades de capital, cooperativas o entidades sin ánimo de lucro, les será de aplicación el régimen tributario correspondiente a unas u otras, lo que da lugar a tratamientos diferenciados, más o menos beneficiosos, según la forma jurídica elegida, produciéndose así incongruencias injustificadas e inentendibles si persiguen y cumplen en el fondo la misma función.

De acuerdo con ello, las sociedades laborales como meras sociedades mercantiles no dispondrán de más beneficios que los que derivan, en principio, de la Ley 27/2014, del Impuesto sobre Sociedades para el resto de entidades (por ejemplo, por ser de nueva creación, emergente, creación de empleo)²², sin resolverse las dudas

20. Ayudas que pueden superar los umbrales de mínimos establecidos por la UE, lo que supone, desde luego, un nuevo espacio de crecimiento del sector: a nivel económico, aunque ahora se está buscando la exención total del mínimos, así como un régimen fiscal específico que las equipare o considere como entidades sin fines lucrativos. Así, ya desde hace tiempo, BONET SÁNCHEZ, M. P (2010): "Empresas de inserción: razones para una fiscalidad específica", *CIRIEC-Revista, jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 21, p. 30).

21. SÁNCHEZ PACHÓN, L. A (2020): "Los centros especiales de empleo: configuración legal y valoración de las últimas actuaciones normativas", *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 36, pp. 85-91, o AGUILAR RUBIO, M (2024), *ob. cit.*, pp. 149-180.

22. Así arts. 29.1, y 35 a 38 de la Ley 27/2014, del Impuesto sobre Sociedades.

respecto la posibilidad de serles (algo lógico) o no serles de aplicación los previstos para las entidades de reducida dimensión, sin perjuicio además de la aplicación del beneficio específico del art. 12.3 a) de la LIS²³ y del exiguo del art. 17 de la LSLP²⁴. Lo mismo ocurrirá si las empresas de inserción y los centros especiales de empleo adoptan la forma de sociedad de capital, siéndoles, por el contrario, de aplicación: bien el régimen fiscal de la Ley 20/1990, de régimen fiscal de cooperativas (LRFC), si adoptan esa forma jurídica la propia entidad o la promotora y partícipe, y se ajustan, claro está, a los requisitos previstos en la LRFC para ello; o el de la Ley 49/2002, de régimen fiscal de entidades sin fines lucrativos, siempre que cumplan, de igual modo, los requisitos señalados en la norma²⁵.

Las medidas fiscales previstas según forma jurídica adoptada no van dirigidas al estímulo de este tipo de entidades por la función que cumplen, no compensan las limitaciones estructurales o de financiación de las que parten, ni los sobrecostes que conlleva la realización de las actuaciones de interés económico general que desarrollan. No podemos hablar así, desde luego, de una actuación planificada de promoción general, ni tributaria en particular, hacia estas entidades en función de la finalidad de interés público que persiguen, existiendo más inconvenientes que ventajas derivadas de la forma jurídica adoptada; ventajas que quedan además limitadas desde un punto de vista fiscal a aspectos ajenos a la propia función u objeto social que es el que las legitima.

El tratamiento fiscal diferencial por forma jurídica presenta, en términos generales, importantes inconvenientes, que podrían ser solventados si se instaura un sistema de beneficio basado simplemente en el objetivo a conseguir con independencia del tipo de entidad que lo consiga, siendo evidente que algunas de ellas van a alcanzarlos con muchísima más facilidad al formar parte de su propio objeto social. Ese tratamiento fiscal por objetivos de interés general alcanzados debe planificarse con los consiguientes indicadores de seguimiento y resultado, y debe quedar integrado en un conjunto general de cambios regulatorios y actuaciones de apoyo que, desde luego, debe coordinarse entre administraciones.

23. Según el cual podrán amortizarse libremente: a) Los elementos del inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias de las sociedades anónimas laborales y de las sociedades limitadas laborales afectos a la realización de sus actividades, adquiridos durante los cinco primeros años a partir de la fecha de su calificación como tales.

24. Que contempla la bonificación del 99 por ciento de las cuotas que se devenguen por modalidad de transmisiones onerosas en el ITPO y AJD, por la adquisición de bienes y derechos provenientes de la empresa de la que proceda la mayoría de los socios trabajadores de la sociedad laboral.

25. Detalla las incongruencias y problemas de adecuación entre requisitos de estos regímenes fiscales y los de la normativa reguladora de tales entidades AGUILAR RUBIO, M (2024): *ob. cit.*, pp. 150-180.

Bibliografía

- AGUILAR RUBIO, M. (2024): *El régimen tributario de las empresas de economía social*, Dykinson.
- ALGUACIL MARÍ, P. (2007): *Tributación de las sociedades laborales*, Aranzadi.
- ASKUNE ELIZAGA, C. (2016): “Empresas de inserción en la economía social. Herramientas para la inclusión sociolaboral”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 29, pp. 1-32.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (2020): *Estudio de Beneficios Fiscales*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf
- BANACLOCHE, J. (1999): “La fiscalidad de la innovación tecnológica”, *Impuestos*, nº. 17, pp. 1-15.
- BONET SÁNCHEZ, M. P. (2010): “Empresas de inserción: razones para una fiscalidad específica”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 21, pp. 1-30.
- CASILLAS, C., MACIÁ, M. y RICO, J. (2020): *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*, Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas 2020, Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Disponible en https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/ Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Disenio.pdf.
- CHIODI, F. M. (2021): *El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Una Europa social más fuerte para una recuperación y unas transiciones justas*, https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/04/Plan_de_accion_Pilar_EU.pdf
- COMISIÓN EUROPEA: *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/>.
- *Cuadro de indicadores sociales revisado*, Anexo 2 del Pilar europeo de derechos sociales. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/es/#annex2>
 - Comunicación relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores, de julio de 2002COM (2002) 0364 final.
- DE LA HOZ VILLAR, R. y PRIETO FLÓREZ, J. (2020): “Emprendimiento, dinámica empresarial y empleo: una revisión desde la óptica del crecimiento económico”, *Revista científica Anfíbios*, nº. 3, pp. 1-16. <https://doi.org/10.37979/afb.2020v3n1.57>
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. y OLAY VARILLAS, D. (2021): “La planificación estratégica como instrumento de desarrollo territorial integral”, *Estudios Territoriales*, Vol. LIII, nº. 208, pp. 285-310. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.01>
- FUENTES QUINTANA, E. (1973): *Prólogo* a la obra de LAGARES CALVO, M. J., *Incentivos fiscales a la inversión privada*, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1-15.

- GARCÍA SABATER, A. B. (2019): “Centros especiales de empleo de iniciativa social. Avances legislativos y ajustes necesarios”, CIRIEC-España, *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 35, pp. 85-91.
- JORDANA DE POZAS, L. (1949): “Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo”, *Revista de Estudios Políticos*, nº. 48, pp. 41-54.
- MORATALLA SANTAMARÍA, P. (2016): “Centros especiales de empleo”, CIRIEC-España, *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 29, pp. 1-36.
- PASTOR DEL PINO, M. C. (2023): *Gasto fiscal racional y cohesión territorial: un modelo general de planificación y control y una propuesta de actuación fiscal*, Aranzadi.
- SÁNCHEZ PACHÓN, L. A. (2020): “Los centros especiales de empleo: configuración legal y valoración de las últimas actuaciones normativas”, CIRIEC-España, *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº. 36, pp. 55-91.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y ANÁLISIS SOCIOLABORAL (2024): *Seguimiento de indicadores de empleo de la Estrategia Europa 2020/2030*, https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/pnr/observatorio/2023/Diciembre/OBSERVATORIO-DICIEMBRE-COMPLETO-2023.pdf

El régimen del IVA en el nuevo artículo 17.2 de la Ley 49/2002 (donaciones con retorno)

Alejandro Blázquez Lidoy

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

El Real Decreto-Ley 6/2023, de 20 de diciembre, ha introducido un nuevo artículo 17.2 en la Ley 49/2002, donde se establece que no es necesario que una donación sea pura y simple para que dé derecho al mecenazgo. En el caso de que la entidad no lucrativa conceda un retorno simbólico que no supere el 15% de la aportación y 25.000 € también dará derecho al mecenazgo. La regulación es incompleta y deficiente y abre numerosos interrogantes. En esta comunicación se analiza cuál sería el régimen del IVA.

Palabras clave: IVA, donación, mecenazgo, autoconsumo, contraprestación, operaciones con causa mixta.

1. Reforma del artículo 17.2 de la Ley 49/2002

El Real Decreto-Ley 6/2023, de 20 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, ha modificado, entre otros preceptos, el artículo 17.2 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

El nuevo artículo 17.2 de la Ley 49/2002 determina que *“También darán derecho a deducción los donativos, donaciones y aportaciones aun cuando el donante o aportante **pudiera recibir bienes o servicios, entregados o prestados por el donatario o beneficiario, de carácter simbólico, siempre y cuando el valor de los bienes o servicios recibidos no represente más del 15 % del valor del donativo, donación o aportación y, en todo caso, no supere el importe de 25.000 euros**”*.

Con relación a su fundamentación, el Preámbulo del RDL 6/2023 justifica este nuevo precepto en dar *“respuesta a una solicitud reiterada, tanto por el sector no lucrativo como por los donantes, en el sentido de considerar que no se pierde el carácter irrevocable, puro y simple de los donativos, donaciones y aportaciones en aquellos supuestos en los que el donante pudiera recibir una mención honorífica o un reconocimiento reputacional, por su mera condición de donante, siempre que tal mención o reconocimiento carezca de relevancia económica, de forma que no pueda ser considerada una contraprestación. Sin perjuicio de lo anterior, se acota el importe que pudiera recibir el donante al 15 % del valor del donativo, donación o aportación realizada, y en cualquier caso se establece un límite máximo de 25.000 euros, con la finalidad de evitar abusos y evitar que la donación pueda adquirir un carácter oneroso, no perseguido por el legislador”*.

2. El régimen del mecenazgo del artículo 17.2 de la Ley 49/2002

En el ámbito de las entidades no lucrativas y del mecenazgo, la condición para gozar de los beneficios fiscales en la Ley 49/2002 era que las donaciones **fueran puras y simples**. Esto, llevado a los cánones de Derecho civil, suponía que no pudiera haber contraprestación alguna. La DGT entendía, por su parte, que cuando había un retorno por parte del donatario, con independencia de la intensidad del mismo, no había donación, haciendo una interpretación incorrecta del Derecho privado. La existencia de un retorno por parte de la entidad no lucrativa supone que no hay una donación pura y simple, pero si la aportación se hace con *animus donandi* el hecho de que se reciba algo a cambio solo implica que en Derecho nos encontramos ante una donación onerosa, donde parte es donación y parte es contraprestación. Pero es una donación.

El Real Decreto-Ley 6/2023, recogiendo una demanda del sector, ha modificado el régimen y las donaciones ya no tienen que ser puras y simples. Con el nuevo diseño se permite la deducción si la entidad no lucrativa concede un retorno al aportante que sea *“de carácter simbólico, siempre y cuando el valor de los bienes o servicios recibidos no represente más del 15 % del valor del donativo, donación o aportación y, en todo caso, no supere el importe de 25.000 euros”*. Como puede comprobarse, se establece un doble límite económico; a) Hasta 166.666,67 €, se permite hasta un 15% de retorno sobre el valor de la donación. b) Desde 166.666,67 € se permite cualquier retorno inferior a 25.000 € con independencia del porcentaje del retorno sobre la donación. La regla matemática es que el porcentaje de retorno irá disminuyendo proporcionalmente según aumenta el valor de la donación; si la donación fuera de 200.000 €, el porcentaje máximo de retorno sería de 12,5% (25.000 €); si la donación fuera de 300.000 €, el porcentaje máximo de retorno sería de 8,33% (25.000

€); si la donación fuera de 1.000.000 €, el porcentaje máximo del retorno sería de 2,5% (25.000 €). Es decir, el retorno simbólico disminuye proporcionalmente según aumenta la donación.

Los interrogantes y cuestiones que plantea la norma, tanto de carácter técnico como de carácter sustantivo, son muchos y diversos y hace que nos encontremos ante una norma incompleta y técnicamente deficiente. La cuestión conceptual más importante de la reforma es determinar qué sucede con el retorno a los efectos del cómputo de la donación. En concreto, si la donación absorbe el retorno por considerarse accesorio o, por el contrario, si la norma está regulando los contratos con causa mixta, donde parte es donación y parte es precio. El legislador no ha completado el régimen y no da una solución a esta cuestión. Es decir, si hay un donativo de 100 unidades y el retorno que da la entidad no lucrativa es de 15 hay dos posibles calificaciones jurídicas a efectos del mecenazgo. Entender que nos encontramos ante una sola operación, donde la base de la deducción es por el total entregado en concepto de donación, sin descontar el retorno simbólico recibido. Es decir, la base del mecenazgo es de 100 unidades y no de 85, lo que supone un incremento encubierto de los porcentajes del mecenazgo, en tanto el efecto final en términos matemáticos supone incrementar los beneficios fiscales; Pensemos en una persona física que dona 100 unidades y recibe el retorno de 15 y que aplica el tipo de deducción del mecenazgo del 40% (40 unidades). Su donación real es de 85 unidades y tiene una deducción de 40 unidades, por lo que el tipo efectivo de la deducción por donación es del 47,06%.

Si, por el contrario, se entiende que nos encontramos el régimen jurídico de las donaciones con causa mixta sería aplicable el artículo 622 del Código Civil (*“Las donaciones con causa onerosa se regirán por las reglas de los contratos, y las remuneratorias por las disposiciones del presente Título en la parte que excedan del valor del gravamen impuesto”*). Y el régimen sería distinto; la base de la deducción por donaciones sería de 85 unidades y las 15 unidades restantes tendrían la naturaleza de operación sinalagmática. Es decir, si una persona física dona 100 y recibe 15 como retorno, su deducción puede ser de 40 (40% sobre 100) o de 34 (40% sobre 85), en función de cómo se interprete el nuevo artículo 17.2 de la Ley 49/2002.

A nuestro juicio, a los efectos de determinar el régimen jurídico del nuevo artículo 17.2 es necesario distinguir los siguientes escenarios:

1. **Si el retorno es meramente simbólico o inexistente en términos objetivos** (precio irrisorio que carece de causa), se debe aplicar el régimen de la donación al conjunto de la operación. Si la restitución es despreciable la donación absorbe cualquier retorno. Pero son casos que deben estar fuera de duda. Por ejemplo, y en términos cuantitativos, donde hubiera una donación 100 y un retorno de 0,5. Es decir, la base de la deducción sería de 100.

2. **Si el retorno solo es desproporcionado (precio vil)** a nuestro juicio, la normativa está incorporando en el sistema las operaciones con causa mixta, desdoblando la operación entre onerosa y gratuita. Es decir, en el caso de una donación de 100 y un retorno de 15, la base de la deducción por mecenazgo debe ser de 85. Esta interpretación, que entendemos que es la correcta, se fundamenta en argumentos lógicos y de unidad del sistema jurídico. Pero no hay que descartar que la otra opción (que la donación absorba la contraprestación), sea la realmente querida por el legislador a la vista del Preámbulo y del hecho de que no se ha modificado ni el contenido de los certificados de donación ni la información a remitir a la AEAT.
3. La solución que acabamos de proponer se limita al supuesto de que haya **un único negocio** donde, además del *animus donandi*, exista un retorno, **de tal manera que hay una causa mixta de un único negocio complejo** pero donde, de manera taxativa, quede explicitado el ánimo de liberalidad como causa principal.

Sin embargo, hay un supuesto distinto; **aquel donde existen dos negocios y dos causas que puedan dividirse e identificarse cuando exista un acuerdo donde se expliciten ambos negocios de manera expresa**. Se trata de una situación reconocida en Derecho privado, donde se distinguía entre los negocios indirectos o con causa mixta, de aquellos otros donde las partes explicitaban de manera expresa la realidad de los negocios, identificando qué parte era una relación sinalagmática y qué parte era donación. Así, en el ámbito tributario, en la Resolución del TEAC de los “*bolígrafos solidarios*” (20 de octubre de 2016, RG 5000/2015 y 5030/2015) el tribunal señalaba que estábamos ante “*dos negocios jurídicos celebrados en unidad de acto, la compra de un producto*” donde parte era donación y parte precio (con IVA).

3. El artículo 17.2 de la Ley y el Impuesto sobre el Valor Añadido

La reforma del artículo 17.2 de la Ley 49/2002 se agota en el mecenazgo. El artículo 17 determina que “*darán derecho a deducción los donativos, donaciones y aportaciones*”. Solo afecta al derecho a la deducción regulado en los artículos 18 a 21 de la Ley 49/2002. El artículo 17.2, al reconocer las donaciones con retorno, no regula cuál es el régimen de ese retorno en el resto del sistema tributario. No existe ninguna mención con relación a la contabilidad o el Impuesto sobre Sociedades del donante y del donatario. Así, en el ejemplo que hemos puesto de una donación de 100 y un retorno de 15, la cuestión es cómo se registra, tanto para el donante como para el donatario, ese retorno de 15 unidades en la cuenta de pérdidas y ganancias (base imponible en el IS). Y tampoco existe mención alguna con relación al IVA. El artículo

17.2 de la Ley 49/2002 no ha incorporado una cláusula pareja a la que sí aparece en el artículo 25 de la Ley 49/2002, relativo a los convenios de colaboración, donde dispone que la *“difusión a que se refiere el párrafo anterior, en el marco de los convenios de colaboración definidos en este artículo no constituye una prestación de servicios”*.

Es necesario, por tanto, determinar cuál es el tratamiento de las donaciones con retorno en el IVA, tanto para la entidad no lucrativa como para el donante.

- (i) Es posible que nos encontremos ante un donante empresario cuya aportación sea en especie, mediante bienes. La Ley 7/2022 modificó la LIVA para las donaciones de bienes a las entidades de la Ley 49/2002. En concreto, el artículo 91.Cuatro de la LIVA dispone que ***“Se aplicará el tipo del 0 por ciento a las entregas de bienes realizadas en concepto de donativos a las entidades sin fines lucrativos definidas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, siempre que se destinen por las mismas a los fines de interés general que desarrollen de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3, apartado 1.º, de dicha Ley”***. El artículo 91.Cuatro hace mención del concepto *“donativo”*. La cuestión es cómo se interpreta dicho concepto y si el hecho de que haya retorno de hasta el 15% podría suponer que no fuera aplicable el artículo 91.Cuatro y, por tanto, que no tributara a tipo cero la donación. A nuestro juicio, el análisis debe hacerse al margen de la Ley 49/2002 y el concepto de donativo es el de carácter civil.
- (ii) En el caso donde los donantes aporten dinero y la entidad no lucrativa entregue bienes o servicios la cuestión es cuál es el tratamiento del IVA de ese retorno, que puede ser de hasta el 15% o 25.000 €. En este caso, el análisis debe hacerse desde los cánones propios del IVA.
- El estudio debe ser por fases; En primer lugar, determinar si nos encontramos o no ante una operación onerosa realizada por la entidad no lucrativa; En segundo, si esa operación onerosa se realiza dentro de una actividad económica. Si la respuesta a ambas preguntas es negativa, entonces la operación estaría no sujeta a IVA. Si la respuesta fuera positiva, entonces sería necesario analizar la operación dentro del régimen del IVA.
 - En el caso de que el retorno de la entidad no lucrativa **sea irrisorio o meramente simbólico en términos cualitativos**, debe entenderse que la entidad está haciendo una operación no onerosa y, por tanto, no sujeta al IVA. No existe en el IVA un umbral cuantitativo para entender cuándo la operación es simbólica o irrisoria. No es posible acudir ni al 15% ni a los 25.000 €. El criterio es cualitativo al margen de la Ley 49/2002.

- Si la operación no fuera simbólica o irrisoria el análisis es distinto. En este caso, la operación estaría sujeta al IVA (siempre que se pasara las dos fases anteriores -onerosidad y actividad económica-). **Si el retorno es desproporcionado (precio vil) pero no simbólico o irrisorio la doctrina del TJUE sobre el carácter subjetivo de la base imponible de IVA supondría que todo lo recibido por la entidad no lucrativa formaría parte de la base imponible del IVA.** Es decir, si el donante aporta 200 € y la fundación da un retorno de 30 €, nos encontraríamos ante una operación donde los 200 € sería precio IVA incluido, por lo que para determinar la base imponible habría que dividir 200 € entre 1,21, 1,10 o 1,04 en función del tipo gravamen aplicable a la entrega o prestación.
- En el ámbito del IVA se ha reconocido **la posibilidad de que haya una operación con causa mixta** siempre que, con arreglo a la verdadera **naturaleza jurídica del contrato, pueda dividirse y cuantificarse en una operación gratuita y onerosa.** Se trataría de aplicar el principio de calificación a la verdadera naturaleza jurídica de la operación. En este sentido, había que distinguir entre negocios indirectos (utilización de un contrato oneroso donde parte del mismo responde a una liberalidad) de aquellos otros donde formalmente explicitan lo que realmente es, y donde cada negocio se documenta con arreglo a criterios de transparencia y con adecuación a la doble finalidad buscada: transmisión del bien o prestación de servicios, pero con constancia explícita de la parte del precio y de la parte de valor que es objeto de donación. Es decir, negocios mixtos de donación y compraventa que se regulan por la voluntad externa de las partes. **Si en el acuerdo queda indubitado, con la prueba correspondiente, el animus donandi y el importe de la donación y la contraprestación con arreglo a criterios de mercado, con el desdoblamiento de la operación con arreglo a la verdadera naturaleza jurídica de la operación, el régimen debe ser dual;** la operación onerosa está sujeta al IVA y la gratuita no. En nuestro ejemplo donde se cobran 200 €; 170 € serían donación. Y 30 € sería el importe IVA incluido.
- A efectos de determinar si una operación es simbólica o irrisoria (no sujeta al IVA) o desdoblar la base imponible en los negocios con causa mixta, es necesario poner en primer plano la doctrina del TJUE sobre las prácticas abusivas y que la operación no esté destinada a la obtención de una ventaja fiscal cuya concesión sería contraria al objetivo de la norma. De esta manera, en el caso de las operaciones con causa mixta, el valor de la contraprestación a efectos del IVA solo puede ser la de mercado. En primer lugar, por el límite de la doctrina de las prácticas abusivas. En segundo, porque entendemos que el artículo 79.Dos de la LIVA debe ser una referencia válida. El artículo 79.Dos dispone

que “*Cuando en una misma operación y por precio único se entreguen bienes o se presten servicios de diversa naturaleza, incluso en los supuestos de transmisión de la totalidad o parte de un patrimonio empresarial, la base imponible correspondiente a cada uno de ellos se determinará en proporción al valor de mercado de los bienes entregados o de los servicios prestados*”. En el caso de las donaciones con causa mixta no es aplicable este precepto en tanto no hay dos operaciones de distinta naturaleza sujetas al IVA. Sin embargo, y debido a la especialidad de la situación, es un criterio lógico y razonable que puede extenderse a nuestro supuesto de hecho.

Bibliografía

Esta comunicación se fundamenta en un extenso estudio nuestro que se acaba de remitir para su publicación (BLÁZQUEZ LIDOY, A., (2024) “Operaciones con causa mixta (donación y contraprestación); régimen jurídico del mecenazgo tras la reforma del RDL 6/2023”, Revista Técnica Tributaria, núm. 147, 56 páginas). En dicho estudio se analizan las numerosas cuestiones sustantivas y técnicas que presenta el artículo 17.2 (en Derecho privado, en el mecenazgo, en el IS y en el IVA) y en el mismo están recogidas las referencias bibliográficas, las sentencias, las resoluciones de los TEA y las contestaciones a las consultas de la DGT que sustentan la presente comunicación.

El mecenazgo mediante la cesión temporal del uso de bienes o derechos

Isidoro Martín Décano

Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario
UNED

1. Introducción

Recientemente se ha reformado la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (en lo sucesivo, Ley 49/2002)¹. Estas modificaciones afectan tanto al propio régimen aplicable a las entidades no lucrativas como al mecenazgo². Entre las novedades introducidas para este último se contempla una ampliación del concepto de donación deducible admitiendo entre ellas a la cesión temporal de bienes y derechos. En concreto el nuevo art. 17. 1.f) considera donación “*La cesión de uso de un bien mueble o inmueble, por un tiempo determinado, realizada sin contraprestación*”.

Esta medida entró en vigor el 1 de enero de 2024 y afecta al impuesto personal del donante-cedente (ya sea persona física o jurídica, residente o no) en cuanto podrá deducirse una cantidad en la cuota. El objeto de este trabajo es analizar las consecuencias de esta modificación en el ámbito tributario.

2. La relativa novedad de la cesión temporal como donación

El nuevo art. 17.1.f) de la Ley 49/2002 contempla, por primera vez, un tipo de donación fiscalmente deducible que es la cesión gratuita y temporal del uso de bienes o derechos.

1. La reforma se ha llevado a cabo por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (en adelante, Real Decreto-ley 6/2023 o reforma de 2024).

2. Todavía son escasos los trabajos doctrinales que analizan la reforma dada su reciente aprobación. Una visión de conjunto puede verse CORRECHER MATO, (2024); CASANELLAS CHUECOS, (2024); DE URRUTIA CODURAS, (2024), y MARTÍN DÉCANO, (2024).

En la Exposición de motivos del Real Decreto-ley 6/2023 se justifica la medida “*pues, si bien podría considerarse encuadrada dentro de las donaciones de derechos, en muchas ocasiones la falta de una mención expresa impedía realizar estas cesiones de forma efectiva*”.

La reforma consagra el criterio de la DGT en favor de la deducibilidad de ciertas cesiones gratuitas de bienes -calificadas de comodatos- al considerar que eran donaciones de derechos y, por tanto, encajarían en el tipo de donación al que se refería el artículo 17.1.a) de la Ley 49/2002.

En los primeros supuestos se trataba de la cesión de inmuebles a fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública para usarlos como sede social en los que éstas solo asumían los gastos de conservación y mantenimiento que generasen durante la duración del contrato. En nuestra opinión, la doctrina de la DGT era correcta pues hay ciertos comodatos que deben ser considerados una donación indirecta. Serían aquellos en los que el comodante sufre un empobrecimiento efectivo por dejar de percibir algo o por no poder utilizar el bien en su actividad económica. En definitiva, cuando hay un lucro cesante. Sin embargo, existen comodatos que no son una donación por faltar el mencionado empobrecimiento (por ejemplo, la cesión de un cuadro por un particular para una exposición) y si se quería que disfrutasen de las deducciones fiscales correspondientes deberían estar contemplados expresamente en la Ley y con una regulación distinta a las donaciones³. No obstante, en una consulta posterior de 2020, la DGT amplió su interpretación aceptando también los comodatos de obras de arte cedidas por particulares a museos haciendo desaparecer

3. ALBALADEJO GARCÍA y DÍAZ ALABART (2006, págs. 27-28) aclaran esta cuestión. Por su claridad transcribimos la totalidad de una cita tan extensa:

“Como liberalidad contractual que *produce un empobrecimiento efectivo del donante y un correlativo enriquecimiento del donatario*, se distingue la donación de otras liberalidades contractuales en las que si bien hay una concesión gratuita de algo, sin embargo, en principio, falta -por lo menos según la concepción de la ley- aquel empobrecimiento y enriquecimiento correlativo: como ocurre, por ejemplo, en el comodato (en general, en la concesión gratuita de derecho al uso de algo), en el mutuo sin interés, en la concesión gratuita de derechos reales de garantía o afianciamento), en el mandato gratuito, en la concesión gratuita de derecho a la prestación de servicios, etc.,

No obstante, por lo menos desde el punto de vista económico es evidente que en la generalidad de esos casos el beneficiario (no donatario) recibe un valor patrimonial (el valor que tenga el derecho de uso o el derecho a los servicios, etc.: pensemos en el alquiler que habría costado usar mediante el arrendamiento de cosas) del objeto que se dio en comodato, pues la retribución que habría que haber pagado - mediante arrendamiento de servicios- disfrutar en los que se prestaron gratuitamente). Sin embargo, desde el punto de vista de la ley, el dejar de percibir el beneficiario la contraprestación que podría haber obtenido, y el dejar de salir del patrimonio del beneficiado, la suma precisa para procurarse el uso o servicio, de por sí, no constituye, ni un cumplimiento ni un enriquecimiento de los que son precisos para que haya donación. Ahora bien, en mi opinión, aunque, en principio, se adopte tal posición, en casos concretos - habida cuenta las circunstancias-quizás proceda estimar o que algunas de esas figuras encierran realmente donación o, al menos, que le son aplicables ciertas de sus reglas”.

-según nuestro criterio- la distinción entre comodato y donación a efectos fiscales⁴. Para todos estos supuestos la DGT consideraba que la base de la deducción era la prevista por el art. 18.1.b) para las donaciones de derechos: *“el valor contable que tuviesen en el momento de la transmisión y, en su defecto, el valor determinado conforme a las normas del Impuesto sobre el Patrimonio”*. No se aclaraba nada más salvo que *“cabe indicar que el artículo 24 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, se remite al valor de mercado del derecho en el momento del devengo”*.

Por su parte, algunas comunidades autónomas contemplaban -y siguen haciéndolo- el comodato (junto a la expresión *“o prestamos de uso”* o la de *“o cesiones de uso”*) como un tipo de mecenazgo distinto al de la donación⁵. A pesar de esta diferenciación se les aplica el mismo incentivo fiscal que a las donaciones (una deducción en cuota sobre la que se aplican los mismos porcentajes) pero con normas dispares en lo que respecta al cálculo de la base sobre la que aplicar los dichos porcentajes. De tal manera que durante un primer momento los comodatos estatales no fueron deducibles pero sí los autonómicos y, a partir de las citadas consultas de la DGT, todos lo fueron pero con distinto incentivo fiscal.

Tras la reforma de 2024 esta última situación ya está respaldada legalmente.

3. La cesión temporal como donación tras la reforma de 2024

En el epígrafe anterior hemos señalado que la reforma de 2024 ha supuesto, en gran parte, la incorporación a la Ley 49/2002 del criterio mantenido por la DGT respecto de los comodatos considerándolos una donación de derechos. Pero existen diferencias respecto de la situación anterior. Veamos como ha quedado configurado el nuevo tipo de donación.

(i) La nueva norma se refiere a *“la cesión de uso”* no mencionando el comodato, contrato con el que guarda mucha similitud (art. 1740 Código civil⁶). Podríamos pen-

4. Las dos primeras consultas son las V2549-10 de 26/11/2010 y V1524-11 de 13/06/2011. La última es la V0613-20 de 31/03/2020. Nos remitimos al estudio que hacemos de este contrato y de su tributación en MARTÍN DÉGANO, I., (2015) y (2017).

5. Por ejemplo: Baleares (Ley 6/2015, de 30 de marzo, por la que se regula el mecenazgo deportivo y se establecen medidas tributarias); Valencia (Ley 20/2018, de 25 de julio, del mecenazgo cultural, científico y deportivo no profesional en la Comunitat Valenciana); La Rioja (Ley 3/2021, de 28 de abril, de Mecenazgo de la Comunidad Autónoma de La Rioja); Murcia (Ley 4/2022, de 16 de junio, de mecenazgo de la Región de Murcia) o Navarra (Decreto foral legislativo 2/2023, de 24 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones del régimen tributario especial de las fundaciones y otras entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo).

6. “Por el contrato de préstamo, una de las partes entrega a la otra, o alguna cosa no fungible para que use de ella por cierto tiempo y se la devuelva, en cuyo caso se llama comodato, o dinero u otra cosa fungible,

sar que se debe a un descuido del legislador y que ambas figuras son la misma como ocurre en algunas normas autonómicas en las que se recoge el comodato junto a la expresión “o prestamos de uso” o la de “o cesiones de uso”. Pero, nos parece más adecuado creer que existe una voluntad de no circunscribir estas cesiones gratuitas a los comodatos admitiendo otras cesiones reguladas según la voluntad de las partes y no por las previsiones de un contrato típico⁷. Estamos, pues, ante un contrato atípico en el que las partes podrán pactar libremente las estipulaciones, en especial quién debe asumir los costes generados por el bien durante la cesión.

(ii) La cesión de uso puede ser de un “bien mueble o inmueble” sin especificar unos concretos. Es decir, no se limita -como ocurre en ciertas normas autonómicas- a un determinado tipo (normalmente locales, en los inmuebles, y objetos de arte o del patrimonio histórico cuando se trata de bienes muebles)⁸. Tampoco se exige que estos bienes estén afectos a las actividades que se realizan en cumplimiento de los fines de interés general de la entidad no lucrativa. Si bien será lo más frecuente, nada impide que se ceda, por ejemplo, un espacio o un local para celebrar una fiesta con la que recaudar fondos para financiar las actividades propias de la entidad.

(iii) También se exige que la cesión de uso sea “por un tiempo determinado”. Es decir, debe ser un contrato sometido a un plazo, bien por tiempo bien por el uso pactado. Ello implica que el cedente solo puede reclamar la cosa prestada a la finalización del contrato⁹. Si no se pactó la duración del contrato ni el uso al que ha de destinarse la cosa estaremos ante lo que doctrinalmente se conoce como contrato de precario -basado en la mera tolerancia de uso- en el que el cedente podrá reclamarla

con condición de devolver otro tanto de la misma especie y calidad, en cuyo caso conserva simplemente el nombre de préstamo.

El comodato es esencialmente gratuito.

El simple préstamo puede ser gratuito o con pacto de pagar interés”.

7. Hay obligaciones del comodato que no tendrán que ser respetadas. Por ejemplo, entre las obligaciones del comodatario está la de “satisfacer los gastos ordinarios que sean de necesidad para el uso y conservación de la cosa prestada” (art. 1743 del Código civil) y entre las del comodante la de “abonar los gastos extraordinarios causados durante el contrato para la conservación de la cosa prestada, siempre que el comodatario lo ponga en su conocimiento antes de hacerlos, salvo cuando fueren tan urgentes que no pueda esperarse el resultado del aviso sin peligro” (art. 1751).

8. En nuestra opinión se abrirían numerosas y novedosas posibilidades para ayudar al denominado Tercer Sector que este debería saber aprovechar. Pensamos, por ejemplo, en la cesión de maquinaria para realizar una obra; objetos artísticos -sin calificación administrativa alguna- para exposiciones; un local para celebrar una fiesta o un acto institucional, teatros o instalaciones deportivas para llevar a cabo representaciones o competiciones; o una ambulancia para transporte de enfermos.

9. En el comodato se puede recuperar la cosa prestada antes de plazo cuando se tuviere urgente necesidad de ella (art. 1749 del Código civil).

a su voluntad¹⁰ y en consecuencia, a nuestro juicio, no sería una donación del art.17.1 de la Ley 49/2002.

(iv) A continuación, se requiere que la cesión sea “*realizada sin contraprestación*”. Esto es que sea gratuita y sin recibir nada a cambio lo cual concuerda con que la deducción de los “*donativos, donaciones y aportaciones*” (entre los que el art. 17.1 encuadra a la “cesión temporal”) esté ligada a la exigencia de que sean “*irrevocables, puros y simples*”. No obstante, hemos de tener en cuenta que la reforma de 2024 ha introducido una importante novedad al permitir cierto retorno al donante por la liberalidad realizada. En concreto, el nuevo art. 17.2 establece:

También darán derecho a deducción los donativos, donaciones y aportaciones aun cuando el donante o aportante pudiera recibir bienes o servicios, entregados o prestados por el donatario o beneficiario, de carácter simbólico, siempre y cuando el valor de los bienes o servicios recibidos no represente más del 15 % del valor del donativo, donación o aportación y, en todo caso, no supere el importe de 25.000 euros.

De acuerdo con el nuevo art. 17.2 nos preguntamos si esa la falta de contraprestación en la cesión estaría matizada por los nuevos retornos que se permiten. Es decir, si unos retornos dentro de los límites permitidos no impedirían que la cesión siga siendo gratuita a efectos del art. 17.1 b). El mismo problema puede suscitarse en relación con la donación de un usufructo pues el art. 17.1 c) exige que sea “*realizada sin contraprestación*” por lo que no vemos inconveniente en trasladar las soluciones doctrinales que pasamos a exponer.

La doctrina se ha pronunciado sobre la contradicción que existe en el caso de las cuotas de afiliación a las asociaciones de utilidad pública y el art. 17.2 pero no respecto de la cesión temporal. Recordemos que el art. 17.1. b) siempre ha considerado donaciones a las “*Cuotas de afiliación a asociaciones que no se correspondan con el derecho a percibir una prestación presente o futura*” (el énfasis es nuestro). Si no se pueden recibir prestaciones para que la cuota sea deducible, en principio, no tiene sentido que se permitan más adelante los retornos del art. 17.2.

A juicio, de BLÁZQUEZ LIDOY (2025) la interpretación literal de la falta de contraprestación en las cuotas debe corregirse en función del nuevo artículo 17.2. Para este autor, no existe ninguna razón jurídica para excluir estas cuotas de lo previsto para el resto de las donaciones del art. 17.1 por el hecho de que quien aporta sea un asocia-

10. Así lo prevé expresamente el artículo 1749 del Código civil para el comodato.

do de una asociación declarada de utilidad pública¹¹. La falta de coordinación entre ambos artículos se explicaría por una mala técnica legislativa ya que la modificación del Real Decreto 6/2003 “olvidó” la especificidad de las cuotas para adaptarlas a la nueva regulación del art. 17.2. En definitiva, en las cuotas sigue habiendo gratuidad aunque se reciba un cierto retorno.

Para DE URRUTIA CODURAS (2024) llama la atención la restricción sobre la posibilidad de ofrecer recompensas en las cuotas pero se inclina por una interpretación literal pues entiende que esa ha sido la intención del legislador.

Ambas posiciones resultan antagónicas y sus razonamientos se pueden trasladar con matices al supuesto que nos ocupa. No cabe duda de que la técnica empleada en la reforma no ha sido la más adecuada pero en el caso de la cesión temporal no se puede alegar el descuido del legislador. Esto es válido para las cuotas y el usufruto -cuyos artículos no fueron rectificadas- al producirse una modificación sobrevenida a raíz de la introducción del nuevo art. 17.2. Pero en el caso de la cesión, la introducción de esta como un nuevo tipo de donación se produce al mismo tiempo que la admisión de ciertos retornos. El legislador tenía que ser consciente de la contradicción entre ambas normas y pensamos que lo fue al recalcar (*voluntas legis*) que la cesión temporal del uso de bienes y derechos tenía que ser “sin contraprestación”. Otra cosa distinta es conocer la *mens legislatoris* para discriminar a tales cesiones gratuitas siendo el único supuesto en que no se admitan los retornos dentro de las donaciones.

(v) En cuanto a la base de la donación sobre la que aplicar los porcentajes de deducción la reforma ha incorporado el nuevo art. 18.1.g) que dispone que aquélla será:

el importe de los gastos soportados por el cedente en relación con tales bienes durante el periodo de cesión, siempre que tuvieran la consideración de gastos fiscalmente deducibles de haberse cedido de forma onerosa y sean distintos de tributos y de los intereses de los capitales ajenos y demás gastos de financiación, y estén debidamente contabilizados cuando el cedente esté obligado a llevar contabilidad de acuerdo con el Código de Comercio o legislación equivalente.

La primera condición para aplicar la deducción es que el bien siga generando gastos para el cedente y este los satisfaga. Si durante la cesión no soportase gasto alguno no tendrá derecho a la deducción por lo que la cesión deja de estar incentivada. En segundo lugar, de existir, esas cantidades tendrían que ser las necesarias para la

11. CORRECHER MATO (2024, pág. 201) entiende que los límites del artículo 17.2 de la Ley 49/2002 son “especialmente apropiados en el marco de las cuotas de afiliación satisfechas por los asociados, y tienen como finalidad evitar que el incentivo fiscal sea aplicable a negocios jurídicos onerosos”.

obtención de rendimientos en caso de una cesión onerosa¹². No obstante, la norma aclara que no formarán parte de la base de la deducción los tributos y los intereses de los capitales ajenos invertidos en la adquisición (entendemos que también en la mejora) y demás gastos de financiación.

La nueva norma no contempla cómo deben computarse e imputarse los gastos que conforman la base de la donación. Según nuestro criterio, se aplicarán en proporción al tiempo que dure la cesión en cada período impositivo y además, en el caso de los locales, se deberá tener en cuenta el porcentaje de superficie que ocupen en el inmueble.

Finalmente, se especifica que tales gastos deben estar correctamente contabilizados -si existe esa obligación- o justificados -añadimos nosotros- cuando no existe.

(vi) El art. 17.1 establece que solo serán deducibles las donaciones (incluidas la cesión de uso) "*irrevocables puras y simples*". Antes de la reforma de 2024, desde una interpretación literal y estricta podría haberse defendido el incumplimiento del requisito de la irrevocabilidad en el comodato ya que se estaría donando-prestando por un plazo determinado, transcurrido el cual el comodante recuperaría el bien cedido. Recordemos que hasta la modificación normativa que estamos analizando el comodato se admitió como una donación de derechos por la DGT pero no existía un refrendo legal. Pero, en nuestra opinión, esta interpretación suponía confundir la irrevocabilidad de los negocios jurídicos con la duración de sus efectos. Por ello no debería haber sido un impedimento para la deducción fiscal del comodato al igual que no lo era en el caso de otras donaciones. La Ley 49/2002 siempre ha contemplado una excepción en donaciones con cláusula de reversión cuando se dona un derecho por un plazo determinado cumplido el cual el derecho retorna al donante. Nos estamos refiriendo al caso del usufructo¹³. Así, al calcular la valoración de las donaciones el art. 18.1 c) reconoce que el usufructo puede tener un carácter temporal ("*períodos impositivos de duración*"), lo cual supone que estamos ante una donación a término y, en consecuencia, transcurrido el derecho de usufructo se consolida a favor de la propiedad del donante. No podría ser de otra forma dado que el art. 515 del Código Civil exige que la cesión del usufructo a una persona jurídica no exceda de 30 años. En la actualidad esta polémica ha dejado de tener sentido pues el nuevo art. 17.1 f) contempla la "*cesión temporal*" con un nuevo tipo de donación sin que ello vulnerase el requisito de la irrevocabilidad.

12. A este respecto resulta de interés, aunque no exista una remisión normativa, el listado ejemplificativo de gastos deducibles de los rendimientos del capital inmobiliario del art. 23 LIRPF.

13. Para GIL DEL CAMPO (2010, p. 349) es muy significativo y contradictorio que la Ley 49 2002 permita las donaciones de nuda propiedad y usufructo que la doctrina civilista considera como un caso más de donaciones con cláusula de reversión.

4. Valoración de la reforma

Aparentemente, la introducción de la cesión de uso como un tipo de donación supone una mejora respecto de la situación anterior pues otorga seguridad jurídica como se recoge en el Preámbulo del Real Decreto ley 6/2023. Es positiva también la admisión de contratos atípicos no circunscribiendo la donación al comodato. Y, por supuesto, que permitir que la cesión alcance a todo tipo de bienes y no limitarlos -como hacen algunas normas autonómicas- merece nuestro respaldo.

Sin embargo, con la actual composición de la base de la donación pensamos que no siempre se alcanzará el resultado de incentivar el mecenazgo buscado con la reforma del mecenazgo de 2024 y por la propia Ley 49/2002 desde su origen. En concreto, la cesión en la que el cedente no asuma gasto alguno carece de incentivo fiscal en la actualidad. El ejemplo paradigmático será el de los objetos de arte que, recordemos, la DGT admitió en la regulación anterior. Pero también será frecuente acogerse a la regulación del comodato en los inmuebles -dado la mayor seguridad que ofrece un contrato típico y sobre el que existe una doctrina y jurisprudencia consolidada- que prevé expresamente que los gastos de uso y conservación sean a cuenta del comodatario (art. 1743 del Código civil). Para todos los comodatos la DGT consideraba -antes de la reforma- que la base de la deducción era el valor contable y, en su defecto, el valor determinado conforme a las normas del Impuesto sobre el Patrimonio que se remite en último término al valor de mercado. Cuando el cedente no satisface gasto alguno por la cesión y es un empresario, ya sea persona física o jurídica, era claramente más favorable la regulación anterior pues la vigente es casi inexistente. En cuanto a los particulares, es cierto que calcular el valor de mercado no siempre sería sencillo pero, al menos, existía la posibilidad de aplicar el incentivo.

En esta valoración también habrá que en cuenta si con otro tipo de donación puede alcanzarse un resultado similar al de la cesión pero con mayor incentivo fiscal. Nos encontraríamos ante una economía de opción. Así debería analizarse si en cada caso concreto la donación de un usufructo (constituido *ex novo* o ya existente) pudiera resultar más rentable fiscalmente¹⁴. Recordemos que el art. 17.1 c) considera como

14. Ya PEDREIRA MENÉNDEZ (2003, pág.235) señalaba la importancia que puede tener el usufructo en el ámbito artístico. Así destaca que se pueden ceder obras de arte, conservando su titularidad, a ENL para que estas las expongan. En el caso de los bienes del patrimonio histórico se logra un beneficio fiscal y, además, el ahorro de los costes de conservación pues el art. 36 de la Ley 16/1985 obliga al titular del derecho real a afrontar los mismos. Habrá que tener en cuenta que cuando el nudo propietario realice explotaciones económicas y done el derecho sobre un inmueble afecto a ellas no va a poder amortizar. El ICAC se ha manifestado en el siguiente sentido: “[...] dado que el uso efectivo del inmueble no corresponde a la sociedad nudo propietaria, no procederá practicar la amortización correspondiente a la depreciación que sufra el inmueble por su funcionamiento, uso y disfrute, sin perjuicio de la obsolescencia que pudiera afectarlo.” (Consulta publicada en el BOICAC 69, de marzo de 2007). Del mismo modo, entendemos, que ocurriría en la cesión temporal.

donación deducible “*la constitución de un derecho real de usufructo sobre bienes, derechos o valores, realizada sin contraprestación*”. En estos casos, el nudo propietario no tiene que afrontar gasto alguno para aplicarse la deducción correspondiente pues la base de la donación no está relacionada con los ingresos o gastos que genere la operación sino con otros valores, como por ejemplo el catastral en los inmuebles¹⁵. De igual modo habrá que analizar si un alquiler a un precio inferior al del mercado podría resultar más favorable. En este supuesto, tendríamos que ver primero si esta operación es una donación indirecta o si se configura como un negocio mixto con donación y si estos son deducibles. Nos remitimos a lo que se trata en otro trabajo de esta obra.

Nos parece que hubiera sido más sencillo y eficaz (en tanto favorece el mecenazgo, lo que es el objetivo final de estas medidas) optar por otras formas de valorar la base sobre la aplicar los porcentajes de deducción en la cesión temporal. Bien podría haber sido incorporar la modalidad de valoración que rige en las leyes autonómicas. Estas normas han resuelto este problema en términos muy similares. Cuando se cedan locales, terrenos o inmuebles todas coinciden en que la base de la deducción será el importe anual que resulte de aplicar el 4 por ciento al valor catastral, proporcionalmente al número de días que corresponda de cada periodo impositivo. Si se ceden otro tipo de bienes la base será el importe anual que resulte de aplicar, en cada uno de los periodos impositivos de duración, el 4 por ciento a la valoración del bien, y se determinará también proporcionalmente al número de días del periodo. Otra posibilidad podría haber sido equipar la base de la cesión a la prevista para los usufructos en el art. 18 c), d) y e) pues no parece tener una explicación lógica que siendo contratos con unos efectos similares -calificados ambos como donaciones por la norma fiscal- se permita un derecho de opción dado su diferente incentivo.

15. La base de la donación de los distintos usufructos se regula en el art. 18.1 de esta manera:

“c) En la constitución de un derecho real de usufructo sobre bienes inmuebles, el importe anual que resulte de aplicar, en cada uno de los periodos impositivos de duración del usufructo, el 2 % al valor catastral, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda en cada período impositivo.

d) En la constitución de un derecho real de usufructo sobre valores, el importe anual de los dividendos o intereses percibidos por el usufructuario en cada uno de los periodos impositivos de duración del usufructo.

e) En la constitución de un derecho real de usufructo sobre otros bienes y derechos, el importe anual resultante de aplicar el interés legal del dinero de cada ejercicio al valor del usufructo determinado en el momento de su constitución conforme a las normas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados”.

Habría que tener en cuenta que cuando el nudo propietario realice explotaciones económicas y done el derecho sobre un inmueble afecto a ellas no va a poder amortizar. El ICAC se ha manifestado en el siguiente sentido: “[...] dado que el uso efectivo del inmueble no corresponde a la sociedad nudo propietaria, no procederá practicar la amortización correspondiente a la depreciación que sufra el inmueble por su funcionamiento, uso y disfrute, sin perjuicio de la obsolescencia que pudiera afectarlo.” (Consulta publicada en el BOICAC 69, de marzo de 2007). Del mismo modo, entendemos, que ocurriría en la cesión temporal.

Por otra parte, no se han previsto las consecuencias que la cesión puede tener en el IRPF sobre el comodante (persona física) al margen de la deducción en la cuota. En primer lugar, debe destruirse la presunción de onerosidad contemplada en el art. 6.5 de la LIRPF con la acreditación de que estamos ante una cesión gratuita. Entendemos que bastaría con el documento en el que se firme el contrato lo cual es conveniente a los efectos fiscales que estamos comentando aunque el Código Civil no exige formalidad alguna en la celebración del comodato bastando con la entrega de la cosa. Además, en el supuesto de que la cosa prestada sea un inmueble urbano (que no sea la vivienda habitual ni esté afecto a una actividad económica) hay que plantearse si el cedente-comodante tiene que tributar por el régimen de imputación de rentas del art. 85 de la LIRPF. Una interpretación literal de esta norma llevaría a ello en tanto el inmueble no está afecto por el comodante a una explotación económica ni genera rendimientos del capital por su alquiler o cesión. Así el comodante tendría que imputarse el 1,1 por ciento de su valor catastral (o el 2 por ciento si todavía no ha sido revisado dicho valor). En este sentido se ha manifestado la DGT (consultas V0425-08 de 25/02/2008 y V1823-14 9/07/2014) respecto de comodatos en los que familiares se prestaban bienes inmuebles. Pero, en nuestra opinión, debería hacerse una interpretación correctiva del precepto pues la intención del legislador al establecerlo era gravar los inmuebles no ocupados. De hecho cuando se trata de derechos reales la imputación se hace sobre el titular de estos. Y, además, en esta norma el legislador está pensado en el supuesto más común de cesión de bienes entre personas físicas o, al menos, cuando el comodatario siempre lo es. No tiene sentido que se grave la cesión a una entidad no lucrativa para que realice actividades de interés general cuando, al mismo tiempo, se permite una deducción en la cuota del impuesto personal del donante. *De lege ferenda* debería contemplarse esta situación en los términos aludidos.

Por último la cesión temporal de bienes de forma gratuita puede tener incidencia en el IVA. Si el cedente es un sujeto pasivo del Impuesto estaríamos ante un autoconsumo de servicios teniendo en cuenta la amplia definición de la prestación de éstos que recoge el art. 11.1 LIVA como concepto residual para toda actividad empresarial que no sea una entrega de bienes. En nuestra opinión, esta calificación genérica se puede matizar y encuadrarla en el art. 11.2 que califica como prestación de servicios “*la cesión del uso o disfrute de bienes*” sin diferenciar entre si es gratuita u onerosa.

La DGT en la consulta V2396-09 de 26/10/2009 inició una interpretación rup-turista¹⁶ respecto de los servicios gratuitos que prestaba un despacho de abogados a fundaciones de la Ley 49/2002. Y que, en la actualidad, podemos considerar como

16. Así la califica atinadamente PEÑALOSA ESTEBAN (2015, pág. 307).

una doctrina consolidada tras otras posteriores en el mismo sentido (V0920-16 de 10/03/2016, V2330-18 de 20/08/2018 y V3021-20, de 6/10/2020).

Estas cuatro consultas interpretan la normativa sobre el autoconsumo de servicios de una forma más flexible pues consideran que en estos casos no existiría y, por ello, no habría sujeción al impuesto. Estos servicios *pro bono* prestados por despachos de abogados o consultorías son calificados como donaciones de servicios. Pero para la DGT no son servicios ajenos a la finalidad de la empresa sino que *“se dirigen a la promoción de la firma, por cuanto contribuye a mejorar su percepción por parte de la opinión pública en general, y a la atención para los profesionales de la entidad, captando profesionales con talento que tengan inquietudes sociales, todo ello dirigido al mejor cumplimiento a los fines empresariales propios de la consultante”*.

En las circunstancias reseñadas los asesoramientos profesionales gratuitos han de considerarse afectos al desarrollo de la actividad profesional y no constituyen el supuesto de autoconsumo previsto en el art. 12.3º LIVA. Por tanto, no estarían sujetos al IVA no teniendo que repercutirlo en factura a la ENL. Asimismo, las cuotas soportadas por la empresa para poder prestar los servicios gratuitos serían deducibles¹⁷.

No vemos inconveniente en trasladar la doctrina expuesta a los nuevos supuestos de donación, en concreto a la cesión temporal, que ha introducido la reforma de 2024. Recordemos que la clave de esta interpretación administrativa sobre las donaciones de servicios reside en la intención del profesional de “promocionar” sus servicios ante la opinión pública. Y esa es, precisamente, la razón por la que las empresas o profesionales deciden ceder sus bienes o derechos.

Bibliografía

ALBALADEJO GARCÍA, M., y DÍAZ ALABART, S., (2006), *La donación*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid.

BLÁZQUEZ LIDOY, A., (2024), “Operaciones con causa mixta (donación y contraprestación); régimen jurídico del mecenazgo tras la reforma del RDL 6/2023”, *Revista Técnica Tributaria*, n.147.

17. En este sentido, la DGT en la consulta. V2396-09 de 26/10/2009 aclara que no resulta de aplicación la limitación en la deducción prevista en el art. 96.Uno.5º LIVA por la que se prohíbe la deducción de las cuotas correspondientes a bienes o servicios de los que resulte destinatario el empresario o profesional y cuyo destino previsible sea la realización de operaciones sin contraprestación (joyas, alimentos, bebidas, espectáculos, bienes o servicios destinados a clientes, asalariados o terceras personas). En este caso, nos encontramos ante un servicio directa y exclusivamente afecto al desarrollo de la actividad. Debe entenderse, por tanto, que sirve *“fundamental o primordialmente a los fines de la actividad empresarial o profesional de la consultante”*.

- CASANELLAS CHUECOS, M., (2024), “La reforma de la ley de mecenazgo y su impacto en la tributación de las operaciones de *crowdfunding* no lucrativo: Algunas cuestiones olvidadas”, *IDP. Revista de Internet, derecho y política*, n. 41
- CORRECHER MATO, C. J., (2024), “Economía social, mecenazgo y financiación colectiva: algunas reflexiones sobre los principales cambios y tendencias de reforma en el ámbito tributario”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n. 45
- DE URRUTIA CODURAS, H. G., (2024), “La Ley 49/2002 del mecenazgo; luces y sombras de una reforma en stand-by”, *Diario la Ley*, n. 10.473 (ejemplar electrónico sin paginar).
- MARTÍN DÉGANO, I., (2015), “El comodato: ¿una nueva forma de mecenazgo?”, *Crónica Tributaria*, n. 156.
- MARTÍN DÉGANO, I., (2017), “El mecenazgo por medio del comodato: ¿donación o una regulación específica?”, *Entidades con valor social: nuevas perspectivas tributarias*, (Dir. Merino Jara), Instituto de Estudios Fiscales
- MARTÍN DÉGANO, I., (2024) “Análisis de las novedades en los incentivos fiscales al mecenazgo tras el Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, n. 492.
- PEÑALOSA ESTEBAN, I., (2015), “La reforma de los incentivos fiscales al mecenazgo: luces y sombras”, *Anuario de Derecho de fundaciones 2014*, Iustel.

PARTE II

Desarrollos recientes en políticas públicas de fomento de la Economía Social —Políticas públicas—

Políticas de fomento de la Economía Social ¿la Economía Social necesita de las *benefit corporations*?

Maria Elisabete Gomes Ramos

Professora Associada com Agregação em Direito

Faculty of Economics - Universidade de Coimbra, CeBER

ORCID iD: 0000-0001-5376-489

Resumen

La promoción de la economía social a través de la creación legislativa de nuevas organizaciones es uno de los objetivos de la Ley de la Economía Social portuguesa (LBES). Creada en 2013, la LBES optó por definir la economía social (art. 2), enumerar las organizaciones de la economía social (art. 4) e identificar sus principios rectores (art. 5). Sensible a las exigencias de un mundo en transformación, el legislador portugués optó por un catálogo abierto de entidades de economía social. De conformidad con el artículo 4 h) de la LBES, forman parte de la economía social otras entidades con personalidad jurídica que cumplan los principios rectores de la economía social y figuren en las bases de datos de la economía social.

Los principios rectores de la economía social (o al menos algunos de ellos) influyen tanto en las *benefit corporations* como en las comunidades energéticas. El estudio concluye que las *benefit corporations*, desconocidas en el ordenamiento jurídico portugués, no están alineadas con los principios rectores de las entidades de la economía social portuguesa. La comunicación concluye, por tanto, que la promoción de la economía social no pasa por “trasplantar” a Portugal el modelo estadounidense de *benefit corporations*. Las comunidades energéticas, que no están vinculadas legislativamente a la economía social, son entidades de “doble misión” que, en Portugal, no encuentran una persona jurídica completamente adaptada a sus principios rectores. El modelo estadounidense de *benefit corporations*, aunque puede dar cabida a la doble misión de las comunidades energéticas, no está preparado para garantizar la adhesión abierta y voluntaria y el control por parte de sus miembros.

Palabras clave: Economía social, comunidades de energía, cooperativas, sociedades, *benefit corporations*.

1. Fomento de la economía social mediante la creación de nuevas entidades

1.1. Catálogo abierto de entidades de economía social

Influenciada por la ley española¹, la Ley de la Economía Social portuguesa (Lei de Bases da Economia Social - LBES)² establece “las bases generales del marco jurídico de la economía social, así como medidas de fomento de su actividad de acuerdo con sus propios principios”. Para delimitar el concepto de economía social, la LBES utiliza una compleja técnica normativa que combina la definición de economía social (art. 2) con la lista abierta³ de entidades de economía social (art. 4) y la afirmación de “principios rectores” (art. 5).

En cuanto a las “entidades de la economía social”, el art. 4 de la LBES prevé criterios jurídicos heterogéneos⁴: *a*) la forma jurídica de la persona jurídica (por ejemplo, las cooperativas); *b*) los estatutos jurídicos (por ejemplo, las instituciones privadas de solidaridad social); *c*) una disposición abierta que abarca “otras entidades dotadas de personalidad jurídica, que respeten los principios rectores de la economía social enunciados en el art. 5 de la presente ley y estén incluidas en la base de datos de la economía social” (art. 4, *h*), de la LBES).

Motivado pela necesidad de acompañar la evolución histórica de la economía social, el artículo 10, 2, *c*), de la LBES impone a los poderes públicos, en el marco de su misión de promoción de la economía social, la tarea de “facilitar la creación de nuevas organizaciones de economía social y apoyar la diversidad de iniciativas propias de este sector”.

En la escena internacional están surgiendo organizaciones híbridas que desdibujan los límites entre el ánimo de lucro y la búsqueda del interés general de la comunidad (lo que se conoce como “objetivos societales”). Con origen en EE.UU., la *benefit corporation*⁵, que combina el “fin social” o “fin público general” con el ánimo de lu-

1. Cfr. Deolinda Meira, “A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final”, *CIRIEC-España. Revista Jurídica*, nº 24/2013, p. 4; Antonio Fici, “Third Sector Organizations in a European and Comparative Legal Perspective”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023 p. 293; Deolinda Meira, “The legal regime of the social economy sector in Portugal”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023, p. 192, ss.

2. Ley n.º 30/2013, de 8 de Mayo.

3. Cfr. Deolinda Meira, “A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final”, cit., p. 8.

4. Cfr. Deolinda Meira, “A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final”, cit., p. 15.

5. Cfr. Dana Brakman Reiser, “European Law of Third Sector Organizations from the US Standpoint”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023, p. 348, ss.

cro de los accionistas, ha influido en varios sistemas legislativos europeos (la *società benefit* italiana en 2016 y la *société à mission* francesa en 2019⁶). En España, el 29 de septiembre de 2022 se publicó la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, conocida como “Ley de creación y crecimiento”. La “Disposición Adicional Décima” de esta ley reconoce las “Sociedades de Beneficio e Interés Común”. Se trata de sociedades de capital que voluntariamente deciden incluir en sus estatutos: a) el compromiso con la generación explícita de impacto social y ambiental positivo a través de su actividad; b) el sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de los citados objetivos sociales y ambientales. “Mediante desarrollo reglamentario se contemplarán los criterios y la metodología de validación de esta nueva figura empresarial, que incluirá una verificación del desempeño de la sociedad, quedando sujetos tanto los criterios como la metodología a estándares de máxima exigencia” (Ley 18/2022, de 28 de septiembre).

Sabiendo que las entidades corporativas de “doble misión”⁷ no han sido incluidas en la legislación portuguesa, es importante preguntarse si la promoción de la economía social implica la consagración del modelo de la *benefit corporation*. Esto implica preguntarse si las características estructurales de estas entidades son compatibles con las “bases” reguladoras de la economía social, en particular con los principios rectores de la economía social.

En Portugal, las comunidades de energía no están vinculadas legislativamente a la economía social, pero están moldeadas por principios de la economía social, como la afiliación abierta y voluntaria o el control de los miembros. Reguladas por el Decreto-Ley 15/2022, que transpone las Directivas (UE) 2019/944 y (UE) 2018/2001, la finalidad de las comunidades de energía es proporcionar beneficios ambientales, económicos y sociales a los miembros y a las localidades en las que operan⁸. También se identifican por ser personas jurídicas de adhesión abierta y voluntaria y, en lo que respecta a las comunidades de energías renovables, por el control de los miembros. Esto significa que las comunidades energéticas comparten algunos de los “principios rectores” de las organizaciones de la economía social (art. 5 de la LBES).

6. Véronique Magnier, “French Economie Sociale et Solidaire in the Middle of the Ford”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023, p. 62, ss.

7. A. Sanders, A., “Binding Capital to Free Purpose: Steward Ownership in Germany”, *European Company and Financial Law Review*, (2022). 19(4), 622-653.

8. Cfr. Margarita Miñarro Yanini, “La Economía Social como motor de desarrollo sostenible medioambiental y social”, CIRIEC-España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n^o 42, 2023, pp. 15-47.

1.2. Cuestiones de investigación y metodología

En primer lugar, la comunicación presentada al Congreso pretende identificar las opciones político-legislativas adoptadas por el legislador portugués para delimitar el significado normativo de la economía social. Para alcanzar este objetivo, la comunicación lleva al Congreso los resultados de la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la técnica normativa adoptada por la LBES para delimitar el ámbito de la economía social?

“Facilitar la creación de nuevas organizaciones de economía social” es una de las medidas legislativas de “fomento de la economía social” previstas en LBES portuguesa (art. 10, 2, c). En este contexto normativo, la comunicación pretende responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿deben los “poderes públicos, en el ámbito de sus competencias en materia de políticas de fomento de la economía social” (art. 10, 2, c), LBES) consagrar en el ordenamiento jurídico portugués las “sociedades de doble finalidad” destinadas a combinar el beneficio de los accionistas y la “finalidad social” o de “utilidad pública general”, de que la *società benefit* es un ejemplo.

El tercer objetivo del estudio es poner a prueba los resultados de las preguntas de investigación anteriores en el ámbito de las comunidades energéticas que comparten los principios rectores de la economía social pero no están vinculadas legislativamente a las entidades de la economía social. El marco jurídico de las comunidades energéticas, que resulta de la transposición de las directivas de la Unión Europea, las concibe como personas jurídicas de “afiliación abierta y voluntaria” cuyo objetivo principal es proporcionar a sus miembros o a las localidades en las que operan beneficios medioambientales, económicos y sociales e, de modo subordinado, beneficios financieros. En este contexto, se plantea la cuestión de si las comunidades energéticas pueden encontrar en el catálogo de entidades de la economía social una(s) entidad(es) que cumpla(n) su doble finalidad.

Teniendo en cuenta los objetivos y las preguntas de investigación definidos, el estudio adopta el *método documental*. Se trata de investigar documentos legislativos escritos que sean relevantes para comprender las opciones normativas y político-legislativas tomadas por el legislador portugués a la hora de delimitar el ámbito de la economía social. Una vez identificadas las fuentes legislativas pertinentes, se procederá a su análisis documental. La investigación bibliográfica y la revisión de la literatura sobre los temas objeto de estudio permitirán identificar las aportaciones de los diferentes autores a las cuestiones de investigación. Esto ayudará a establecer el vínculo entre los conocimientos existentes sobre los temas objeto de estudio y la contribución de estos conocimientos a la identificación de las medidas adecuadas para promover la economía social.

2. Catálogo abierto de entidades de economía social

En el ordenamiento jurídico portugués, la economía social se define legalmente como “el conjunto de actividades económicas y sociales desarrolladas libremente por las entidades a que se refiere el apartado 4 de esta ley” (art. 2, 1, de la LBES). A esta caracterización basada en la actividad “económico-social” y en la naturaleza de las entidades, la LBES añade el vector de la *finalidad*. La finalidad de las actividades de economía social “es la persecución del interés general de la sociedad, bien directamente, bien a través de la consecución de los intereses de sus socios, usuarios o beneficiarios, cuando sea socialmente relevante”⁹.

De conformidad con el artículo 4 de la LBES, forman parte de la economía social las siguientes entidades, “siempre que estén comprendidas en el ordenamiento jurídico portugués”: *a*) las cooperativas; *b*) las asociaciones mutuales; *c*) las “misericordias”; *d*) las fundaciones¹⁰; *e*) las instituciones privadas de solidaridad social no comprendidas en los apartados anteriores; *f*) las asociaciones con fines altruistas que actúen en los ámbitos cultural, recreativo, deportivo y de desarrollo local; *g*) las entidades comprendidas en los subsectores comunitario y de autogestión, integradas en los términos de la Constitución en el sector cooperativo y social; *h*) Otras entidades dotadas de personalidad jurídica que respeten los principios rectores de la economía social establecidos en el artículo 5 de esta ley y figuren en la base de datos de la economía social.

La disposición abierta¹¹ consagrada en la letra *h*) del artículo 4 de la LBES es una norma compleja, no sólo desde el punto de vista de la técnica legislativa empleada, sino también por la heterogeneidad de las organizaciones que podrían quedar comprendidas en ella¹².

La técnica legislativa del catálogo abierto de entidades de la economía social abre la vía a la incorporación de nuevas entidades a este ecosistema. En relación con esta enumeración abierta, es interesante preguntarse si las *benefit corporations* están en

9. Véase Deolinda Meira, “A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final”, *CIRIEC-España. Revista Jurídica* n.º 24/2013, p. 9.

10. Sobre las fundaciones en España, véase José Miguel Embid Irujo, “Actividad empresarial y derecho de fundaciones”, Cristina Marqués Mosquera (coordinación), *Las cooperativas y otras formas de colaboración empresarial al margen de las sociedades mercantiles*, Fundación Notariado, 2024, p. 665, ss.

11. Véase Deolinda Meira, “A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final”, cit., p. 8.

12. Sobre la distinción entre la delimitación jurídico-constitucional del sector cooperativo y social (art. 82 del Constitución de la Republica Portuguesa) y el perímetro de entidades de economía social (art. 4 de la LBES), véase Rui Namorado, *Renovar os quadros jurídicos da Economia Social?*, Oficina do Centro de Estudos Sociais, n.º 293, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2007, p. 10-11.

condiciones de cumplir los principios rectores de la economía social, tal como se definen en el artículo 5 de la LBES.

En Portugal, se trata por el momento de un ejercicio puramente académico, ya que las *benefit corporations* no están previstas en el ordenamiento jurídico portugués. Pero no podemos ignorar un movimiento de convergencia internacional que, partiendo de EE.UU., ha producido “trasplantes” legislativos que crean figuras híbridas que difuminan los límites entre el carácter lucrativo y la persecución del interés general de la comunidad (lo que se conoce como “societal goals”). En este contexto, se plantea la cuestión de si las *benefit corporations*, como entidades con una “doble misión”, tendrían cabida en el perímetro de la economía social, tal y como lo delimita la LBES.

3. Sociedades de “doble misión”: el modelo estadounidense y las figuras híbridas europeas

3.1. Model Benefit Corporation Legislation

En 2010, el Estado de Maryland adoptó una legislación específica sobre la *benefit corporation*, pero fue el *Model Benefit Corporation Legislation* (MBCL), redactado por William Clark y otros¹³ e integrado en un proyecto de la B Lab¹⁴, el que influiría en diversas legislaciones de EE UU¹⁵. A partir de su experiencia en EE.UU., la *benefit corporation* se extendió internacionalmente¹⁶.

En EE.UU., a pesar de la diversidad de leyes corporativas estatales, podemos decir que, en general, una *benefit corporation* es una organización con ánimo de lucro que

13. *Model Benefit Corporation Legislation*, disponible en <https://growthorientedsustainableentrepreneurship.files.wordpress.com/2016/07/gv-white-paper-need-and-rationale-for-benefit-corporations.pdf>, como Appendix A do estudo William H. Clark, Jr., Drinker Biddle & Reath LLP; Larry Vranka, Canonchet Group LLC, *White Paper The need and rationale for the benefit corporation: why it is the legal form that best addresses the needs of social entrepreneurs, investors, and, ultimately, the public*, 2013 (4.7.2024).

14. Sobre la B Lab, con sede en *Pennsylvania*, Dana Brakman Reiser/ Steven A. Dean, *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, Oxford: Oxford University Press, 2023, p. 160, escriben: “Organized as a traditional charity, B Lab offers its imprimatur to eligible businesses”.

15. Véase Dana Brakman Reiser/Steven A. Dean, *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, cit., p. 161.

16. Segundo la B-Lab, “Today, 51 jurisdictions around the world including Italy, Colombia, France, Peru, Rwanda, Uruguay, Ecuador, British Columbia, and Canada, as well as 44 U.S. states, Puerto Rico, and the District of Columbia (Washington, D.C.) have stakeholder governance statutes. The statutes differ based on the degree of stakeholder consideration required. Some demand the triple bottom line of people, planet, and profit; others require a double bottom line of purpose and profit.”

<https://www.bcorporation.net/en-us/movement/stakeholder-governance> (10.7.2024).

produce beneficios comunes y actúa de forma responsable y sostenible en beneficio público. Según los autores de la MBCL, la razón de ser de esta figura radica en la necesidad de superar el paradigma jurisprudencial tradicional de creación de valor para el accionista.

Es necesario contextualizar esta justificación en el marco de la jurisprudencia de los tribunales de *Delaware*, que han construido una *jurisprudencia* consolidada en el sentido de que los administradores deben maximizar el valor para el accionista, como se desprende de las famosas sentencias *Dodge v. Ford Motor Co.* y *Revlon, Inc. v. Mac Andrews & Forbes Holding, Inc.* Aunque los denominados “constituency statutes” pueden mitigar esta orientación consolidada hacia el valor para el accionista, no pueden superarla por completo, ya que sólo pueden permitir que los intereses de los no accionistas sean ponderados por los administradores, pero no pueden obligar a los administradores a favorecer dichos intereses¹⁷.

Las piedras angulares de las *benefit corporations* son: a) el objeto social, b) la responsabilidad de los miembros del órgano de administración, c) la transparencia y d) los medios legales destinados a hacer efectivos los intereses de los no socios. Según el artículo 201 (a) de la MBCL, la *benefit corporation* debe perseguir un beneficio común, que se especifica en el artículo 102: “Un impacto material positivo en la sociedad y el medio ambiente, considerados en su conjunto, evaluado con respecto a un estándar de terceros, de los negocios y operaciones de una sociedad de utilidad pública”. Los estatutos pueden estipular otros beneficios comunes ejemplificados en el § 102, como servicios para empleados o comunidades con bajos ingresos, protección del medio ambiente, mejora de la salud pública, promoción de las ciencias y las artes.

En cuanto a los deberes de los administradores, el § 301 (a) (1) de la MBCL establece que deben tener en cuenta el impacto de sus decisiones no sólo en los accionistas, sino también en los grupos de interés de la empresa, como los empleados, el medio ambiente, el público, *etc*¹⁸. Ninguno de estos grupos es dominante sobre otro

17. William H. Clark, Jr., Drinker Biddle & Reath LLP; Larry Vranka, Canonchet Group, *White Paper The need and rationale for the benefit corporation: why it is the legal form that best addresses the needs of social entrepreneurs, investors, and, ultimately, the public*, 2013, p. 9, ss.

18. Determina lo § 301(a)(1) do MBCL que “The directors of a benefit corporation, in considering the best interests of the corporation: shall consider the effects of any action or inaction upon: (i) the shareholders of the benefit corporation, (ii) the employees and workforce of the benefit corporation, its subsidiaries and its suppliers, (iii) the interests of customers as beneficiaries of the general public benefit or specific public benefit purposes of the benefit corporation, (iv) community and societal factors, including those of each community in which offices or facilities of the benefit corporation, its subsidiaries and its suppliers are located, (v) the local and global environment, (vi) the short-term and long-term interests of the benefit corporation, including any benefits that may accrue to the benefit corporation from its long-term plans and the possibility that these interests may be best served by the continued independence of the benefit corporation and (vii) the ability of the benefit corporation to accomplish its general benefit purpose and any specific public benefit purpose”.

ni debe ser favorecido; pero los estatutos pueden declarar una preferencia por un determinado grupo.

La transparencia se consigue publicando un informe de beneficios en el sitio *web* de la sociedad (art. 401), y los accionistas deben tener acceso a una copia de este documento. La MBCL no exige que la información divulgada en el informe de beneficios sea auditada. En términos de gobernanza, la MBCL reconoce la figura del “director de beneficios”, pero no la hace obligatoria (§§302 y 303).

El punto más delicado de la propuesta se refiere a los medios jurídicos reconocidos a los *stakeholders*. A este respecto, la MBCL otorga a la sociedad y a sus accionistas los medios jurídicos para hacer efectivas las prestaciones comunes. En cambio, se priva a los *stakeholders* (no accionistas) de toda legitimidad para obligar a la sociedad a cumplir las cláusulas estatutarias sobre el beneficio común. Los miembros del órgano de administración de la sociedad de prestaciones no tienen ninguna obligación frente a terceros.

3.2. Benefit corporations no cambian las viejas estructuras de poder

El entusiasmo en torno a las sociedades de beneficio “como vehículo para el *stakeholder capitalism*”¹⁹ coexiste con una intensa batería de críticas que, en síntesis, pueden resumirse como sigue: *a*) se cuestiona que la *public benefit corporation (PBC)* sea el vehículo adecuado para aislar a las empresas cotizadas de la presión de los inversores para maximizar beneficios; *b*) las *benefit corporations* “do not revise either the power structure or the decision-making apparatus of the traditional corporation”²⁰; *c*) vaguedad y no mensurabilidad de los *corporate purposes*²¹; *d*) las posibles discrepancias entre las “purpose statements” y las prácticas de la empresa, en particular con respecto a los empleados (por ejemplo, decisiones del consejo de administración que prohíben la sindicación de los trabajadores²²), que pueden dar lugar a prácticas de “greenwashing”; *e*) la falta de criterios que identifiquen los intereses a los que deben dar prioridad los consejeros²³. “Donde los estatutos de las circunscripciones otorgan permiso, permitiendo a los directores considerar los factores que deseen,

19. Jill E. Fisch and Steven Davidoff Solomon, “The “value” of a public benefit corporation”, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper n° 585/2021 May 2021, p. 72.

20. Jill E. Fisch/Steven Davidoff Solomon, “The “value” of a public benefit corporation”, cit., p. 74.

21. Cfr. *DGCL* § 362(b). Alessio Bartolacelli, “Modelos de sociedades “especiais” com fim adicional de “benefício comum”: benefit corporations dos EUA, società benefit italianas e sociétés à mission francesas (com uma nota anglo-alemã)”, *VI Congresso Direito das Sociedades em Revista*, Coimbra: Almedina, 2022, p. 321; Jill E. Fisch/Steven Davidoff Solomon, “The “value” of a public benefit corporation”, cit., p. 88, ss..

22. Jill E. Fisch/Steven Davidoff Solomon, “The “value” of a public benefit corporation”, cit., p. 78.

23. Cfr. J. Loewenstein, ‘Benefit Corporations: A Challenge in Corporate Governance’ (2013) *The Business Lawyer*, 68(4), 1007-34.

las formas corporativas híbridas exigen que los directores miren más allá de los intereses de los accionistas. Deben considerar esos intereses. Deben equilibrarlos. Pero las formas híbridas no priorizan la misión social, ni instruyen a los directores sobre cómo deben navegar para servir a sus múltiples partes interesadas²⁴. “Incluso si un accionista motivado de una corporación de beneficio presentara una acción impugnando la consideración de sus fiduciarios hacia los intereses de las circunscripciones que no son accionistas, un director acusado podría ser absuelto mediante las actas corporativas que documenten una discusión de esos intereses y una decisión de priorizar los intereses de los accionistas sobre ellos”²⁵.

Como ha subrayado repetidamente la doctrina, la *benefit corporation* - sobre todo en su experiencia estadounidense - no altera las estructuras tradicionales de poder y de ejercicio del poder en las sociedades capitalistas. Esto tiene implicaciones decisivas, como el hecho de que el compromiso de los beneficios comunes (para *stakeholders*) es *precario* porque puede modificarse a voluntad de los socios. “Unfortunately, social enterprise hybrid corporations do not tie shareholders to serving the public good”²⁶. “A public benefit corporation stands only a shareholder vote away from becoming an ordinary for-profit corporation”²⁷.

Lo que es muy importante es la falta de instrumentos jurídicos para hacer valer los intereses de las partes interesadas (*stakeholders*). El consejo de administración sólo responde ante los accionistas, como en las empresas tradicionales. En otras palabras, los intereses de los accionistas se persiguen de otra manera²⁸. Para resolver este problema, los autores sugieren la legitimación de terceros para actuar contra la empresa, la supervisión estatal o la creación obligatoria de comités consultivos formados por *stakeholders*.

Los sistemas de información también han sido cuestionados/criticados: a) falta de auditoría; b) las leyes no identifican la metodología para medir los impactos sociales o medioambientales y las empresas pueden elegir entre varios “third party standards”; c) costes de cumplir con las obligaciones de información; d) bajos índices de cumplimiento.

24. Dana Brakman Reiser / Steven A. Dean, *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, cit., p. 163.

25. Dana Brakman Reiser / Steven A. Dean, *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, cit., p. 163.

26. Cfr. Dana Brakman Reiser / Steven A. Dean, *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, cit., p. 163.

27. Dana Brakman Reiser / Steven A. Dean, *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, cit., p. 163.

28. Guido Ferrarini/Shanshan Zhu, *Is there a role for benefit corporations in the new sustainable framework?* ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper n° 588/2021 June 2021, p. 6.

También se señala que la *benefit corporation* ha sido muy procurada, no por sus méritos intrínsecos ni por su genuina decisión de promover beneficios comunes, sino por razones oportunistas relacionadas con la falta de control y de normas rigurosas. “Both types of regimes do also provide for disclosure —the benefit corporation to the public and the public benefit corporation to shareholders— but neither punishes failures to disclose, and studies of compliance thus far generally show rates in the single digits. Without any potential penalty for failing to meet even the anemic demands they place on directors and little reason to expect organizational transparency, investors have no reason to trust these forms to discipline directors.”²⁹

Esto tiene la perversa consecuencia de erosionar el *efecto de señalización* que las *benefit corporations* pretendían producir. Según algunos, esto hace que las *benefit corporations* sean completamente superfluas y crea una peligrosa dicotomía entre “corporaciones benéficas” y “corporaciones empresariales”, sugiriendo que estas últimas no deberían asumir misiones sociales. Por último, algunos autores ven en la sociedad de utilidad pública un medio para facilitar la privatización del interés público y la transferencia de la responsabilidad del bien común al sector privado³⁰.

3.3. Società benefit italiana

La *società benefit*, incorporada al ordenamiento jurídico italiano por la *Legge* 208/2015³¹, es una empresa en la que el ánimo de lucro debe combinarse con actividades de beneficio común³². La ley la caracteriza como una empresa “que, en el ejercicio de una actividad económica, además del objetivo de compartir sus beneficios, persigue uno o más objetivos de beneficio común y opera de manera responsable, sostenible y transparente hacia las personas, las comunidades, los territorios y el

29. Dana Brakman Reiser / Steven A. Dean, *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, cit., p. 164.

30. L. Baudot/ J. Dillard/N. Pencle, ‘The emergence of benefit corporations: A cautionary tale’ (2020) *Critical Perspectives on Accounting*, 67–68, 102073.

31. Legge di 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, commi 376-384. Sobre la legislación italiana, véase Elisabetta Codazzi, “Società benefit (di capitali) e bilanciamento di interessi: alcune considerazioni sull’organizzazione interna”, *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 2/2020, p. 589, ss. Sobre la influencia de la *Delaware General Corporation Law* en la *società benefit* italiana, véase Alessio Bartolacelli, “Modelos de sociedades “especiais” com fim adicional de “benefício comum”: benefit corporations dos EUA, società benefit italianas e societàs à mission francesas (com uma nota anglo-alemã)”, cit., p. 329.

32. Alessio Bartolacelli, “Le società benefit: responsabilità sociale in chiaroscuro”, *Non profit Paper*, 2017/2, p. 256, considera que se trata de una nueva denominación social, pero no de un nuevo tipo de sociedad. Se diferencia de la empresa social, incorporada al ordenamiento jurídico italiano desde 2006, en que la disciplina de la empresa social impide que los beneficios se distribuyan entre los accionistas, sino que se aplican a la actividad de la empresa.

medio ambiente, los bienes y actividades culturales y sociales, los organismos y asociaciones y otras partes interesadas”.

El beneficio común es “la persecución, en el ejercicio de la actividad económica de las sociedades beneficiarias, de uno o varios efectos positivos, o la reducción de efectos negativos, sobre una o varias de las categorías contempladas en el apartado 376”³³. Dado que el beneficio común lo deciden los accionistas, debe incluirse en la cláusula estatutaria sobre el objeto social y, en consecuencia, obliga al órgano de dirección a respetarlo en sus decisiones empresariales.

Esto tiene implicaciones para los deberes y responsabilidades de los administradores. El apartado 380 establece que “la gestión de una società benefit debe realizarse de forma que se equilibren los intereses de los socios, la persecución de los objetivos del beneficio común y los intereses de los grupos indicados en el apartado 376, de conformidad con lo dispuesto en los estatutos”. Y el párrafo 381 de la ley prescribe que el incumplimiento de los deberes establecidos en la ley, o la falta de conciliación de los intereses lucrativos de los socios con los objetivos del beneficio común, puede exponer a los administradores a responsabilidad por incumplimiento. La ley ordena la aplicación de las normas del *Codice Civile* relativas a la responsabilidad civil de los administradores, en cada uno de los tipos societarios (apartado 381). No se reconoce a los accionistas ningún instrumento jurídico que les permita actuar contra los administradores en caso de incumplimiento de las actividades de “beneficio común”.

En términos de transparencia, los administradores de la sociedad deben elaborar un informe anual sobre la búsqueda del beneficio común. Este informe debe adjuntarse al balance y, en el caso de las empresas que dispongan de él, debe publicarse en su página *web*. En este informe, las partes interesadas pueden encontrar información sobre la actividad realizada por la empresa durante el ejercicio, información sobre la medición del impacto mediante la aplicación de normas de medición del impacto (véase el apartado 378(d) de la Ley), y una visión de futuro que identifique los objetivos que la empresa debe alcanzar en el siguiente ejercicio.

La mención de “società benefit” o de la abreviatura “SB” es puramente facultativa³⁴; sólo se deducirá del objeto si la empresa es una empresa benéfica. Según el

33. El apartado 376 de la *Legge* 208/2015 establece lo siguiente: “Le disposizioni previste dai commi dal presente al comma 382 hanno lo scopo di promuovere la costituzione e favorire la diffusione di società, di seguito denominate «società benefit», che nell’esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse.”

34. Véase apartado 379 de la *Legge* 208/2015.

apartado 384, en caso de incumplimiento del “beneficio común”, son aplicables las sanciones previstas en el Código de Consumo o relativas a la publicidad engañosa.

3.4. Société à mission

También en Francia, la influencia de las sociedades de beneficio se deja sentir en el régimen de la *société mission*, introducido en el ordenamiento jurídico francés en mayo de 2019 por la *Loi PACTE*³⁵.

La “société à mission” depende de los siguientes requisitos *a)* su *raison d’être*³⁶ debe especificarse en los estatutos junto con uno o más objetivos sociales y medioambientales que la empresa debe perseguir como misión en el desempeño de sus actividades³⁷; *b)* debe crearse un *comité de mission*, distinto de otros órganos corporativos y que incluya al menos un empleado, que será responsable de supervisar la implementación de la misión social / medioambiental y de presentar un informe anual adjunto al informe de gestión y verificado por un organismo tercero independiente; *c)* las modalidades de seguimiento de la realización de esta misión por un comité de misión; *d)* la realización de los objetivos sociales y medioambientales mencionados es objeto de verificación por un organismo tercero independiente; *e)* la empresa declara su estatuto de *société à mission* al tribunal de comercio, que la inscribe en el registro mercantil y de empresas³⁸.

En cuanto a la pérdida de la condición de *société à mission*, el artículo 210-11 del Código de Comercio establece que si no se cumplen las condiciones de califica-

35. *PACTE* significa “*Plan d’action pour la croissance et la transformation des entreprises*” que a consagrado no art. L. 210-10 do *Code de commerce*. Sobre la *Loi PACTE* no *Code Civil*, véase Maria Elisabete Ramos, “Corporate purpose, sustentabilidade e gestão societária”, *VI Congresso Direito das Sociedades em Revista*, Coimbra: Almedina, 2022, p. 385, ss.; Pierre-Henri Conac, “Le nouvel article 1833 du Code Civil Français et l’intégration de l’intérêt social et de la responsabilité sociale d’entreprise : constat ou révolution », *Orizzonti del diritto commerciale*, 2019, 3, p. 500.

36. Sobre la « *raison d’être* », véase David Hiez, “The Suitability of French Law to B Corp”, Henry Peter/ Carlos Vargas Vasserot/ Jaime Alcalde Silva (Editors), *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies*, Springer, 2022, p. 579, ss.

37. Véase el art. 1835 do *Code Civil*: “Les statuts peuvent préciser une raison d’être, constituée des principes dont la société se dote et pour le respect desquels elle entend affecter des moyens dans la réalisation de son activité ».

38. Cfr. *Code de commerce*, article L. 210-10. Véase S. Schiller, ‘L’évolution du rôle de sociétés depuis la Loi PACTE’, *Orizzonti del diritto commerciale*, 3 (2019), p. 517-532. Para números sobre as sociedades de mission existentes, v. *Baromètre de l’Observatoire des Sociétés à Mission*, disponível em <https://www.observatoiredessocietesamission.com/barometres-infographies/> (10.7.2024). *La Poste* es una « société à mission » que adota la « *raison d’être*”: « au service de tous, utile à chacun, La Poste, entreprise de proximité humaine et territoriale, développe les échanges et tisse des liens essentiels en contribuant aux biens communs de la société tout entière ». <https://www.lapostegroupe.com/fr/actualite/le-groupe-la-poste-devient-entreprise-a-mission> (10.7.2024).

ción o cuando el dictamen emitido por el organismo independiente concluya que no se cumplen los objetivos sociales o medioambientales, el fiscal o cualquier persona interesada puede solicitar al presidente del tribunal de comercio que ordene a la empresa retirar la denominación “société à mission” de todos los documentos, actos y soportes electrónicos.

El régimen de la *société à mission* no incluye normas específicas sobre la responsabilidad de los administradores. La doctrina francesa observa que una de las diferencias significativas entre el sistema jurídico francés y la experiencia estadounidense reside en el hecho de que en Francia no existen casos de responsabilidad civil de los administradores basada en la persecución de intereses distintos del reparto de dividendos³⁹.

No parece haber base para afirmar que la *société à mission* es un nuevo tipo de empresa. De hecho, se trata de empresas cuyo objeto se caracteriza por preocupaciones medioambientales o sociales y cuya estructura está adaptada (a través del comité de misión)⁴⁰. Esto no corresponde a estructuras de gobierno democráticas -como es típico de ciertas organizaciones de la economía social- ni implica cambios estructurales en el ejercicio del poder por parte de las empresas que voluntariamente solicitan esta calificación jurídica.

3.5. Sociedades de Beneficio e Interés Común

En España, la Ley 18/2022, de 28 de septiembre - conocida como “Ley de Creación y Crecimiento”- fue publicada el 29 de septiembre de 2022. La disposición adicional décima de esta ley reconoce, con una redacción muy general, la figura de las “Sociedades de Beneficio e Interés Común”. Se trata de sociedades de capital que voluntariamente deciden incluir en sus estatutos: a) el compromiso de generar explícitamente un impacto social y ambiental positivo a través de su actividad; b) el sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el cumplimiento de los citados objetivos sociales y ambientales.

La ley no hace más. En su lugar, remite al desarrollo reglamentario las disposiciones y la metodología de validación de este nuevo concepto empresarial⁴¹.

39. David Hiez, “The Suitability of French Law to B Corp”, cit., p. 577.

40. David Hiez, “The Suitability of French Law to B Corp”, cit., p. 582.

41. Véase Sara González Sánchez, “La sociedad de beneficio e interés común en la Ley 18/2022 y su regulación en el Derecho comparado”, *Revista de derecho de sociedades*, nº 66, 2022, p. 1-25.

3.6. Portugal no ha recibido las benefit corporations y no regula las empresas sociales

Portugal no contempla las sociedades de “doble misión” en su ordenamiento jurídico⁴². El ordenamiento jurídico portugués tampoco regula las empresas sociales en general⁴³.

La Ley de la Economía Social no contempla las empresas sociales. No existe ninguna norma jurídica que determine qué son las empresas sociales en general. Tampoco existe un sistema público de certificación de empresas sociales⁴⁴ - la etiqueta B LAB es una etiqueta privada que se aplica a entidades de diversas naturalezas jurídicas; no está vinculada a las empresas sociales.

4. Las comunidades de la energía y su relación ambivalente con la economía social

4.1. Principios rectores de la economía social en el régimen de las comunidades energéticas

En Portugal, el Decreto-Ley 15/2022, de 14 de enero, establece la organización y funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional, transponiendo la Directiva (UE) 2019/944 y la Directiva (UE) 2018/2001⁴⁵.

La Directiva de energías renovables (2018/2001/UE) caracteriza «comunidad de energías renovables» como: una entidad jurídica: a) que, con arreglo al Derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado; b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios; c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a

42. Véase Maria Elisabete Ramos, “Sociedades benefício – futuro ou fronteira da economia social? – a propósito do art. 4.º, h), da Lei de Bases da Economia Social”, *Revista ES – Economia Social*, maio de 2023, n.º 20; Maria Elisabete Ramos, “Empreendedorismo sustentável e sociedades benefício”, *Direito das Sociedades em Revista*, ano 15, vol. 29, abril, 2023, p. 121, ss.

43. Cfr. Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos, “Social enterprises and benefit corporations in Portugal”, Henry Peter/Carlos Vargas Vasserot/Jaime Alcalde Silva, *The International handbook of social enterprise law. Benefit corporations and other purpose driven companies*, Springer, 2022, p. 739, ss.

44. Sobre las virtudes del modelo de certificación, véase Ofer Eldar, *The organization of social enterprise*, ECGI Working Paper Series in Finance, Working Paper n° 987/2024, June 2024, p. 5.

45. Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (versión refundida).

sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras” (art. 2.º, 16))⁴⁶.

La Directiva para el mercado interior de la electricidad (2019/944/UE) caracteriza la «comunidad ciudadana de energía»: una entidad jurídica que: *a*) se basa en la participación voluntaria y abierta, y cuyo control efectivo lo ejercen socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas, *b*) cuyo objetivo principal consiste en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que desarrolla su actividad, más que generar una rentabilidad financiera, y *c*) participa en la generación, incluida la procedente de fuentes renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética o, la prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios (art. 2.º, 11)).

Las comunidades energéticas son personas jurídicas con “una composición abierta y voluntaria de (...) socios o accionistas”, al servicio de su finalidad específica, que no es la maximización de los beneficios financieros⁴⁷, sino la producción de “beneficios medioambientales, económicos y sociales” para los miembros o los territorios en los que operan.

Las comunidades de energías renovables están controladas por sus miembros. A diferencia de lo dispuesto en la Directiva para el mercado interior de la electricidad (2019/944/UE), el régimen portugués de las comunidades energéticas de ciudada-

46. Sobre la experiencia de las comunidades energéticas griegas, véase Gemma Fajardo García /M. Frantzeskaki, “Las comunidades energéticas en Grecia”, *Revesco*, nº 137, 2021, p. 3; I. Douvitsa, “The new law on energy communities in Greece”, *Cooperativismo e Economía Social*, nº 40 (2017-2018), p. 31, ss.; M. E. Biresellioglu/ S. A. Limoncuoglu/M. H. Demir/J. Reichl/ K. Burgstaller/A. Sciallo/E. Ferrero, “Legal Provisions and Market Conditions for Energy Communities in Austria, Germany, Greece, Italy, Spain, and Turkey: A Comparative Assessment”, *Sustainability*, nº 13, 2021, p. 15. En la doctrina española sobre la forma jurídica que mejor responderá a los propósitos de las comunidades energéticas, véase Elisabet González Pons, y C. R. Grau López, *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios-Hispacoop, 2022; F. de La Vega García, “La cooperativa como comunidad energética y sus especialidades retributivas” en De la Vega García, F. y Pardo López, M.M. (Dir.) y Sánchez García, A., (Coord.), *La irrupción de la forma social cooperativa en el mercado eléctrico*, Aranzadi, Pamplona, 2022; M. J. Vañó Vañó, “Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 42 (2023); Elisabet González Pons, “Las comunidades energéticas en Europa: Un nuevo impulso para las cooperativas?”, *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 45 (2022-2023), p. 55-75.

47. Sobre distintas opiniones sobre lo animo de lucro, véase Fátima Gomes, *O direito aos lucros e o dever de participar nas perdas nas sociedades anónimas*, Coimbra: Almedina, 2011, p. 86, ss.; José Engrácia Antunes, *Direito das sociedades*, 11.ª ed., Porto, 2023, p. 81, ss.; Rui Pinto Duarte, *Escritos sobre direito das sociedades*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 26-34; Pedro Pais Vasconcelos, “Vinculação das sociedades comerciais”, *Direito das Sociedades em Revista*, vol. 12, 2014, p. 80.

nos no exige que sean controladas por sus miembros (artículos 189, 1, c), 191, 1, a), del DL 15/2022).

Los principios rectores de la economía social se inspiran claramente en las cooperativas⁴⁸ y están consagrados en el artículo 5 de la LBES. La primacía de las personas y de los fines sociales, la libre y voluntaria adhesión⁴⁹ y participación, el control democrático de las entidades por sus socios, la conciliación entre los intereses de los socios, usuarios o beneficiarios y el interés general^{50/51} son principios que influyen en los regímenes legales de las comunidades energéticas. El principio de gestión autónoma e independiente de los poderes públicos o de otras entidades ajenas a la economía social también guía la economía social portuguesa. El hecho es que el régimen portugués de las comunidades de energías renovables no ha incorporado el principio de autonomía⁵² de estas entidades, tal como establece la Directiva⁵³.

48. Cfr. J. M. Coutinho de Abreu, "Artigo 2.º - Noção", *Código Cooperativo anotado*, coord. de Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos, Coimbra: Almedina, 2018, p. 22, ss. Para a compreensão dos princípios cooperativos, v. por todos, Rui Namorado, "Artigo 3.º - Princípios cooperativos", Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos (coordenação), *Código Cooperativo anotado*, Coimbra: Almedina, 2018, p. 27, ss. Sobre los principios cooperativos, véase Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024.

49. Sobre lo principio de puertas abiertas en las cooperativas, véase Rufino Benítez García, "Confluencia en torno al principio de puertas abiertas. Especial referencia a las modificaciones legislativas recientes en el ordenamiento español", CIRIEC-España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 38, 2021, pp. 127-167; Carlos Vargas Vasserot, "La adhesión abierta en la legislación cooperativa. Un principio en entredicho en la actualidad", Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024, p. 277, ss.

50. Sobre lo principio de la sostenibilidad empresarial y medioambiental como nuevo principio cooperativo, véase Sonia Rodríguez Sánchez, "El principio de sostenibilidad empresarial y medioambiental", Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024, p. 611, ss.

51. Sobre lo principio de interés por la comunidad, véase Daniel Hernández Cáceres, "El principio de interés por la comunidad", Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024, p. 585, ss.

52. Sobre lo principio de la autonomía e independencia, véase Dante Cracogna, "El principio de autonomía e independencia", Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024, p. 505, ss.

53. El considerando 71 de la Directiva 2018/2001 declara que "Para evitar abusos y garantizar una amplia participación, las comunidades de energías renovables deben poder conservar su autonomía respecto de los miembros individuales y de otros actores habituales en el mercado que participen en la comunidad como miembros o socios, o que cooperan de otras formas, como por ejemplo mediante la inversión". Sobre lo sentido de autonomía, véase Gemma Fajardo García "El autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas", cit., p. 48.

4.2. La insuficiencia organizativa

Las directivas consagran la libertad de forma jurídica de las comunidades energéticas⁵⁴. En Portugal, los artículos 189 y 191 del Decreto-Ley 15/2022 establecen que las comunidades de energía son “personas jurídicas”. Esto parece sugerir que, al menos en teoría, las comunidades de energía pueden adoptar cualquiera de las entidades jurídicas de base asociativa disponibles en el sistema (asociaciones, cooperativas, sociedades). La referencia a los “socios o accionistas” de las comunidades energéticas (arts. 189, 1, 191, 1, del DL 15/2022) o la mención a la “rentabilidad financiera” (“lucros financeiros” en portugués) (arts. 189, 1, c), 191, 1, a), del DL 15/2022) confirman que las comunidades energéticas pueden estar encabezadas por sociedades.

El Derecho portugués experimenta un agudo desajuste entre, por un lado, el régimen jurídico de las sociedades destinadas a satisfacer los intereses egoístas de los socios y, por otro, las comunidades energéticas societarias destinadas a producir beneficios para los miembros y no socios, subordinando (subjektivamente) la “rentabilidad financiera”. La confusión se intensifica cuando las comunidades energéticas asumen el tipo de sociedad anónima que, por naturaleza, es no democrática, plutocrática, orientada a la maximización del lucro, permeable al control por parte de otras entidades, concretamente a través de relaciones de control o de grupo.

54. Véase el considerando 71 de la Directiva 2018/2001 e el considerando 44 de la Directiva EU 2019/944. En la doctrina española, véase Gemma Fajardo García, “El autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 66, 2021, p. 49. Sobre la experiencia italiana de comunidades energéticas, véase Felipe Barroco/ Francesca Cappellaro/ Carmen Palumbo (Curatori), “Le Comunità Energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell’energia”, *Green Energy community*, 2020, p. 23. Sobre las “cooperativas comunitarias” en Italia y su aplicación a las comunidades energéticas, véase A. Grignani/ M. Gozzellino/ A. Sciuolo/D. Padovan, “Community Cooperative: A New Legal Form for Enhancing Social Capital for the Development of Renewable Energy Communities in Italy”, *Energies*, n.º 14, 2021, p. 12/15. Sobre las comunidades energéticas como sociedades cooperativas (arts. 2511, ss. do *Codice Civile*), véase E. Cusa, “Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche”, *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 1/2020, p. 42/56. Sobre la experiencia francesa de las comunidades de energía, véase C. Serbi/ A. L. Vernay, “Community renewable energy in France: The state of development and the way forward”, *Energy Policy*, 143, 2020, p. 4/13. En España, el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, regula las comunidades energéticas. Con este texto, se introduce el concepto de CCE en el art. 6.1 letra k de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico. La definición de CER ya estaba contemplada en esta ley sectorial a través del Real Decreto-ley 23/2020 de 23 de junio, que reformó el art. 6 para incorporar en la letra j) las CER. A semejanza del texto comunitario, la norma española no se pronuncia sobre ninguna forma jurídica en particular para articular la comunidad energética. En el sentido de que la forma cooperativa “es la forma asociativa idónea para articular las comunidades energéticas”, v. Elizabet González Pons, “El Derecho de sociedades ante la transición ecológica. Primeras reflexiones de la Sociedad Cooperativa como comunidad energética”, *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial* 59 (septiembre-diciembre 2022).

Este desajuste no ha sido resuelto por la legislación. De hecho, la aceptación en Portugal de las comunidades energéticas societarias no ha ido acompañada de la previsión de un tipo específico de sociedad que se adapte a sus especificidades en términos de gobernanza, propiedad y control y *purpose*. En Portugal, ni las “sociedades de beneficio”⁵⁵, ni las sociedades de capital variable⁵⁶, ni los modelos de empresa social orientados a fines de interés general⁵⁷ están consagrados en la legislación.

Los socios que quieran constituir comunidades energéticas de carácter societario tendrán que, dentro de los límites de la “elasticidad” de los tipos societarios, construir un estatuto a medida y “diseñar” cláusulas estatutarias que en el “tipo real” cumplan los requisitos legales de las comunidades energéticas. No será tarea fácil construir sociedades de “adhesión abierta y voluntaria”, controladas por sus miembros y cuyo objetivo principal no sea el lucro, sino la producción de beneficios ambientales, económicos y sociales para los miembros y los territorios.

Esto no puede dar lugar a la creación de sociedades mercantiles atípicas, prohibidas por la legislación portuguesa⁵⁸. Esto es muy relevante para el tema que nos ocupa, ya que impide que los socios, en su deseo de replicar las entidades jurídicas de “doble misión” vigentes en otros ordenamientos jurídicos⁵⁹, estipulen en los estatutos cláusulas incompatibles con cualquier tipo jurídico o con el tipo jurídico adoptado en los estatutos. En particular, el principio de taxatividad de los tipos societarios impide la

55. Véase Maria Elisabete Ramos, “Empreendedorismo sustentável e sociedades benefício”, *Direito das Sociedades em Revista*, ano 15, vol. 29, abril, 2023, p. 142, ss; Maria Elisabete Ramos, “Sociedades benefício – futuro ou fronteira da economia social? – a propósito do art. 4.º, h), da Lei de Bases da Economia Social”, *Revista ES – Economia Social*, maio de 2023, n.º 20, disponível em http://www.revista-es.info/ramos_20.html (consulta no dia 25 de janeiro de 2024).

56. No se contemplan las sociedades de inversión colectiva de capital variable, actualmente previstas en el apartado 2 del artículo 4 del DL 27/2023, de 28 de abril.

57. Sobre la empresa social, véase J. M. Coutinho de Abreu, “Empresas sociais (nótulas de identificação)”, *Cooperativismo e Economia Social*, n.º 37 (2014-2015), p. 369-376; Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos, “A empresa social e as sociedades comerciais: realidades convergentes ou divergentes?”, *Cooperativismo & Desenvolvimento*, 27, 114, 2019, p. 1-33; Holger Fleischer/Matthias Pendl, *The Law of social enterprises: surveying a new field of research*, European Corporate Governance Institute, Law Working Paper n.º 763/2023; Henry Peter/Carlos Vargas Vasserot/Jaime Alcalde Silva (editors), *The international handbook of social enterprise law. Benefit corporations and other purpose driven companies*, Springer, 2023. Cfr. Carlos Vargas Vasserot, Carlos, “Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuestas lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 41, 2022, pp. 289-329.

58. Véase J. M. Coutinho de Abreu, *Curso de direito comercial*, vol. II. *Das Sociedades*, 8.ª ed., Coimbra: Almedina, 2024, p. 85.

59. Cfr. Guido Ferrarini/Shanshan Zhu, *Is there a role for benefit corporations in the New Sustainable Governance Framework?*, Law Working Paper n.º 588/2021, European Corporate Governance Institute, June 2021, p. 3.

creación, mediante estatutos, de entidades de naturaleza híbrida que reproduzcan la sociedad beneficio italiana en Portugal⁶⁰.

Dicho esto, no debemos ignorar que los tipos societarios son “elásticos”⁶¹ y, por lo tanto, la taxatividad de los tipos societarios es compatible con: a) cláusulas atípicas; b) actos corporativos gratuitos; c) atribución de beneficios a los no socios; d) órganos estatutarios; e) ponderación de los intereses de los *stakeholders* en las decisiones empresariales tomadas por los administradores.

Por diferentes razones, las *asociaciones* pueden no dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de los proyectos empresariales desarrollados por las comunidades de energía. El régimen portugués de las asociaciones les impide distribuir lucros a los miembros (ya sean periódicos o finales). Por eso se dice que las asociaciones son organizaciones sin ánimo de lucro (art. 157 del Código Civil portugués). Esta limitación puede suponer un menor incentivo económico para invertir en la comunidad energética y, en consecuencia, dificultades de financiación.

En el ordenamiento jurídico portugués, las cooperativas responden a los principios que caracterizan a las comunidades energéticas. No en vano, estudios anteriores han demostrado que las cooperativas han sido la forma jurídica elegida frecuentemente por las comunidades energéticas⁶².

En la Unión Europea, el derecho cooperativo no está armonizado⁶³, por lo que existen importantes diferencias nacionales en cuanto al régimen jurídico. En Portugal, aunque las cooperativas están estructuralmente preparadas para organizar empresas, la ley les impide distribuir lucros entre los cooperadores y los socios in-

60. Véase Maria Elisabete Ramos, “Empreendedorismo sustentável e sociedades benefício”, *cit.*, p. 142, y bibliografía.

61. Sobre los tipos societários, véase Pedro Pais de Vasconcelos, *A participação social nas sociedades comerciais*, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2006, p. 48, ss., Pedro Pais de Vasconcelos/ Pedro Leitão Pais de Vasconcelos, “Tipo e sociedade”, *Revista de direito comercial*, <https://www.revistadedireitocomercial.com>, 27.5. 2019, p. 463, ss. También en España se considera compatible el *numerus clausus* de los tipos societarios con el ejercicio de la autonomía de la voluntad que adapte el tipo societario a las necesidades de la empresa - en este sentido, véase María Ángeles Alcalá Díaz, “Las sociedades mercantiles. Teoría general”, *Derecho de Sociedades*, tercera edición, Carmen Alonso Ledesma (dir.), Isabel Fernández Torres (coord.), Barcelona: Atelier, 2017, p. 40.

62. Cf. A. Caramizaru/A. Uihlein, *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, EUR 30083 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, p. 15, declararam que “The majority of citizen-led initiatives are cooperatives”. Véase ainda M^a José Vañó Vañó, “Cooperativizar la energía. La fórmula para el empoderamiento del consumidor”, *Revista de Treball, Economia i Societat*, n.º 106, 2022, p. 9, ss.. M^a José Vañó Vañó, “Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 42, 2023, pp. 247-279.

63. Véase Henrÿ, H.: “Armonizar los derechos cooperativos. ¡Realidad! ¿necesidad? ¡trampa!”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 39, 2021.

versores (art. 99 del Código Cooperativo)⁶⁴. Esto significa que, según la legislación portuguesa, las cooperativas no están legalmente habilitadas a decidir sobre la distribución de beneficios financieros por parte de los cooperadores o socios inversores. Hay que recordar que el régimen jurídico de las comunidades energéticas (energías renovables y ciudadanos por la energía) autoriza la distribución de beneficios financieros, a condición de que éstos no sean su objetivo principal.

Así, se observa una relación ambivalente entre las comunidades de energía y la economía social. Las comunidades de energía, como organizaciones inspiradas en los principios de la economía social, no encuentran en el ordenamiento jurídico portugués una entidad jurídica que les permita combinar satisfactoriamente sus principios identitarios con su doble finalidad (beneficios sociales, económicos y medioambientales y beneficios financieros).

Las comunidades energéticas que adoptan la forma de *asociaciones* (y que, por tanto, no pueden distribuir dividendos entre sus miembros), por regla general, no forman parte de la economía social, ya que sólo las asociaciones incluidas en el artículo 4 de la LBES forman parte de ella.

Las comunidades energéticas de carácter *societario* quedan fuera del ámbito de la economía social. Incluso si las comunidades de energía pudieran constituirse en forma de *benefit corporation*, no formarían parte, al menos en nuestra opinión, de la economía social porque no se ajustan a los principios rectores de la economía social.

En el marco jurídico actual, la hipotética creación de una sociedad de una *benefit corporation* no contribuiría al fomento de la economía social en Portugal, ya que este modelo de sociedad no se ajusta a los principios rectores de la economía social, establecidos en el artículo 5 de la LBES.

5. Conclusiones

El fomento de la economía social es uno de los objetivos de la Ley de la Economía Social portuguesa (art. 10, 1, de la LBES). “Facilitar la creación de nuevas entidades de economía social” (art. 10, 2, c) de la LBES) es una de las medidas de fomento de la economía social que los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, pueden utilizar.

Desde la entrada en vigor de la LBES, las autoridades públicas no han creado ninguna nueva organización de economía social. Por lo tanto, la lista original de organizaciones de la economía social, que resulta de la aplicación de criterios muy heterogéneos, permanece inalterada. El art. 4 de la LBES, además de las familias tradicionales de la economía social, incluye los estatutos jurídicos y se completa con una

64. Véase Deolinda Meira, “Artigo 99.º- Insuscetibilidade de repartição”, *Código Cooperativo anotado*, coord. de Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos, Coimbra, Almedina, 2018, p. 536, ss.

norma abierta que todavía no se ha cumplido, porque la anunciada “base de datos de la economía social” (art. 4, h)) todavía no está lista. Esto significa que la técnica reglamentaria utilizada para delimitar las entidades de la economía social en Portugal ha conducido a una identificación inacabada de las organizaciones que componen este ecosistema.

Las *benefit corporations* -nacidas de un modelo organizado en los EE.UU. que, a través de trasplantes europeos, influyó en la *società benefit* italiana o en la *société à mission* francesa- no han sido acogidas en el ordenamiento jurídico portugués. Las características estructurales de estas variantes organizativas de las empresas no se ajustan a los principios rectores de la economía social, establecidos en el artículo 5 de la LBES.

Aunque ha moldeado las comunidades energéticas a la luz de los principios propios de la economía social, la legislación portuguesa no ha vinculado las comunidades energéticas a las entidades de la economía social. El efecto de la libertad de forma jurídica de las comunidades energéticas portuguesas es que las comunidades energéticas cooperativas formarán parte de la economía social, mientras que, por norma general, las que adoptan la forma de asociaciones quedan fuera del perímetro de la economía social, así como todas aquellas que adopten la forma societaria.

En el ordenamiento jurídico portugués, el estatuto jurídico de las comunidades energéticas comparte algunos de los principios de la economía social. Sin embargo, el sistema portugués adolece de una laguna organizativa porque no prevé una entidad jurídica que se ajuste plenamente a los principios organizativos y a la doble finalidad de las comunidades energéticas.

Aunque el modelo de *benefit corporation* es compatible con el doble objetivo de las comunidades energéticas, no garantiza los principios de afiliación abierta y voluntaria y de control por parte de los miembros. La aplicación del modelo de *benefit corporation* a las comunidades energéticas no fomentaría la economía social porque estas entidades no están alineadas con los principios rectores de la economía social, tal y como se identifican en el artículo 5 de la LBES.

Bibliografía

- Abreu, J. M. Coutinho de, “Empresas sociais (nótuas de identificação)”, *Cooperativismo e Economia Social*, n.º 37 (2014-2015).
- Abreu, J. M. Coutinho de, “Artigo 2.º - Noção”, *Código Cooperativo anotado*, coord. Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos, Coimbra: Almedina, 2018.
- Abreu, J. M. Coutinho de, *Curso de direito comercial*, vol. II. *Das Sociedades*, 8.ª ed., Coimbra: Almedina, 2024.

- Aguilar Rubio, Marina/Vargas Vasserot, Carlos, (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024.
- Alcalá Díaz, María Ángeles, “Las sociedades mercantiles. Teoría general”, *Derecho de Sociedades*, tercera edición, Carmen Alonso Ledesma (dir.), Isabel Fernández Torres (coord.), Barcelona: Atelier, 2017.
- Antunes, José Engrácia, *Direito das sociedades*, 11.ª ed., Porto, 2023.
- Barroco, Felipe / Cappellaro, Francesca / Palumbo, Carmen (Curatori), “Le Comunità Energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell’energia”. *Green Energy community*, 2020.
- Bartolacelli, Alessio, “Le società benefit: responsabilità sociale in chiaroscuro”, *Non profit Paper*, 2017/2.
- Bartolacelli, Alessio, “Modelos de sociedades “especiais” com fim adicional de “benefício comum”: benefit corporations dos EUA, società benefit italianas e sociétés à mission francesas (com uma nota anglo-alemã)”, *VI Congresso Direito das Sociedades em Revista*, Coimbra: Almedina, 2022.
- Baudot, L./ Dillard, J. / Pencle, N., “The emergence of benefit corporations: A cautionary tale”, *Critical Perspectives on Accounting*, 67–68, 2020,102073.
- Benítez García, Rufino, “Confluencia en torno al principio de puertas abiertas. Especial referencia a las modificaciones legislativas recientes en el ordenamiento español”, CIRIEC-España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 38, 2021.
- Biresselioglu, M. E. / Limoncuoglu, S. A. / Demir, M. H. / Reichl, J. / Burgstaller, K. / Sciuillo, A./ Ferrero, E., “Legal Provisions and Market Conditions for Energy Communities in Austria, Germany, Greece, Italy, Spain, and Turkey: A Comparative Assessment”, *Sustainability*, nº 13, 2021.
- Caramizaru, A./Uihlein, A., *Energy communities: an overview of energy and social innovation*, EUR 30083 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
- Codazzi, Elisabetta, “Società benefit (di capitali) e bilanciamento di interessi: alcune considerazioni sull’organizzazione interna”, *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 2/2020.
- Conac, Pierre-Henri, “Le nouvel article 1833 du Code Civil Français et l’intégration de l’intérêt social et de la responsabilité sociale d’entreprise : constat ou révolution », *Orizzonti del diritto commerciale*, 2019, 3.
- Cracogna, Dante, “El principio de autonomía e independencia”, Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024.

- Cusa, E., “Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche”, *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 1/2020.
- Douvitsa, I., “The new law on energy communities in Greece”, *Cooperativismo e Economía Social*, n° 40 (2017-2018).
- Duarte, Rui Pinto, *Escritos sobre direito das sociedades*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- Eldar, Ofer, *The organization of social enterprise*, ECGI Working Paper Series in Finance, Working Paper n° 987/2024.
- Embid Irujo, José Miguel, “Actividad empresarial y derecho de fundaciones”, Cristina Marqués Mosquera (coordinación), *Las cooperativas y otras formas de colaboración empresarial al margen de las sociedades mercantiles*, Fundación Notariado, 2024.
- Fajardo García, Gemma / Frantzeskaki, M., “Las comunidades energéticas en Grecia”, *Revesco*, n° 137, 2021.
- Fajardo García, Gemma, “El autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 66, 2021.
- Ferrarini, Guido /Zhu, Shanshan, *Is there a role for benefit corporations in the new sustainable framework?* ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper n° 588/2021 June 2021.
- Fici, Antonio, “Third Sector Organizations in a European and Comparative Legal Perspective”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023.
- Fisch, Jill E. / Solomon, Steven Davidoff, “The “value” of a public benefit corporation”, ECGI Working Paper Series in Law, Working Paper n° 585/2021 May 2021.
- Fleischer, Holger / Pendl, Matthias, *The Law of social enterprises: surveying a new field of research*, European Corporate Governance Institute, Law Working Paper n.º 763/2023.
- Fleischer, Holger, “Corporate Purpose - A Management Concept and its Implications for Company Law”, *European Company and Financial Law Review*, 2021, 18(2).
- Fleischer, Holger, *The Menagerie of Organizational Forms in Germany Company Law*, Max Planck Institute for Comparative and International Private Law and ECGI, Law Working Paper N° 735/2023, September 2023.
- Gomes, Fátima, *O direito aos lucros e o dever de participar nas perdas nas sociedades anónimas*, Coimbra: Almedina, 2011.
- González Pons, Elisabet, “El Derecho de sociedades ante la transición ecológica. Primeras reflexiones de la Sociedad Cooperativa como comunidad energética”, *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial* 59 (septiembre-diciembre 2022).

- González Pons, Elisabet, “Las comunidades energéticas en Europa: ¿Un nuevo impulso para las cooperativas?”, *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 45 (2022-2023), p. 55-75.
- González Pons, Elisabet/Grau López, C. R., *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios-Hispancoop, 2022.
- González Sánchez, Sara, “La sociedad de beneficio e interés común en la Ley 18/2022 y su regulación en el Derecho comparado”, *Revista de derecho de sociedades*, nº 66, 2022.
- Grignani, A. / Gozzellino, M. / Sciuolo, A. / Padovan, D., “Community Cooperative: A New Legal Form for Enhancing Social Capital for the Development of Renewable Energy Communities in Italy”, *Energies*, nº 14, 2021.
- Henrÿ, H.: “Armonizar los derechos cooperativos. ¡Realidad! ¿necesidad? ¡trampa!”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 39, 2021.
- Hernández Cáceres, Daniel, “El principio de interés por la comunidad”, Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024.
- Hiez, David, “The Suitability of French Law to B Corp”, Henry Peter/Carlos Vargas Vasserot/Jaime Alcalde Silva (Editors), *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies*, Springer, 2022.
- Loewenstein, J., “Benefit Corporations: A Challenge in Corporate Governance” (2013) *The Business Lawyer*, 68(4), 1007-34.
- Magnier, Véronique, “French Economie Sociale et Solidaire in the Middle of the Ford”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023.
- Meira, Deolinda, “A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final”, *CIRIEC-España. Revista Jurídica* nº 24/2013.
- Meira, Deolinda, “Artigo 99.º- Insuscetibilidade de repartição”, *Código Cooperativo anotado*, coord. de Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos, Coimbra, Almedina, 2018.
- Meira, Deolinda, “The legal regime of the social economy sector in Portugal”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023.
- Meira, Deolinda / Ramos, Maria Elisabete, “A empresa social e as sociedades comerciais: realidades convergentes ou divergentes?”, *Cooperativismo & Desarrollo*, 27, 114, 2019.

- Meira, Deolinda / Ramos, Maria Elisabete, “Social enterprises and benefit corporations in Portugal”, Henry Peter/Carlos Vargas Vasserot/Jaime Alcalde Silva, *The International handbook of social enterprise law. Benefit corporations and other purpose driven companies*, Springer, 2022.
- Miñarro Yanini, Margarita, “La Economía Social como motor de desarrollo sostenible medioambiental y social”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 42, 2023.
- Namorado, Rui, “Artigo 3.º - Princípios cooperativos”, Deolinda Meira/Maria Elisabete Ramos (coordenação), *Código Cooperativo anotado*, Coimbra: Almedina, 2018.
- Namorado, Rui, “Renovar os quadros jurídicos da Economia Social?”, *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, n.º 293, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2007.
- Peter, Henry /Vargas Vasserot, Carlos / Alcalde Silva, Jaime (Editors), *The International Handbook of Social Enterprise Law Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies*, Springer, 2022.
- Ramos, Maria Elisabete, “Corporate purpose, sustentabilidade e gestão societária”, *VI Congresso Direito das Sociedades em Revista*, Coimbra: Almedina, 2022.
- Ramos, Maria Elisabete, “Empreendedorismo sustentável e sociedades beneficío”, *Direito das Sociedades em Revista*, ano 15, vol. 29, abril, 2023.
- Ramos, Maria Elisabete, “Sociedades beneficío – futuro ou fronteira da economia social? – a propósito do art. 4.º, h), da Lei de Bases da Economia Social”, *Revista ES – Economia Social*, maio de 2023, n.º 20;
- Reiser, Dana Brakman / Dean, Steven A., *For-Profit Philanthropy: Elite Power and the Threat of Limited Liability Companies, Donor-Advised Funds, and Strategic Corporate Giving*, Oxford: Oxford University Press, 2023.
- Reiser, Dana Brakman, “European Law of Third Sector Organizations from the US Standpoint”, Antonio Fici (editor), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Springer/G. Giappichelli Editore, 2023.
- Rodríguez Sánchez, Sonia, “El principio de sostenibilidad empresarial y medioambiental”, Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024.
- Sanders, A., “Binding Capital to Free Purpose: Steward Ownership in Germany”, *European Company and Financial Law Review*, 2022, 19(4).
- Schiller, S., «L'évolution du rôle de sociétés depuis la Loi PACTE », *Orizzonti del diritto commerciale*, 3 (2019).
- Serbi, C./ Vernay, A. L., “Community renewable energy in France: The state of development and the way forward”, *Energy Policy*, 143, 2020.

- Spindler, Gerald, "Social Purposes in German Corporate Law and Benefit Corporations in Germany", Henry Peter/Carlos Vargas Vasserot/Jaime Alcalde Silva (Editors), *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies*, Springer, 2022.
- Vañó Vañó, M^a José, "Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n^o 42, 2023.
- Vañó Vañó, M^a José, "Cooperativizar la energía. La fórmula para el empoderamiento del consumidor", *Revista de Treball, Economia i Societat*, n.º 106, 2022.
- Vargas Vasserot, Carlos: "Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuestas lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de Economía Social", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n^o 41, 2022.
- Vargas Vasserot, Carlos, "La adhesión abierta en la legislación cooperativa. Un principio en entredicho en la actualidad", Marina Aguilar Rubio/Carlos Vargas Vasserot (Directores), Daniel Hernández Cáceres (Coordinador), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas*, Editorial Dykinson, 2024.
- Vasconcelos, Pedro Pais de / Vasconcelos, Pedro Leitão Pais de, "Tipo e sociedade", *Revista de direito comercial*, <https://www.revistadedireitocomercial.com>, 27.5. 2019.
- Vasconcelos, Pedro Pais de, *A participação social nas sociedades comerciais*, 2.^a ed., Coimbra: Almedina, 2006.
- Vasconcelos, Pedro Pais, "Vinculação das sociedades comerciais", *Direito das Sociedades em Revista*, vol. 12, 2014.
- Ventura, Livia, "Social Enterprises and Benefit Corporations in Italy", *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit corporations and other purpose driven companies*, eds. by H. Peter, C. Vargas Vasserot, J. Alcalde Silva, Springer, 2022, 651–674 (https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-14216-1_31).

Las políticas municipales de promoción de la economía social en Castelló de La Plana. Una evaluación de su impacto y algunas consideraciones al respecto

Raül Beltran Benages

Sociólogo - Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local
Departamento de Filosofía y Sociología (Universitat Jaume I)

Resumen

Durante los últimos años en España se han desarrollado políticas públicas de segunda generación para la promoción de la Economía Social. Unas políticas con enfoque integral y transversal, encaminadas al fomento de contextos sociales, institucionales y de mercado facilitadores de ecosistemas emprendedores cooperativos. En la Comunitat Valenciana, desde 2015, se han implementado a nivel autonómico y municipal diversas experiencias en ese sentido, con diverso grado de éxito.

Castelló de la Plana es uno de los municipios valencianos que ha impulsado desde 2016 nuevas políticas para la promoción del cooperativismo y la Economía Social. Si bien han tenido un impacto significativo sobre el ecosistema cooperativo local, estas acciones se han centrado en la promoción de la oferta, dejando de lado los aspectos institucionales, cognitivos y de demanda que otorgan a la nueva generación de políticas su carácter integral.

Para esta evaluación y revisión de las políticas desarrolladas en el período 2016-2022, se han utilizado los datos oficiales de la Agència de Desarrollo Local de Castelló, además de entrevistado a 14 personas usuarias, beneficiarias y técnicas de los programas.

La información obtenida, se contextualiza teóricamente en el marco de las investigaciones sobre las políticas públicas relacionadas con el desarrollo local, el emprendimiento cooperativo y la innovación social.

Palabras clave: Economía Social, emprendimiento cooperativo, políticas públicas, Betacoop, desarrollo local, Castelló de la Plana.

1. Objetivos

Durante la pasada década se han implementado en el Estado español desde el ámbito local diferentes programas para la promoción de la economía social y el cooperativismo, principalmente desde las áreas administrativas y técnicas de promoción económica y fomento del empleo.

Desde la perspectiva de las administraciones públicas, en términos de fomento del emprendimiento empresarial, el modelo cooperativo se revela como una fórmula con motivaciones y objetivos diversos, en tanto que potente organización social y económica, con la capacidad de promover no sólo la creación de empleo, sino de canalizar mecanismos de transformación social del entorno, y de inclusión social de colectivos vulnerables. (García Jané, 2015)

La Comunitat Valenciana, desde el año 2015 ha destacado como un territorio donde las administraciones públicas de distinto nivel, junto a las organizaciones sociales y sectoriales, y el ámbito académico, han impulsado políticas públicas de economía social de segunda generación (Chaves, 2022), basadas en diversa medida en la influencia sobre los factores socioculturales, institucionales y de orientación emprendedora, como mecanismos desde los cuáles articular la promoción de fórmulas empresariales alternativas y nuevas respuestas sociales y económicas ante los retos de los cambios sociales (Monreal y Orellana, 2019).

Dentro de esa nueva lógica de políticas de segunda generación, las administraciones locales en diverso grado han estado desplegando políticas de tipo *hard*, consistentes no solamente en políticas de institucionalización y cognitivas, sino en actuaciones estratégicas de fomento empresarial desde el lado de la oferta y de la demanda (Rafael Chaves citado en Catalá, 2020:21).

Castelló de la Plana, se encuentra entre los municipios que han estado impulsando este tipo de políticas *hard*, si bien se pone de manifiesto cierta carencia paradójica en las políticas públicas de tipo *soft*, lo que quizás represente una amenaza para la completa consolidación de unas políticas públicas de segunda generación viables y sostenibles en el tiempo (Catalá, 2020: 81).

Desde 2016, el Ayuntamiento de Castelló ha desarrollado tres líneas específicas de promoción de la economía social: 1) la implementación de una línea específica de subvenciones dirigidas a las empresas de economía social para la contratación de personal e integración de personas socias, 2) subvenciones para proyectos de innovación social, especialmente impulsados por empresas sociales, y 3) la creación, mediante convenio con la Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FEVECTA), de la primera cooperativa valenciana de emprendedores, Betacoop (Tarazona, 2018).

En ese sentido, los objetivos de esta investigación se basan en una primera aproximación al análisis del impacto cuantitativo y cualitativo de las políticas de promoción de la economía social implementadas por parte del Ayuntamiento de Castelló, a través de su Agencia de Desarrollo Local, mediante el Plan Estratégico de Empleo, en un periodo que va de 2016 a 2022.

2. Marco teórico y conceptual

Actitud y motivación emprendedora

Se suele describir la actividad emprendedora como aquella acción motivada de las personas para aprovechar una oportunidad que resuelva una necesidad mediante la creación de actividad económica en sentido amplio. Es decir, la actividad emprendedora genera actividad económica uniendo oportunidades con necesidades, pero también a la inversa.

En ese sentido, el perfil de personas emprendedoras se mueve en un eje de motivación individual entre el aprovechamiento de una oportunidad y la resolución de una necesidad propia más inmediata, encontrando perfiles de emprendedores por necesidad (desempleo, alternativa de trabajo, necesidad de ingresos, mejora laboral...) y emprendedores por oportunidad (posibilidad de nuevos proyectos de autoempleo, mayor control, impacto social, valores e ideología), y correspondiendo en buena medida al perfil de emprendedor por necesidad la mayoría del emprendimiento en forma cooperativa (Díaz y Marcuello, 2013: 57).

Hay abundante literatura que analiza los perfiles de personas y grupos de emprendedores y, especialmente, se centra en el estudio del conjunto de motivaciones y actitudes que se consideran necesarias o relevantes para el éxito. En este punto nos centraremos específicamente en dichas motivaciones y actitudes a la hora de emprender proyectos empresariales cooperativos, los cuáles tienen, evidentemente, tanto aspectos en común como aspectos diferenciales con otros modelos empresariales.

En términos generales, en los emprendimientos cooperativos, la principal o mayoritaria motivación para emprender es la necesidad de trabajo, generar ingresos o salir de situaciones de desempleo por medios propios, si bien no existiría una causalidad relevante entre emprendimiento cooperativo y situación de desempleo previo (Díaz Bretones, 2004: 44).

En términos más expresivos, en el caso de los estudios de actitudes y motivaciones positivas hacia el modelo cooperativo, se añaden componentes específicos como la mejora personal, la mayor autonomía o la mejora de las condiciones de trabajo, señalando factores de tipo expresivo. La influencia de las ayudas específicas a las empresas cooperativas es un factor muy influyente pero no determinante en la elec-

ción del modelo cooperativo. Mientras que, por otro lado, la motivación ideológica es en general una causa significativa de la elección cooperativa, entendida en términos generales como la adhesión o identificación con los principios y valores del cooperativismo, así como con los valores eminentemente democráticos de este modelo empresarial (Díaz Bretones, 2004: 47).

Además, en términos de funcionalidad empresarial y de estructura social, el perfil de persona emprendedora que opta por la cooperativa responde a la ausencia de redes familiares o sociales de tipo empresarial, a la ausencia de capital social y cultural empresarial, y esto favorece la creación alternativa de “*redes sociales de microemprendedores de ayuda mutua*” (Díaz Bretones, 2004: 49). Este enfoque entiende la cooperativa como una agrupación de empresarios que cooperan democráticamente en las vertientes socioeconómica (como emprendedores) y financiera (como inversores), que permite a perfiles empresariales “no convencionales” hacer frente a procesos de arranque, financiación y gestión empresarial de forma colectiva, reduciendo riesgo e incertidumbre y poniendo en común conocimientos, habilidades y capacidades.

Así pues, los estudios sobre motivaciones emprendedoras cooperativas señalan bastante similitud con el resto de emprendedores (necesidad de puesto de trabajo, mayor control y autonomía, mejores condiciones laborales), si bien en el caso del cooperativismo se añaden otras cuestiones como la identificación ideológica con el cooperativismo, el propio modelo de gestión y el trabajo en equipo o los sistemas de estímulo, ayudas e incentivos (Díaz y Marcuello, 2013).

Emprendimiento cooperativo

El emprendimiento cooperativo se considera una escuela de gestión empresarial y una oportunidad de empleo colectivo para perfiles de empresarios “no convencionales”, mejorando los ecosistemas económicos locales mediante fórmulas democráticas de gestión económica que diversifican los modelos empresariales y los perfiles emprendedores.

Si bien las motivaciones y actitudes individuales para emprender con el modelo cooperativo pueden no diferir significativamente de los otros modelos, las características del proceso emprendedor como proceso sociocultural y organizativo sí que guarda mayores elementos diferenciales entre el modelo cooperativo y el capitalista.

Así pues, la forma autogestionaria (propiedad colectiva y gestión democrática), así como el sistema de incentivos y de relaciones laborales entre los miembros compone un modelo organizativo radicalmente distinto a la empresa de capital. Este modelo contiene lógicas propias en términos de proceso de creación y consolidación de los proyectos empresariales, y responde a un esquema de motivación basado en la búsqueda de un medio de subsistencia y de un mayor desarrollo laboral, social y

personal, mediante una lógica participativa y de democracia económica (Monreal y Orellana, 2019: 41).

Promover modelos empresariales alternativos compromete a las administraciones públicas, las organizaciones sectoriales y la propia iniciativa de las personas emprendedoras. Esto implica un enfoque concreto tanto en los sistemas de innovación social, como en los modelos de desarrollo local y regional, las políticas activas de empleo y de estímulo y promoción empresarial.

Innovación social y economía social

La economía social y solidaria, no solamente a través del modelo cooperativo, tienen una clara vinculación con los sistemas de innovación social. La innovación social entendida como aquellas actividades y servicios que tienen como objetivo satisfacer una necesidad social, principalmente promovidos por entidades de tipo social. Por innovación social se hace referencia a los procesos de emprendimiento dirigidos a satisfacer necesidades sociales, afrontando retos significativos mediante procesos nuevos y transformadores (Álvarez *et al.*, 2023: 104)

En términos generales, los procesos de innovación social tienen un carácter multidimensional, aunando la dimensión empresarial, generando valor económico con alto impacto social, y la dimensión sociológica enfocada a cambios substanciales ante problemáticas sociales particulares o estructurales, mediante la acción colectiva. Dichos procesos, deben de compartir unas características básicas: 1) orientados al bien común, 2) dimensión participativa y colaborativa, 3) sostenible, 4) una transformación efectiva en comportamientos y prácticas sociales (Álvarez *et al.*, 2023: 107).

Si bien hay diferentes actores implicados en el impulso de la innovación social (sector no lucrativo, administración pública y sector de mercado), las empresas de economía social, y especialmente las cooperativas, presentan unas características híbridas que favorecen su desempeño en los procesos de innovación social, como "*entes empresariales de innovación social sostenible*". Su carácter híbrido se define por: 1) restricciones jurídicas que impiden consecución de objetivos no sociales, 2) sometidos a la presión de mercado, incentivando la innovación y la competencia, 3) restricción en la distribución de beneficio, aumentando la capacidad de inversión en la comunidad local y en fines sociales, 4) acceso a distintos recursos que contribuyen a su sostenibilidad económica al margen de su carácter puramente mercantil (Borzaga y Bodina citados en Álvarez *et al.*, 2023: 110).

Los procesos de innovación social, en tanto que basados en movimientos de cambio social de diverso grado, se basan en la articulación de instituciones y agentes sociales diversos. De este modo, entendemos la innovación social como: a) cambio social a través de la cultura, las normas o las regulaciones institucionales; como b)

innovaciones intangibles, dirigidas a fines sociales específicos, incorporando la creatividad social; y c) la innovación como creación social de valor, incluyendo la producción de bienes tangibles y la esfera más explícitamente económica (Salom-Carrasco et al., 2017: 40).

En un estudio sobre iniciativas de innovación social en los barrios de Valencia en el periodo 2010-2017, se señalan como relevantes aquellas iniciativas que implican el fomento del empleo y la orientación laboral, el apoyo a la actividad emprendedora social y la economía colaborativa, con un claro énfasis en el impulso a nuevas formas organizativas de gestión de la actividad económica encaminada a nuevos sectores con fines sociales y ambientales (Salom-Carrasco et al., 2017: 49).

La articulación de procesos de innovación social y modelos económicos alternativos, favorece la resolución de nuevas necesidades socioeconómicas (cuidados, vulnerabilidad social, sostenibilidad ambiental, servicios especializados...) y de cambios necesarios en los modelos productivos y de convivencia.

Desarrollo local y economía social

A partir de los efectos en las economías nacionales y regionales producidos por la reestructuración neoliberal, desde las ciencias sociales y desde las administraciones públicas emerge el debate sobre los impactos territoriales de la globalización, sobre sus repercusiones en los modelos de desarrollo local y regional y sobre los nuevos modelos de competitividad y gobernanza territorial.

Las administraciones regionales y municipales a partir de los años 80 empiezan a asumir mayores competencias en el diseño de estrategias y ejecución de programas de desarrollo socioeconómico local, en el contexto de la reestructuración del sistema capitalista en la globalización y la doctrina neoliberal. La nueva coyuntura en términos de gobernanza del desarrollo representará también una reorientación de las políticas locales y regionales hacia estrategias que sostengan equilibrios entre crecimiento económico, competencia territorial y cohesión social (Harvey, 2007: 123).

El desarrollo local es un nuevo paradigma adaptativo a las transformaciones organizativas y estructurales del sistema económico mundial de fines de siglo XX, toda vez que en el norte global el anterior ciclo económico fordista-keynesiano va mutando hacia un sistema de mayor desregulación estatal, liberalización y financierización de la economía (Pérez y Carrillo, 2000: 42). El papel de las administraciones regionales y municipales en la gobernanza de los modelos de desarrollo económico se verá acrecentado, así como las políticas de gobernanza económica de concertación público-privada, principalmente a partir de las iniciativas de empleo, de desarrollo empresarial y de desarrollo local (Alburquerque, 1999: 9-13).

Al mismo tiempo, recae también en mayor medida sobre los agentes del territorio la capacidad de establecer ecosistemas de innovación y cambio de modelo productivo mediante dinámicas y recursos endógenos, así como impulsar procesos de empoderamiento y capacitación de la comunidad local para promover modelos de desarrollo a nivel local (Boisier, 2005: 56).

Finalmente, las políticas de desarrollo local pueden y deben de responder en este contexto a las visiones estratégicas de las comunidades, entendiendo la capacidad de fijar objetivos más allá del crecimiento económico mercantil, atendiendo aspectos como la participación ciudadana, la cohesión y la justicia social o la sostenibilidad ambiental, y estrategias que potencien el desarrollo comunitario, los recursos endógenos y el tejido social de los territorios (Vachón, 2011: 131).

En el aspecto que nos ocupa, la Economía Social es un paradigma económico que se alinea con esta perspectiva del desarrollo local, en tanto que se basa en el principio cooperativista de promover el desarrollo sostenible de las comunidades locales, principalmente mediante la creación y sostenimiento de empleo local, la provisión de bienes y servicios principalmente en el territorio de proximidad, y la reinversión de recursos en fines sociales a nivel local. Con estos criterios encontramos iniciativas cooperativas y de economía social arraigadas al territorio y dirigidas a la creación de empleo, las finanzas, la energía, los servicios educativos, los cuidados, la alimentación o la vivienda, ejerciendo de contrapeso a las dinámicas mercantiles de la globalización -financiarización, precarización, extractivismo, deslocalización...- (García Jané, 2015: 39).

Políticas públicas de promoción de la economía social

El potencial para movilizar recursos endógenos en aras de un modelo de desarrollo local basado en la cohesión social y el crecimiento económico equilibrado, otorgan a las entidades de la economía social un papel relevante y un objetivo prioritario de las políticas públicas de promoción económica. Y en ese sentido se pronuncian desde la Comisión Europea, el gobierno estatal, los gobiernos regionales, y muchas administraciones locales españolas, dando paso en la última década a una nueva generación de políticas públicas multinivel de promoción de la economía social (Catalá y Chaves, 2022).

El papel de las administraciones locales en esta nueva generación de políticas se caracteriza por: a) ser un canal de transmisión, con el objetivo de maximizar eficacia y eficiencia de las medidas promovidas por administraciones superiores, y b) ser políticamente proactivos, impulsando políticas en su territorio en coordinación con otras administraciones y otros agentes territoriales. Una combinación de ambos rasgos constituye el rol de las administraciones locales para promover la economía so-

cial mediante la promoción de la colaboración público-privada, utilización de la contratación pública, la incubación y acompañamiento de emprendimientos o desarrollo de ecosistemas territoriales de innovación, entre otros (Catalá y Chaves, 2022: 5).

En ese contexto, las administraciones locales pueden adoptar un rol proactivo en la promoción de la economía social, a pesar de las dificultades derivadas de las competencias administrativas y los recursos financieros disponibles para ello, y dependiendo del enfoque eminentemente político de los *policy makers*.

En ese sentido, las políticas de promoción se pueden clasificar en: a) políticas *soft*, para promover ecosistemas favorables, y que se dividen en institucionales (remover obstáculos jurídicos y administrativos para la economía social) y cognitivas (sensibilización, difusión, educación, investigación), y b) políticas *hard*, para el fomento empresarial, y divididas en medidas de oferta (mejora de competitividad y viabilidad) y medidas de demanda (facilitar acceso a mercados públicos y privados). Atendiendo a este esquema, las políticas de segunda generación tienen un carácter más sistémico, holístico, transversal y estratégico (Catalá y Chaves, 2022).

En el caso de las políticas de promoción de la economía social por parte del Ayuntamiento de Castelló, que a continuación pasamos a analizar, nos encontramos ante un intento de impulso político de la economía social que no se traduce en un programa coherente y consistente de políticas de segunda generación, con carácter sistemático y transversal, que atiendan tanto a la promoción de la oferta y de la demanda, y la atención tanto del entorno socioinstitucional como del ecosistema emprendedor y empresarial. Sino que nos encontramos ante un despliegue de tipo parcial y experimental de políticas *hard* de fomento empresarial (fomento de la oferta), sin atender otras dimensiones de la promoción de la economía social a escala local.

El Ayuntamiento de Castelló, en el período 2016-2023 ha introducido algunas medidas parciales de promoción de la economía social que, si bien son ambiciosas, novedosas y sustanciales, no responden a un esquema integral por diversas razones. Esto es fundamental a la hora de analizar y evaluar su impacto, y de proponer mejoras a futuro.

En primer lugar, el Ayuntamiento, en colaboración con FEVECTA, promovió la primera cooperativa valenciana de emprendedores, mediante la cesión de un espacio y la financiación parcial del coste de creación y consolidación de la cooperativa. Por otro lado, y como medidas de apoyo al emprendimiento cooperativo, se diseñaron las ayudas a la contratación y alta de personas trabajadoras o socias de trabajo en las cooperativas del municipio, así como ayudas a proyectos de innovación social que pudieran financiar futuros desarrollos de estas cooperativas en sectores como la tecnología, la dinamización comunitaria, la inclusión social, el medio ambiente o los cuidados de las personas.

Las tres políticas, como veremos, si bien han tenido un resultado razonable, y responden a la lógica de fomento de la oferta, no se han acompañado de otras posibles medidas de estímulo, difusión, concienciación, interlocución o promoción de la demanda por parte de la administración local.

3. Metodología

Por un lado, dimensionaré el impacto cuantitativo de las ayudas a partir de los informes de seguimiento y evaluación de los Planes Estratégicos de Empleo (Ajuntament de Castelló, 2023), publicados por la Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Castelló. Por otro lado, analizaré el impacto material y simbólico en tanto que impulsor de valores y principios organizativos y de apoyo a proyectos innovadores, en una parte del ecosistema emprendedor de la ciudad, utilizando métodos cualitativos basados en el análisis del discurso, las representaciones sociales y las motivaciones de las personas involucradas.

Por tanto, la metodología se basa en dos dimensiones:

- 1) Análisis del impacto cuantitativo de las ayudas y programas: usuarios, acciones, gasto público, empleo, proyectos, entidades beneficiarias.
- 2) Análisis del impacto cualitativo de las políticas de promoción: discursos, valoraciones y representaciones sociales de las personas beneficiarias y usuarias de los servicios y las ayudas.

Para ello, he realizado una encuesta a 6 empresas beneficiarias del programa, 13 entrevistas a miembros de cooperativas y a usuarios de los programas y una entrevista a una técnica responsable de Betacoop.

Considero la muestra representativa, ya que el número de participantes en Beta-coop, atendiendo a aquellos que han acabado siendo usuarios del programa durante un período relevante y han constituido cooperativas son 25 personas. Además, la muestra de personas que han sido beneficiarias de ayudas económicas municipales también es significativa.

4. Resultados

Análisis de las políticas públicas

A) Cooperativa de Emprendedores Betacoop

Mediante convenio entre el Ayuntamiento y FEVECTA, se crea a partir de 2016 la cooperativa de emprendedores Betacoop, que se ubica en un equipamiento municipal, y que toma la forma jurídica de cooperativa de consumidores y usuarios sin

ánimo de lucro, donde la actividad cooperativizada es la ayuda mutua tanto para la creación del propio puesto de trabajo como para generar oportunidades de desarrollo profesional de las personas socias.

Hay que constatar que la ausencia de una forma jurídica específica que regule este tipo de cooperativas en la Comunidad Valenciana ha representado diversos obstáculos en su funcionamiento.

En todo caso, los objetivos y servicios de Betacoop a sus personas socias son: 1) constituir grupos de trabajo de emprendedores como germen de una futura cooperativa de trabajo, 2) participación en programas específicos de formación sobre emprendimiento y gestión empresarial (“aprender haciendo”), y 3) someter una idea de negocio a una prueba de viabilidad comercial en condiciones reales (Tarazona, 2018: 64).

De esta manera, en Betacoop se ofrece un espacio de trabajo, formación y tutorización durante el proceso de un año para desarrollar y poner a prueba proyectos cooperativos; un sistema de testear la actividad económica mediante la contratación de los futuros cooperativistas para ofrecer bienes y servicios a terceros; acogimiento en la comunidad cooperativa local, entre otros. No es una cooperativa de facturación al uso, sino que ha implementado un sistema para el diseño, la formación, el acompañamiento y el testeo comercial de ideas de negocio cooperativo en un entorno real de mercado por el período de un año, promoviendo la constitución de cooperativas de trabajo durante o a la finalización de dicho período.

Según cifras de Betacoop, en el período 2017-2022 se han asesorado 104 proyectos, con un total de 206 personas beneficiadas (de las cuáles el 50% eran mujeres), y se han acogido finalmente 30 proyectos cooperativos, de los cuáles 9 se han constituido en cooperativa, con un total de 25 personas socias. Por su parte, el Ayuntamiento de Castelló, además de la cesión del espacio, ha aportado 140.000 euros durante dicho período.

B) Ayudas de apoyo a la Economía Social

Con carácter anual, el Ayuntamiento ha convocado estas ayudas a entidades de la Economía Social del municipio para la contratación de una persona desempleada o la incorporación de una persona socia de trabajo (en cooperativas) durante un período mínimo de 6 meses, con una cuantía entre 14.000 y 18.000 euros. La cantidad máxima de la convocatoria han sido entre 150.000 i 110.000 euros anuales, agotándose en todo caso y quedando solicitantes excluidos del acceso, debido a la alta demanda de ayudas.

El objetivo principal de estas ayudas es facilitar el alta de personas socias o empleadas en entidades de la economía social, especialmente cooperativas, con una

cuantía subvencionada que incluya los costes salariales íntegros durante un período mínimo de 6 meses, capitalizando así las ampliaciones de plantilla de las entidades. Además, las ayudas son compatibles con otras ayudas de similar concepto, como las ayudas autonómicas por el alta de personas socias de trabajo en las cooperativas.

Según las cifras publicadas por el Ayuntamiento de Castellón, en el período 2016-2022 se han invertido en esta línea de ayuda 762.000 euros en 54 ayudas, creando 60 empleos y favoreciendo la constitución de 10 nuevas empresas.

C) Ayudas a proyectos de Innovación Social

Consisten en una línea de subvención dirigidas a cualquier tipo de entidad privada que desarrolle actividad o programas de acción social. Por proyectos de innovación social, se entienden actuaciones en sentido amplio, entendidas como:

el desarrollo, implementación y/o validación de metodologías o tecnologías innovadoras (proyectos piloto y demostraciones) orientadas a la resolución de problemas sociales y que planteen actuaciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía del municipio de Castellón, en especial, la de aquellos colectivos que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

Se conceden hasta 16.000 euros por proyecto, con una cuantía máxima anual para cada convocatoria de 175.000 euros, pudiéndose financiar con cargo a esta subvención la pluralidad de gastos imputables a este tipo de proyectos (personal, servicios externos, bienes fungibles, suministros, etc.).

Para la concesión en régimen de concurrencia competitiva, se consideran los aspectos del propio proyecto innovador (diagnostico de necesidad, adecuación, grado de innovación y grado de impacto) y de la entidad solicitante (experiencia previa, composición de la plantilla, solvencia técnica y financiera).

Hay que destacar que, si bien estas ayudas no están dirigidas exclusivamente a entidades de Economía Social, las bases otorgan una puntuación relevante a aquellas entidades con órganos participativos de toma de decisiones, frente a estructuras jerárquicas.

Según las cifras publicadas por el Ayuntamiento de Castellón, en el período 2016-2022 se han invertido en esta línea de ayuda 540.373 euros en 42 ayudas, generando 34 empleos.

Los proyectos que se han beneficiado de estas ayudas son de los ámbitos de las tecnologías y domótica para personas con diversidad funcional, mejora de la convivencia vecinal, huertos urbanos comunitarios, la eficiencia energética o la alfabeti-

zación digital, con lo que estas políticas tienen un evidente impacto de innovación social en el territorio (Subirats y Garcia, 2015).

Tabla 1. Resultados cuantitativos de las acciones de promoción de la Economía Social, 2016–2022

Ayudas contratación	762.000 euros, 54 ayudas, 60 empleos y 10 nuevas empresas.
Ayudas innovación	540.373 euros, 42 ayudas, 34 empleos.
Cooperativa Betacoop	140.000 euros, 21 cooperativas incubadas y 9 cooperativas constituidas por 25 personas.

Por tanto, en cifras totales, se han invertido casi 1,5 millones de euros por parte del Ayuntamiento, con el resultado de la creación de alrededor de un centenar de puestos de trabajo, apoyando 42 proyectos de innovación social en sectores diversos y ayudando a la constitución de casi 20 nuevas empresas de Economía Social¹.

Análisis de las encuestas y entrevistas

1. Características de las personas y motivaciones de inicio

El perfil de las personas entrevistadas y encuestadas es de mujeres y hombres de una media de 42 años, predominando el colectivo de 35 a 45. Todas ellas con experiencia laboral previa, y mayoritariamente estudios superiores.

En cuánto a las motivaciones por optar por la forma cooperativa, encontramos una presencia a partes iguales de factores ideológicos (valores y principios del cooperativismo) y de factores instrumentales (ventajas fiscales, ayudas, organización del trabajo entre personas socias...).

Por la parte más ideológica, se señala la democracia económica, la horizontalidad, participación o transformación social, por ejemplo. Por el lado instrumental, las ventajas fiscales, las ayudas, la facilidad de retener buenos trabajadores o un trabajo más colaborativo.

En todo caso, sea por cuestiones ideológicas o instrumentales, la opción por el cooperativismo se describe como una oportunidad de adaptar la necesidad de obtener ingresos con un modelo empresarial acorde con los valores, principios y ventajas que aporta el cooperativismo.

1. Debido a que existen algunos casos donde se duplican ayudas por parte de una misma entidad beneficiada, no es posible agregar los datos de puestos de trabajo creados y empresas constituidas que se recogen en los resultados de los diferentes programas. Por eso se presentan los resultados como una aproximación.

Las cooperativas de trabajo a las que pertenece las personas entrevistadas realizan actividades de arquitectura de interior y fotografía, consultoría y asesoría empresarial, servicios digitales, electrónica y software, diseño y participación ciudadana y dinamización comunitaria. Todas las actividades se enmarcan en los servicios, principalmente a empresas y administraciones, y son servicios basados en una alta intensidad de trabajo y muy escasa intensidad de capital.

La dimensión media de estas cooperativas es de 4 personas socias, y todas ellas se han fundado entre 2016 y 2019 (excepto una, en 1992). En conjunto de estas cooperativas han sido beneficiarias de los servicios de Betacoop o de las ayudas a la economía social y a la innovación social.

2. Valoración sobre el cooperativismo

En cuánto a la valoración de su experiencia en la empresa cooperativa, una amplia mayoría de personas considera que el cooperativismo permite una mejor participación en la toma de decisiones de la empresa y una mejor aplicación de los principios y valores individuales en el ámbito profesional, ya que existe un amplio consenso en que la empresa cooperativa desarrolla un mayor compromiso con el entorno social.

En cuánto al régimen de trabajo, también hay una amplia mayoría de personas que consideran que el trabajo cooperativo permite disfrutar de mayor tiempo libre y flexibilidad horaria, si bien una parte relevante también añade que exige una dedicación importante de tiempo y esfuerzo no remunerado.

Respecto a si el modelo cooperativo es la mejor opción de emprendimiento empresarial, también una mayoría se muestra de acuerdo, bien por las ventajas instrumentales, bien por los factores ideológicos y expresivos ya comentados anteriormente.

Finalmente, la mayoría no considera que el cooperativismo genere mejores salarios que el modelo capitalista, no siendo relevante este aspecto a la hora de valorar positivamente el modelo cooperativo.

3. Valoración Betacoop

Las personas entrevistadas usuarias de Betacoop que han acabado constituyendo cooperativas conocieron Betacoop a través de los servicios de orientación de FEVECTA, en primer lugar, y por amistades o personas conocidas en segundo lugar. También hay algún caso a través de publicidad o medios de comunicación.

En cuanto a los servicios de Betacoop, lo más valorado son las instalaciones (aunque se señala que están muy aisladas de la ciudad) y la posibilidad de relacionarse con otros proyectos emprendedores en el mismo espacio. El acompañamiento técnico y la atención personal también se valoran bien, aunque hay opiniones que consideran que debería de haber sido más intensivo y sistemático. La formación es-

pecífica que les ofreció Betacoop se valora como positiva pero insuficiente, así como las dinámicas de participación general de los proyectos dentro de la cooperativa de emprendedores, que se considera muy escasa.

En términos generales, las personas usuarias de Betacoop han valorado sus servicios con un 6.5 sobre 10.

Hay que considerar, además, el efecto que las medidas de distanciamiento social y restricción de actividades impuestas por la COVID-19 tuvieron sobre las posibilidades de interactuar y ofrecer servicios presenciales en Betacoop durante buena parte del período que estamos analizando.

Por parte del personal técnico de Betacoop se apunta a que, por sus características, la cooperativa de emprendedores ha resultado más útil a proyectos relacionados con determinados servicios especializados impulsados por emprendedores con cierta experiencia y cualificación previa, siendo imposible promover proyectos tanto de producción o comercialización de bienes como de provisión de servicios basados en la inversión en maquinaria o que requieran tipologías específicas de actividad (cuidados, mantenimiento y reparación, reformas, hostelería, etc.).

4. Valoración ayudas economía social

En cuánto a las ayudas a la contratación o alta de personas socias en las cooperativas, se valoran como muy positivo el impacto en las cooperativas, especialmente por la facilidad de acceso a las ayudas y por la cuantía subvencionada. Los plazos de resolución y de abono de las ayudas no se valoran tan positivamente. Además, se valora que la cuantía total de las convocatorias ha dejado entidades fuera en todas las ocasiones.

En líneas generales, tanto las cooperativas beneficiarias como el personal técnico de FEVECTA consideran como muy positivas estas ayudas en cuánto que complementarias a las ayudas autonómicas y una fuente de financiación y ampliación de plantillas en las empresas, permitiendo su consolidación y ampliación o la diversificación de actividades. En algunos casos, han resultado fundamentales para el momento en que las cooperativas se constituyen, dejando la fase de incubación en Betacoop, y propiciando las primeras altas de trabajo y el inicio de actividad propia.

5. Valoración innovación social

Las ayudas a proyectos de innovación son valoradas muy positivamente en cuánto al impacto sobre las cooperativas, dando la oportunidad de impulsar proyectos nuevos. La cantidad subvencionada se valora bastante positivamente, si bien se apunta a que hay algún tipo de proyectos de innovación que requiere de mayor dotación.

Aquello que se valora de forma regular es el plazo de resolución de estas ayudas, así como las condiciones de pago y de adelanto de las ayudas. Y se valora de forma negativa el hecho de que la ayuda, teniendo un carácter anual, deja muy poco plazo para la ejecución de los proyectos.

En ese sentido, se apunta a la posibilidad de poder ampliar el plazo de las ayudas por encima del año, a facilitar los mecanismos de adelanto de las subvenciones y a establecer varios tramos de ayudas dependiendo de la tipología de proyectos.

6. Valoración rol Ayuntamiento

Tanto desde los propios emprendedores, como desde el personal de Betacoop, se considera que ha habido una baja implicación o coordinación con el personal técnico del Ayuntamiento. Si bien ha habido las facilidades iniciales a nivel político y administrativo por poner en marcha Betacoop, las personas entrevistadas mayoritariamente señalan la falta de formación específica del personal técnico municipal en el ámbito de la economía social y el cooperativismo, y la muy escasa interlocución institucional.

Se valora también como inexistente la implicación del Ayuntamiento en otras acciones de promoción de la economía social y cooperativa, como puede ser la línea de la sensibilización y visibilización (ferias, jornadas específicas, talleres...), el reconocimiento institucional (incluir al sector en el Pacto por el Empleo, por ejemplo) o las políticas de estímulo de la demanda (políticas de contratación).

Podemos concluir que, en general, se señala una falta de visión estratégica e integral de las políticas de promoción de la Economía Social por parte del Ayuntamiento en este período. Especialmente, se apunta a la falta de coordinación con el sector para coproducir políticas de promoción (por ejemplo, revisar determinados aspectos de las ayudas a la economía social y la innovación), las acciones más decididas respecto a la contratación pública (incluso a gestión público-cooperativa de servicios públicos), la institucionalización de la Economía Social a nivel local o la visibilización y sensibilización ciudadana (Ferias, celebración del día del cooperativismo, formación, etc.).

Tabla 2. Síntesis de los discursos sobre las políticas municipales de promoción de la Economía Social

	POSITIVO	NEGATIVO
Modelo cooperativo emprendedor	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo en equipo - Compartir riesgos y dificultades - Mayor control sobre el empleo - Coherencia con valores propios - Afinidad con principios cooperativos - Fiscalidad y ayudas específicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento del modelo por la administración - Desconocimiento del modelo por parte de la ciudadanía. - Problemas relacionados con la gestión colectiva - Dificil coincidencia en circunstancias personales por parte de grupos emprendedores (asincronía)
Betacoop	<ul style="list-style-type: none"> - Espacio de trabajo - Interacción entre emprendedores y personal técnico - Testeo comercial de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacio alejado de la ciudad - Escasa oferta formativa - Insuficiente seguimiento y tutorización - Sólo actividades muy restringidas a determinados servicios a empresas o administraciones.
Contratación	<ul style="list-style-type: none"> - Cuantías elevadas - Flexibilidad de criterios - Compatibilidad otras ayudas - Liquidez en las empresas - Impulso inicial 	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación presupuestaria insuficiente - Largos plazos de resolución y abono
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> - Financiación proyectos innovadores - Posibilidad poner a prueba nuevas soluciones - Financiación diversos conceptos imputables - Pago anticipado del importe 	<ul style="list-style-type: none"> - Importe insuficiente para proyectos de impacto - Plazo de ejecución corto para proyectos innovadores - Dificultades con las garantías ante el pago anticipado.
Políticas municipales	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones importantes - Sostenimiento de Betacoop 	<ul style="list-style-type: none"> - Personal técnico sin formación específica - Ausencia plan integral de promoción - No acciones de concienciación, visibilización y sensibilización entre ciudadanía - No políticas de demanda pública - No institucionalización ni interlocución con el sector

5. Conclusiones

Hemos expuesto que el fomento del emprendedurismo cooperativo a nivel municipal requiere de un enfoque específico y diferenciado de la promoción económica al uso. Las características intrínsecas del modelo empresarial cooperativo y de la Eco-

nomía Social implican políticas públicas integrales y transversales para promover un ecosistema cooperativo e innovador insertado dentro del modelo de desarrollo local del territorio.

Además, se debe de considerar el perfil motivacional, actitudinal e ideológico que incentiva a las personas a optar por emprender en forma cooperativa. Dichos perfiles y motivaciones exigen un diseño de programa adaptado a las necesidades, expectativas y objetivos de los grupos de emprendedores.

Hemos visto, también, que desde el Ayuntamiento de Castelló se incluyeron varios programas de promoción de la Economía Social dentro del Plan de Empleo en el año 2016. La cooperativa de emprendedores Betacoop, las ayudas a la Economía Social y las ayudas a la innovación social, han sido las políticas puestas en marcha dentro de ese objetivo por parte de la Agencia de Desarrollo Local.

Estas políticas de promoción de la Economía Social, si bien surgen de decisiones políticas, no toman originalmente una consistencia en consonancia con la lógica y requerimientos de las políticas de segunda generación, que aúnan la promoción socioinstitucional, la promoción de la oferta y de la demanda.

Las políticas desarrolladas han tenido un notable resultado en términos de proyectos promovidos y apoyados, se ha promovido la creación o consolidación de una veintena de empresas y entidades, la creación de un centenar de puestos de trabajo y el desarrollo de unos 50 proyectos innovadores, con una inversión de casi un millón y medio de euros durante el período.

No obstante, no se ha trabajado de forma transversal e integral por constituir un entorno social e institucional favorable a la Economía Social a nivel local, más allá de las propias acciones de estímulo de la oferta. Las políticas municipales no han incidido en promover el contexto social, institucional y de mercado necesario para impulsar políticas de segunda generación en la promoción de la Economía Social.

A partir de las diversas entrevistas y encuestas, se puede concluir que los recursos destinados a la promoción de la Economía Social han tenido unos resultados bastante satisfactorios en términos de promoción de la oferta desde la perspectiva *hard*, si bien hay que considerar algunas cuestiones para su mejora, como son la ubicación más céntrica de Betacoop, la ampliación presupuestaria de las ayudas a la innovación y a la contratación, la formación del personal técnico municipal o la coproducción y revisión de las políticas de estímulo junto al sector organizado.

Por otro lado, también hemos podido constatar la necesidad manifestada de desplegar otras políticas públicas que den un carácter transversal e integral a la promoción, mediante acciones encaminadas a impulsar políticas institucionales, cognitivas y de demanda. Entre éstas acciones de tipo *soft*, se debería de considerar la contratación y compra pública, un plan específico de fomento de la Economía Social, el diseño de políticas participado por el sector, las políticas de sensibilización y vi-

sibilización o proyectos piloto de gestión de servicios públicos por entidades de la Economía Social.

Finalmente, a partir de la evaluación realizada, podemos concluir que las políticas de promoción de la Economía Social en Castelló han tenido un impacto bastante positivo en el impulso de un ecosistema de emprendimiento cooperativo e innovador. No obstante, junto a la revisión de las políticas de estímulo de la oferta aplicadas, es imprescindible desplegar políticas que incidan en los ámbitos institucional, cognitivo y de la demanda, para favorecer un contexto más propicio para la Economía Social a nivel local. A partir de la información recabada, se debería de formular un plan estratégico de promoción de la Economía Social que integre los diferentes ámbitos y los correspondientes objetivos y acciones, adoptando una visión integral de las políticas públicas e incorporando en su diseño a las propias entidades del sector y a sus organizaciones representativas.

Todo ello con la finalidad de incorporar la perspectiva de la Economía Social, y en concreto del modelo cooperativista, en las estrategia y los criterios de un modelo de desarrollo local que implique objetivos de transformación social, desarrollo comunitario y cohesión social, aprovechando recursos endógenos, diversificando los modelos empresariales, arraigando los procesos en el territorio y favoreciendo el desarrollo de alternativas socioeconómicas que profundicen en procesos de democratización de la sociedad y sus instituciones.

Bibliografía

- Ajuntament de Castelló (2023) *Castellócrea en cifras. Memoria 2016-2022*. Recuperado 20 de junio de 2023 de <https://www.castello.es/es/castellocrea-en-cifras>
- Alburquerque, M. (1999) *Manual del agente de desarrollo local*, Servei de Promoció Económica, Diputació de Barcelona.
- Álvarez González, L. ,Coque, J., , Sanzo-Pérez, M.J. (2023) La innovación social en la economía social y su fomento en un entorno regional. El caso del Principado de Asturias. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. 108, 99-130
- Boisier, S. (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. *Revista de la CEPAL*. 86, 47-62.
- Catalá, B. (2020) *Las políticas públicas de economía social desplegadas por los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana*. CIRIEC-España.
- Catalá, B. y Chaves, R. (2022) Gobiernos locales y política de fomento de las cooperativas y la economía social: entre canal de transmisión de la política multinivel y agente proactivo en el ecosistema territorial. El caso valenciano. *Revista de Estudios Cooperativos*. 142, 1-21.

- Catalá, B., Savall, T., Chaves, R. y Bassi, A. (2024) Las políticas públicas de fomento del cooperativismo en el marco de los ecosistemas de economía social. Un análisis comparado en la Comunidad Valenciana y la Emilia Romagna. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 110, 5-44
- Chaves, R. (2022): El momentum de la Economía Social: la larga marcha de la economía social en la agenda Europea. *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, 71, 30-69.
- Díaz Bretones, F. (2004) Actitudes, motivación y creación de empresas: el caso de los emprendedores en sistema cooperativo. *Revista de Estudios Cooperativos*. 84, 37-52.
- Díaz Foncaca, M. y Marcuello, C. (2013) Motivaciones del emprendedor cooperativo en Aragón. *Ciriec España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. 78, 53-70.
- García Jané, J.(cood.) (2015) *Guia d'economia social i solidària per a l'Administració local*. Ed. Diputació de Barcelona.
- Harvey, D. (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Akal.
- Monreal, M. y Orellana, W.E (2019) Emprendimiento cooperativo de trabajo: resultados, expectativas y desempeño empresarial. Un análisis en cooperativas valencianas de trabajo asociado. *Ciriec España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. 97, 5-47.
- Pérez, B y Carrillo, E. (2000): *Desarrollo local: Manual de uso*, ESIC.
- Salom-Carrasco, J. , Pitarch-Garrido, J. y Sales-Tena, A. (2017) Innovación social: estrategias urbanas en un contexto de cambio.El caso de la ciudad de Valencia. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 91, 31-58.
- Subirats, J. y García, A. (2015) *Innovación social y políticas urbanas en España*. Icaria.
- Tarazona, P. (2018) "BETACOOOP: Cooperativa de emprendedores de Castellón. Un proyecto de colaboración entre FEVECTA y el Ayuntamiento de Castellón. En Fajardo, G. (cood) *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social*. Ciriec España.
- Vachón, B. (2001) *El Desarrollo Local. Teoría y Práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. Trea.

Políticas públicas de fomento de la Economía Social en la Comunidad Autónoma de Canarias

Olga González-Morales

Miembro de ISTUR y CESCO

Universidad de La Laguna

Cándido Román Cervantes

Director de CESCO

Universidad de La Laguna

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las líneas de actuación pública puestas en marcha en la Comunidad Autónoma de Canarias dirigidas al fomento de las empresas y el empleo en el sector de la economía social. Se analizan los principales objetivos, instrumentos y medidas contemplados en los presupuestos generales de la región entre 2021 y 2024. Especialmente, se hace referencia a los Fondos Estructurales y a los instrumentos del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias como principales políticas para la cohesión social y el desarrollo de la región, mediante los cuales y a través de instrumentos fiscales y económicos, se promueve la inversión empresarial productiva y se desarrollan medidas específicas para fomentar la ES.

Palabras clave: Políticas públicas, política económica, presupuestos generales de la comunidad autónoma, Fondos Estructurales, REF, Canarias.

1. Introducción

La importancia creciente de las políticas públicas, en las cuales se incluyen las actuaciones en materia de política económica, se ha acelerado debido a las crisis que han acontecido en el siglo XXI (crisis sanitaria, crisis financiera, inestabilidad política, etc.). Estos cambios plantean nuevos problemas y, por tanto, surgen nuevos objetivos que requieren ser afrontados con nuevas medidas. En este contexto, el sector

de la economía social (ES) está desarrollando un papel relevante que puede incidir en ese cambio social transformador, pues la participación de empresas de ES ayuda a crear sociedades sostenibles (Duke, 2021).

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas que se están poniendo en marcha en la comunidad autónoma canaria dirigidas al sector de la ES. A continuación, en el segundo apartado, se presenta el marco teórico sobre política económica y políticas públicas en el que se analiza el tipo de políticas que actúan sobre el empresariado. El tercer apartado recoge un resumen del marco europeo de las políticas públicas, con especial referencia a aquellas que fomentan la ES. En el cuarto apartado, se analizan las líneas de actuación públicas llevadas a cabo en la comunidad autónoma de Canarias en los últimos cuatro años, dirigidas al sector de la ES. Por último, se presentan las conclusiones y las recomendaciones.

2. Las políticas de acción sobre el empresariado

En los últimos años se ha observado una evolución de las economías hacia sistemas más complejos (Beaudreau, 2011; Dopfer, 2011) que han ido influyendo en la fragmentación de la estructura de la política económica. Se ha ido desarrollando un proceso de mayor especialización, con aparición de nuevas políticas sectoriales e intersectoriales (política agraria, política de I+D, política regional, política medioambiental, política de servicios, etc.), o que se han reorientado hacia las políticas de crecimiento económico que actúan sobre el proceso productivo, la implantación en el mercado o el entorno empresarial (antiguas políticas industriales o políticas de empresa reorientadas hacia políticas de crecimiento económico) (Mason & Brown, 2014; Sánchez Andrés, 2021). Este proceso va acompañado de la asignación de competencias a diferentes organismos e instituciones, e, incluso, una misma política es llevada a cabo por diferentes niveles administrativos. Esta situación genera conflictos y requiere una mayor coordinación, horizontal y vertical, entre las diferentes políticas o un enfoque integrado de las mismas (Álvarez y González Morales, 2016; Rayner y Howlett, 2009).

Los objetivos tradicionales de política económica se dirigen a solucionar los problemas derivados de un reducido crecimiento económico, diferencias de renta y riqueza en la población, elevado desempleo, desequilibrio de la balanza exterior o una inflación elevada. Actualmente, con los acuerdos alcanzados a nivel internacional, estos objetivos tradicionales se encuentran enmarcados por unos objetivos comunes a alcanzar y que pueden condicionar los objetivos de cada país (acuerdos de regulación, logro de los ODS, fomento de la ES, etc.).

Con respecto a las políticas de estímulo de la ES, éstas se dirigen a fomentar la participación de los trabajadores en la actividad productiva y se engloban dentro de las políticas de acción sobre el empresariado (Sánchez Andrés, 2021). Este tipo de

políticas deben actuar simultáneamente sobre los agentes, los potenciales emprendedores sociales y sobre el entorno. Reynolds et al. (1994) indicó que las políticas de fomento al emprendimiento se dirigen a:

- a) Estimular a los agentes económicos a conceptualizar ideas de negocios.
- b) Facilitar la entrada de nuevas empresas
- c) Elaborar medidas indirectas que faciliten la entrada y la modificación o las mejoras institucionales y regulaciones y/o infraestructuras.
- d) Poner en marcha medidas que faciliten la entrada de empresas mediante medidas directamente dirigidas a los agentes económicos que tengan posibilidad de iniciar potencialmente una actividad empresarial.
- e) Facilitar el crecimiento de las empresas.
- f) Facilitar la salida de las empresas.

Los instrumentos diseñados para actuar sobre el comportamiento de los agentes económicos (Hood, 2007) se han clasificado de diversas formas. Se puede señalar las diferencias entre instrumentos sustantivos, que actúan sobre las actividades diarias de los agentes económicos, e instrumentos de proceso, que actúan sobre la articulación entre los medios y los objetivos (Howlett & Rayner, 2007 y 2013; Howlett et al., 2018). Una clasificación más tradicional utilizada es aquella que diferencia entre incentivos, desincentivos y persuasión (carrots, sticks and sermons) (Bemelmans-Videc et al., 1998).

Stevenson & Lundström (2007) ponen de manifiesto que estas políticas mantienen algún paralelismo con las políticas de apoyo a las PYME, pues, su finalidad específica es incrementar el nivel de actividad emprendedora al influir favorablemente en el entorno (el ecosistema) donde surgen las nuevas empresas. Las medidas se centran en: promover el emprendimiento, educar, simplificar el marco regulador (las barreras de entrada y salida), apoyar la creación de empresas, capital semilla, etc. Roper & Hart (2013) consideran que las medidas de apoyo tienen, principalmente, que ser sistémicas y holísticas, para paliar los fallos de información y las debilidades o bloqueos percibidos en los sistemas de innovación y emprendimiento.

Otro aspecto que es interesante señalar es que la función empresarial se ve afectada por las aptitudes y los conocimientos del empresario/a, la imitación existente realizada por determinadas empresas y los efectos de regulación, expulsión y estabilidad, resultado de la actuación del marco institucional. Por tanto, el modelo de condiciones del marco emprendedor, introducido por Reynolds et al. (1999) y utilizado, posteriormente (con ligeras variantes), en los informes del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), debe tener en cuenta elementos influyentes, como la disponibilidad de recursos, infraestructuras físicas, educación y formación, competitividad, innova-

ción, normas sociales y culturales, y políticas y programas específicos de emprendimiento, debiendo estas políticas actuar simultáneamente sobre el empresariado, los potenciales emprendedores y el entorno. Además, la función empresarial tiene también un efecto indirecto, según el cual, el éxito de un determinado emprendedor/a, no sólo motiva a otros/as a seguir su ejemplo, sino que, también, crea nuevas oportunidades para que las aprovechen terceros. Obviamente, para que este proceso se cumpla, debe existir el adecuado clima o entorno, pero, sin duda, a largo plazo, contribuye a la mejora del nivel de vida de la población.

Las empresas de la ES y, en especial, las cooperativas tienen una larga tradición en combinar viabilidad económica y actuaciones socialmente responsables, gracias al diálogo entre las partes interesadas y la gestión participativa. El movimiento cooperativo ha sido pionero en estructura democrática, autoayuda, equidad, inserción social, solidaridad, relevancia de sus miembros y servicio al interés de sus socios-trabajadores, de la comunidad y del entorno. No obstante, la actividad empresarial se enfrenta a obstáculos y barreras que las políticas de emprendimiento tradicionales han intentado solventar o atenuar. Las empresas de la ES no son ajenas a ello, encontrándose con obstáculos recurrentes (acceso a la financiación, engorrosos trámites administrativos, excesivas cargas impositivas, escaso espíritu emprendedor, escasa cualificación, etc.), en otros casos son nuevos obstáculos, derivados de nuevas regulaciones y externalidades, que requieren de nuevas líneas de actuación pública. Por tanto, conocer las condiciones del marco emprendedor es muy importante para los *policymakers*, para que éstos puedan preparar sus agendas y el diseño de su política económica sobre la base del conocimiento de la situación (Steurer et al. 2012).

Verheul et al. (2001) entienden que, en el proceso de emprendimiento, se toma en consideración políticas de oferta, de demanda y otros elementos, tales como: cultura, recursos disponibles, oportunidades de emprendimiento, etc. Por un lado, en relación con las políticas de demanda, la viabilidad de las actividades empresariales a largo plazo necesita que la economía esté estable a corto y medio plazo, por lo que las políticas de demanda agregada contribuyen al logro de esa estabilidad y terminarían afectando también a la oferta; asimismo, las políticas de demanda selectivas que afecten a determinados segmentos de población pueden tener un impacto sobre el volumen de producción y su composición. Por otro lado, en cuanto a las políticas de oferta, éstas son de carácter estructural e inciden en las condiciones de la producción.

Otros autores, como Monzón y Chaves (2017), clasifican los tipos de políticas para fomentar las empresas de la ES en dos grupos: políticas blandas dirigidas a crear un entorno favorable a las empresas (medidas institucionales y de carácter cognitivo) y políticas duras centradas en políticas económicas de fomento empresarial (por el lado de la oferta para mejorar la competitividad de las empresas de la ES, y, por el lado de la demanda, dirigidas al nivel de actividad de las empresas del sector).

Cuadro 1. Cartera de políticas de acción sobre el empresariado

TIPOS		EJEMPLOS
Políticas macroeconómicas	De demanda	Política Monetaria y Fiscal
Políticas dirigidas a actuar sobre el emprendedor	Motivación	Persuasión, incentivos
	Cultura	Mejora de la figura del empresario/a, atracción de talento, valoración de la utilidad de la empresa para la sociedad y su contribución al desarrollo sostenible
	Formación	Cualificación en emprendimiento, educación emprendedora en todos los niveles educativos, modelos de rol, comunicación en redes
Políticas que afectan al entorno	Regulación	Reducción y/o remodelación de las barreras de entrada y salida al mercado
	Reforma	Privatizaciones/nacionalizaciones
Políticas de fomento de la cooperación interempresarial y la internacionalización	Redes	<i>Public-private partnerships</i> <i>Peer-to-peer networks</i>
	Alianzas	Cooperación, colaboración, asociación Desarrollo de la economía social
Políticas de apoyo	Financiación	Capital riesgo <i>Business Angels</i> Créditos en condiciones especiales Apoyo de las universidades
	Incubadoras	Instalaciones en espacios públicos o privados para empresas incipientes

Fuente: Álvarez González y González Morales (2016) y OECD (2013 y 2017).

Chaves (2020) señala especialmente las políticas de impulso, denominadas de segunda generación o políticas transformadoras de economía social y solidaria, las cuales han sido promovidas por los gobiernos regionales y locales fundamentalmente. Estas políticas se pueden constituir en modelos de referencia para las administraciones públicas locales, regionales y estatales en este nuevo contexto de reconstrucción post-COVID.

En el Cuadro 1 se presenta una clasificación de cómo puede estructurarse la cartera de políticas de emprendimiento, propuesta por Álvarez González y González Morales (2016).

Según Fox et al. (2002), las funciones que puede adoptar el sector público incluyen actuaciones más o menos coercitivas, pudiendo adoptar básicamente cuatro,

aunque en algunos casos son difíciles de separar. Estas actuaciones, aplicadas a las empresas de la ES, se plasman en:

- 1) Obligar o regular. Definir normas mínimas dentro del marco legal de todos los niveles administrativos. Algunas medidas pueden ser: definir estándares mínimos de actuación empresarial y control de su cumplimiento, exigir más transparencia informativa, explicitar criterios para denominar un producto de inversión como ético, realizando controles y mejoras en los mecanismos de supervisión. En especial, hay que adoptar criterios socialmente responsables más homogéneos y valorados internacionalmente que permitan reducir la enorme cantidad de etiquetas y sellos que llevan a una gran confusión.
- 2) Facilitar o fomentar. Aportar fondos para investigación, formación e información, impulsar mejoras socioambientales, desarrollar o apoyar herramientas y/o mecanismos para la gestión, establecer incentivos fiscales específicos.
- 3) Colaborar o aliarse. Organizar y/o incentivar alianzas estratégicas entre sector público y empresas de la ES para atraer habilidades e insumos complementarios, obtener compromisos medioambientales, establecer redes y foros que permitan compartir buenas prácticas empresariales.
- 4) Aprobar o refrendar. Apoyar iniciativas de las empresas de la ES, realizar mejoras en las administraciones públicas que actúen con efecto demostración en temas de contratación pública y prácticas de gestión socialmente responsable del sector público, reconocer los esfuerzos del sector de la ES mediante premios, certificaciones de calidad, etc.

En un contexto más general, las iniciativas públicas dirigidas al fomento de la actividad empresarial socialmente responsable aplicables a la ES, se pueden englobar dentro de tres categorías: formalización, transparencia y escrutinio (Lafuente et al., 2003):

- Las iniciativas públicas que formalizan políticas y la adopción de nuevos sistemas de gestión de las externalidades deben tener en cuenta la óptica económica, social y medioambiental. Las relaciones con los *stakeholders* (socios trabajadores, clientes, proveedores) constituye el núcleo principal. Por ejemplo, la formalización de políticas en este ámbito supone el establecimiento de un conjunto de principios relativos al gobierno corporativo, siguiendo las prácticas reconocidas internacionalmente y la adopción de sistemas de gestión que acompañen a dichos principio. La formalización de programas adopta generalmente un enfoque top down (de arriba hacia abajo). En primer lugar, se adoptan políticas formales en los distintos ámbitos relacionados con los *stakeholders*, para, posteriormente, articular siste-

mas de gestión que trasladen dichas políticas a los distintos ámbitos de la organización.

- Las políticas públicas orientadas a aumentar la transparencia de las empresas respecto a sus impactos económicos, sociales y medioambientales y la inclusión de un balance social y medioambiental de carácter cuantitativo en los informes anuales ya se mencionan en los documentos de la Comisión Europea desde 2001 y en sus posteriores comunicaciones. Especialmente, recomiendan la adopción del modelo de *Global Reporting Initiative* (GRI) como pilar básico de las propuestas, pero existen otros estándares importantes (Pacto Mundial de las Naciones Unidas, líneas directrices de la OCDE, *Social Accountability* 8000, ISO 26000, entre otros). El objetivo es abandonar a largo plazo los estándares contables regionales en favor de estándares internacionales e incluir una perspectiva de triple cuenta de resultados.
- Las políticas públicas que incentivan un mayor escrutinio de los resultados se centran en dos tipos de iniciativas gubernamentales: el consumo y la inversión. Desde el punto de vista del consumo, existen medidas legislativas que desarrollan y delimitan sellos sociales o *eco-labels*, teniendo las empresas que acreditar una serie de requisitos. El objetivo es facilitar a los consumidores la adopción de criterios de RSE en los procesos de selección de productos y marcas. En cuanto a la inversión, hay que considerar las reformas que han introducido instrumentos financieros que exigen que los gestores de las empresas faciliten información acerca de cómo se integran los aspectos sociales y medioambientales en la toma de decisiones de inversión.

3. El marco europeo de las políticas públicas

Desde el año 2008, la Unión Europea (UE) ha aumentado el interés hacia la ES, motivado por la capacidad de resistencia de sus empresas frente a las diferentes crisis consecutivas que se han sufrido en estos primeros años del siglo XXI y la incertidumbre que generan (European Commission, 2021c; Savall Morera, 2015).

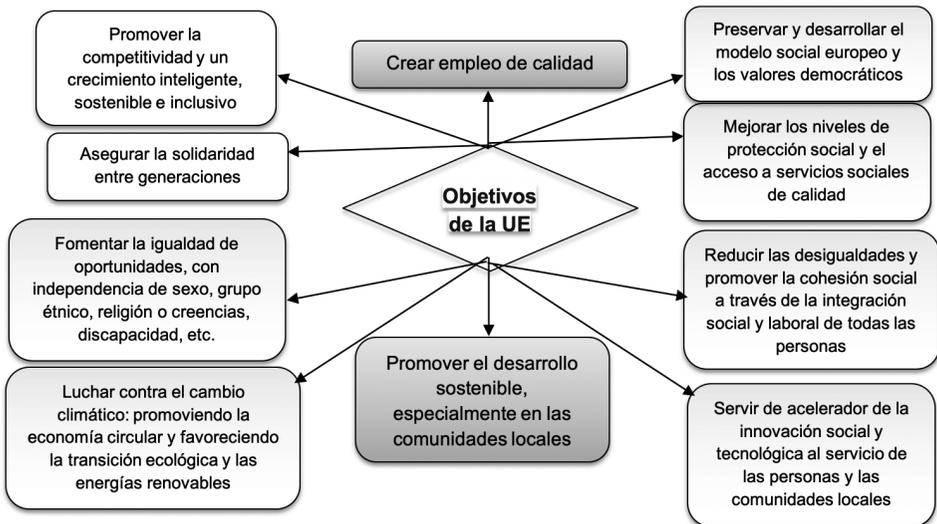
En el Tratado de Lisboa, que entró en vigor a finales de 2009, se denomina al modelo económico y social de la UE *economía social de mercado altamente competitiva*; aunque existen diferencias entre los Estados miembros, porque cada uno de ellos modifica aspectos de dicho modelo, todos ellos encajan, a grandes rasgos, en este marco común. Pero, a pesar de regir las leyes de la oferta y la demanda, hay distintos grados de intervención de los gobiernos, por ejemplo, en el tipo y el número de regulaciones que limitan el libre mercado (distintas condiciones de entrada al mercado, diferencias en la fijación del salario mínimo o de los precios regulados de bienes básicos como el agua o la energía o en el papel de la empresa pública).

En la UE, las políticas de apoyo y fomento del emprendimiento se han desarrollado a través de tres grandes ámbitos de actuación, cada uno con su conjunto de instrumentos (European Commission, 2024):

- a) Financiación y mejor acceso a los mercados para las PYME (Programa para la competitividad de las empresas y de las PYME COSME, Instrumento Financiero del Programa Marco para la Competitividad y la Innovación PIC, etc.)
- b) Educación para el fomento del espíritu emprendedor (Programa ERASMUS+, Fondos estructurales y de inversión FEI, etc.)
- c) Fomento del emprendimiento en el colectivo de mujeres y grupos desaventajados del mercado laboral (Ley de la pequeña empresa, Red europea de mentores para mujeres empresarias, Programa REFIT de reducción de la carga burocrática, Talleres europeos “Laboratorios” de intercambio de buenas prácticas, etc.).

A estos ámbitos se ha unido, en los últimos años, el interés por las empresas del sector de la ES, intentando dar mayor visibilidad al sector, fomentando su inclusión en estadísticas nacionales y europeas, mejorando el acceso a la financiación e introduciendo a estas empresas en el diálogo social intersectorial. La ES representa un modelo empresarial clave para el futuro de Europa, que gracias a los principios y valores que lo definen contribuye a grandes objetivos que persigue la UE (Figura 1).

Figura 1. Objetivos de la UE vinculados a la Economía Social



Fuente: Elaboración propia a partir de Social Economy Europe (2018; 2021).

A finales del año 2021 se aprobó el Plan de Acción Europeo para la Economía Social 2021-2030 (European Commission, 2021b). Este plan contribuye a la promoción de la ES como motor clave para la recuperación sostenible y para una transición justa en Europa, teniendo efectos positivos para la ES del sur del Mediterráneo. Las prioridades generales de este plan se centran en:

- Reforzar las áreas de trabajo en el ámbito de la ES existentes en la región Unión por el Mediterráneo (UpM) (países del sur y norte del Mediterráneo con la UE y sus Estados miembros).
- Impulsar la cooperación en favor de la ES entre las instituciones vinculadas con el desarrollo económico y social del Mediterráneo y los gobiernos de la región euro-mediterránea.

Los objetivos más específicos se dirigen a mejorar la inversión social, apoyar a los actores de la ES, y fomentar la creación de empresas sociales, su ampliación, su capacidad innovadora y de generar empleo. La mayor parte de las iniciativas se aplican en el marco local y son especialmente atractivas para jóvenes y mujeres. Otro objetivo interesante es mejorar las buenas prácticas en materia de contratación pública socialmente responsable y promover la ES fuera de las fronteras de la UE.

Entre las acciones clave para apoyarla destacan: a) la recomendación del Consejo sobre el desarrollo de las condiciones marco de la ES, b) la creación de un nuevo portal de la ES de la UE que dé información clara a las partes interesadas, actores relevantes y personas que busquen información sobre financiación, políticas e iniciativas de la UE, y c) la creación de un nuevo Centro Europeo de Competencias para la Innovación Social.

La UE financia proyectos para revisar la legislación, compartir buenas prácticas, realizar eventos de sensibilización y apoyar proyectos para la recopilación de datos estadísticos sobre cooperativas, mutuas y empresas sociales. Para crear condiciones favorables a la ES, la Comisión Europea se encarga de orientar a los Estados miembros sobre los marcos fiscales que afecten a las organizaciones de la ES, examina la mejor manera de responder a sus entornos regulatorios variables y a los obstáculos relacionados con la actividad para algunas formas legales de empresas de ES, centrando sus medidas en el ámbito de las ayudas estatales, la contratación pública o las condiciones legales para promover las políticas adecuadas (European Commission, 2021a).

Los instrumentos esenciales son los Fondos Estructurales y de Inversión. Su objetivo principal es la cohesión social y sus líneas de actuación clave están dirigidas, sobre todo, a la integración sociolaboral, la promoción del empleo y el fomento de la actividad empresarial. Los programas nacionales y regionales de la política de

cohesión son financiados por el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) (European Commission, 2024).

En los últimos años, se han utilizado diferentes instrumentos financieros. Se puede mencionar como ejemplos *Programme for Employment and Social Innovation (EaSI)*, que promueve la creación de un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, combate la exclusión social y la pobreza, y fomenta la mejora de las condiciones de trabajo, y *European Social Entrepreneurship Funds*, diseñado para identificar los fondos que se centran en el emprendimiento social europeo, a ayudar a atraer inversiones y a visibilizar la ES. Otro instrumento más reciente y muy potente es *NextGenerationEU*, fondos destinados a promocionar la investigación y la innovación, promover la y transición climática y digital justa y accesible, y promover un futuro resiliente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

4. Actuaciones en la Comunidad Autónoma de Canarias

En España, el Ministerio de Trabajo y Economía Social¹ tiene las funciones de establecer la estrategia a seguir en ES en la actualidad. En 2017 se aprobó la primera Estrategia Española de Economía Social 2017-2020. La Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2023) es la que está en vigor. Se ha puesto en marcha el Plan integral de impulso a la Economía Social que se lleva a cabo a través de la concesión de subvenciones competitivas a entidades del sector.

- Programas de generación y mantenimiento del empleo de empresas viables que tengan dificultades o no tengan relevo generacional y puedan convertirse en algún tipo de entidad de la ES.
- Programas de creación y consolidación del tejido productivo de la ES con carácter innovador, incidiendo en el relevo generacional y el emprendimiento juvenil.
- Proyectos transformadores de apoyo a la modernización tecnológica de las empresas del sector sobre plataformas digitales, automatización de procesos y uso de herramientas informáticas, con especial apoyo a las zonas rurales.
- Promoción de redes cooperativas, sociedades laborales y otros tipos junto a medidas de capacitación y formación.
- Programas de impulso de las transiciones sostenibles e inclusivas de empresas del sector y los colectivos en situación vulnerable.

1. <https://www.mites.gob.es/EconomiaSocial/es/index.html>

En 2023 se constituye el Comisionado Especial para la Economía Social, órgano encargado de impulsar y coordinar los proyectos relativos al Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica “Economía Social y de los Cuidados” (PERTE).

Las Comunidades Autónomas siguen la Estrategia Española de la Economía Social y otras recomendaciones nacionales y europeas, y han ido creando sus propios organismos de promoción y difusión de las empresas de la ES. En el caso de Canarias, su propio Estatuto de Autonomía recoge una referencia sobre cooperativas y ES (artículo 118), dándole la competencia exclusiva en esta materia, siempre respetando el artículo 149 de la Constitución española. En cuanto a los Cabildos y Ayuntamientos, se indica que deben llevar a cabo acciones de difusión y promoción de la ES y, en particular, de las cooperativas, pues, dichas administraciones pueden captar situaciones desfavorables de determinados colectivos y personas por su cercanía, pudiendo ayudar a solucionarlos mediante fórmulas de ES.

En los últimos años, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias ha dado un impulso a la ES. En el año 2022 se aprueban dos leyes importantes que fomentan y regulan al sector: 1) Ley Canaria de Economía Social. Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias y 2) Ley de Cooperativas de Canarias. Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias aprobando la Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias. También se publica el Libro Blanco de la Economía Social de Canarias (Román Cervantes y Galván Sánchez, 2024), elaborado por investigadores de las dos universidades canarias. Su objetivo es proporcionar a las administraciones públicas (locales, insulares y regionales) una herramienta para diferenciar las entidades de ES, comprender sus fortalezas y debilidades, y analizar las políticas públicas que fomentan su crecimiento y la generación de empleo decente en Canarias (González Morales, 2024).

En el marco de los presupuestos generales de 2024, se desarrollan las acciones más recientes, no obstante, desde principios del siglo XXI la introducción de líneas de actuación dirigidas al sector ha sido una constante que ha ido en aumento a lo largo del tiempo. En este trabajo se analizan los últimos presupuestos generales aprobados en la región entre 2021 y 2024, pues, González Morales (2024) ya realizó anteriormente un análisis de los presupuestos de 2007 a 2021 que se puede consultar en el Libro Blanco de la Economía Social de Canarias.

Como ya se indicó anteriormente, Fox et al. (2002) delimitaron las funciones que puede adoptar el sector público. Incluyen actuaciones más o menos coercitivas, pudiendo adoptar básicamente cuatro, aunque en algunos casos son difíciles de separar. En la política regional canaria estas cuatro funciones se desarrollan mediante líneas de acción que:

- a) Definen normas mínimas dirigidas a las empresas dentro del marco legal en todos los niveles administrativos, con el fin de adoptar criterios homogéneos que permitan reducir la normativa regulatoria (función reguladora).
- b) Incentivan a las empresas y a los demás agentes sociales a comprometerse con la ES, aportar fondos para la información y la formación, desarrollar o apoyar mecanismos para la gestión, establecer incentivos fiscales, en resumen, tener un papel catalizador, secundario o de apoyo (función facilitadora)
- c) Colaboran o se alían, organizando y/o incentivando alianzas estratégicas y estableciendo redes que permitan compartir buenas prácticas empresariales (función colaboradora).
- d) Mejoran las administraciones públicas que puedan actuar con efecto demostración en temas de contratación pública y prácticas de gestión socialmente responsable de las empresas de la ES, reconociendo los esfuerzos de estas empresas mediante sistemas de concesión, programas de ayudas, etc. (función de refrendo).

La política regional canaria tiene por objetivo apoyar la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Se ejecuta a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER, Fondo de Cohesión FC, Fondo Social Europeo FSE, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural FEADER y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca FEMP). La aplicación de estos fondos se realiza mediante los Programas Operativos en los que se recogen las prioridades de inversión de la región. Estos programas son esenciales para Canarias, pues, por su condición de región ultraperiférica, tiene problemas de sobrecostes añadidos respecto de otras regiones europeas relacionados con la lejanía del continente europeo y la fragmentación geográfica, que la separa de los mercados y reduce su tamaño; además, tiene una fuerte dependencia del sector servicios.

En este contexto, se actualizaron los Programas Operativos para el periodo 2021-2027. Las inversiones del FSE+ se dirigen a tres ámbitos: 1) empleo, 2) educación, formación y aprendizaje permanente, e 3) inclusión social y lucha contra la pobreza. Las inversiones prioritarias para la ES se dirigen a:

- a) Apoyar la creación, la supervivencia, el crecimiento y la sostenibilidad de las empresas de la ES, incluidas las que tienen por objeto favorecer la inclusión sociolaboral de personas con discapacidad y/o en situación o riesgo de exclusión social, con medidas de asesoramiento y acompañamiento.
- b) Apoyar y fomentar el emprendimiento en ES, incluyendo el emprendimiento de base tecnológica, en economía verde, azul y circular, siguiendo las líneas de ac-

tuación del Ministerio de Trabajo y Economía Social (2020), pero adaptadas a la estructura económica de Canarias.

Es necesario mencionar la labor realizada por el Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social (POISES), en el cual la ES es un elemento clave para contrarrestar las repercusiones negativas de la situación socioeconómica actual en España. Tiene dos objetivos estratégicos en Canarias: 1) Promover la inclusión social, fomentando mercados laborales inclusivos y desarrollando estrategias de intervención integrales y 2) Aprovechar el potencial de la ES para crear empleo estable y de calidad en el territorio, buscando concienciar a empresarios y al público en general sobre la importancia de la ES.

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias aprueba anualmente sus presupuestos con partidas presupuestarias, entre las cuales se integran las acciones dirigidas a la ES. Dichas acciones se han alineado en los últimos años con la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), explicitándose su relación en los presupuestos de 2022.

Durante el periodo 2021-2024 ha habido un cambio de gobierno regional, pero se han mantenido los objetivos y algunos de los instrumentos. Los programas y acciones vinculadas con la ES se presentan en los Cuadros 2, 3, 4 y 5 del Anexo. Un resumen de las líneas de actuación más destacadas se presenta a continuación.

En el presupuesto del año 2021 se puede resaltar:

- El programa *Cooperación económica y al desarrollo* **contiene el Programa África Canarias Challenge COVID-19** cuyo objetivo es el fomento del emprendimiento social en jóvenes demandantes de empleo de Canarias y África, ayudándolos en su inserción laboral, su capacitación en emprendimiento e internacionalización, y su sensibilización con los ODS.
- El programa *Fomento del Empleo* utiliza el *Programa Reactiva Canarias* con perspectiva de género, que desarrolla políticas de apoyo a la ES, al cooperativismo y al fomento de la responsabilidad social de las empresas.
- El programa *Refuerzo de la Capacidad Empresarial* señala la necesidad de apoyar la creación de cooperativas y sociedades laborales y su empleo asociado y dispone de convocatoria de diversas subvenciones, entre ellas, cabe señalar aquellas que fomentan la incorporación, con carácter indefinido, como socios trabajadores o de trabajo, en cooperativas y sociedades laborales a desempleados y trabajadores con contratado de trabajo temporal en la misma cooperativa o sociedad laboral en la que se integran como socios.
- El programa *Formación permanente del profesorado e innovación educativa*, contempla el *Programa Enseñar para Aprender*, en el cual el alumnado participante

simula la creación y la gestión de una cooperativa en la que se fabrican productos que posteriormente se venden a un público real en un mercado o feria.

- Las acciones dentro del programa *Desarrollo Pesquero* tienen incrementado el presupuesto en la parte que corresponde a las subvenciones de gastos corrientes e inversiones en equipamiento para fortalecer a las cofradías de pescadores, sus federaciones y las cooperativas del mar, así como para impulsar la actividad pesquera tradicional que valore el producto local.
- Con respecto al programa *Infraestructura turística y gestión integral núcleos turísticos*, pone el foco de atención en facilitar el acceso a la contratación pública a las empresas de ES, entre otras cuestiones.

En el año 2022, los programas se mantienen de forma similar, destacando medidas dirigidas a:

- Subvencionar el inicio de actividad o el apoyo para la consolidación de proyectos empresariales, especialmente aquellos centrados en actividades estratégicas o emergentes con potencial de crear empleo (nuevas tecnologías, economía circular, economía naranja, azul y verde), así como apoyar con asesoramiento y formación a los emprendedores.
- Impulsar la cooperación económica y la transferencia de conocimiento a nivel internacional, especialmente entre Canarias y África, mediante programas formativos de emprendimiento joven que introduzcan elementos de innovación social.
- Impulsar el asociacionismo pesquero y la viabilidad de las cofradías de pescadores, así como formar a distancia y/o de forma práctica en el lugar más cercano al trabajo al personal de las cofradías de pescadores, asegurando la formación en nuevas técnicas a bordo del buque y en tierra. Asimismo, se desarrollan proyectos que elaboran nuevas bases reguladoras de ayuda al funcionamiento de cofradías, federaciones y cooperativas del mar.
- Crear la red de ecoáreas-mardetodos en las 8 islas canarias favoreciendo el desarrollo e integración de la economía turística. Hacer partícipe a las cofradías de pescadores de Canarias en la creación del producto turístico marinerío.

En el año 2023, se tiene en cuenta los efectos producidos por la crisis derivada de la invasión de Rusia a Ucrania, pero la creación de empresas y el fomento del empleo siguen siendo objetivos estratégicos. Los programas y determinadas acciones destacables son:

- En el programa *Refuerzo de la Capacidad Empresarial* y mediante Acuerdo Marco de Colaboración entre el Servicio Canario de Empleo (SCE) y la Federación Cana-

ria de Municipios (FECAM) se regula el programa de subvenciones, en régimen de concesión directa, para ejecutar los proyectos del Programa de Promoción del Desarrollo de la Actividad Económica (PRODAE).

- El programa *Gestión de ayudas FEACA/FEADER* contribuye a fortalecer la posición de los productores en la cadena comercial a través de las organizaciones de productores, asociaciones de productores y sociedades agrarias de transformación. Se dirige a impulsar el asociacionismo en sus distintas fórmulas, teniendo una perspectiva de género.
- El programa *Desarrollo Ganadero* también pretende impulsar al asociacionismo en sus distintas fórmulas, una de sus vías es el *Programa Operativo de Desarrollo del Sector Ganadero de Canarias: Producción, Comercialización y Control Oficial*.
- El programa *Desarrollo Pesquero* va en la misma línea del asociacionismo, dando, además, ayudas para compensar los costes de la ultraperifericidad a los operadores de la pesca y la acuicultura.
- En cuanto al programa *Asistencia Técnica y Política al Presidente*, entre sus medidas señala Diseño, activación y dinamización del Foro de participación permanente Economía Social y Solidaria.

En el año 2024, las actuaciones van en la misma dirección que en el año 2023, incentivando el autoempleo y el sistema de apoyo a la ES en los programas *Inserción y Reinserción Ocupacional de los Desempleados* y *Refuerzo de la Capacidad Empresarial* e impulsando el asociacionismo en sus diversas fórmulas a través de la *Gestión de ayudas FEAGA/FEADER* en todos los sectores, pero, especialmente, en sectores como el agrario y medio rural, ganadero y pesquero.

Además de las líneas de actuación contempladas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, hay que señalar que la mayor parte de las empresas de ES son sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades y, por tanto, posibles beneficiarias de los incentivos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias² (REF).

El REF es una herramienta básica para la cohesión social y el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma de Canarias. El REF incluye instrumentos fiscales y económicos para promover la inversión empresarial productiva y la creación de infraestructuras públicas en el archipiélago y medidas específicas para fomentar la ES en las Islas Canarias. Estas medidas están diseñadas para compensar la lejanía y

2. https://www.gobiernodecanarias.org/asuntoseuropeos/canarias_en_ue/ref/

la insularidad, así como para impulsar el desarrollo económico y social. Algunas de las áreas específicas cubiertas por el REF son^{3/4}:

- Transporte y Telecomunicaciones (bonificar el transporte de pasajeros y mercancías hacia y desde las islas).
- Energía y Agua (promover el autoconsumo energético y el uso de energías renovables).
- Promoción Comercial y Turística (fomentar el turismo y la rehabilitación turística).
- Creación de Empleo (dar incentivos para generar empleo y potenciar la formación profesional).
- Incentivos a la Inversión (dar facilidades a los inversores que contribuyan a la riqueza de Canarias).
- Universidades y Formación Profesional (apoyar la formación y el asesoramiento a las empresas).

Los principales instrumentos fiscales y económicos recogidos en el REF⁵ son:

- RIC: Reserva para Inversiones en Canarias. Beneficio fiscal para fomentar la inversión empresarial productiva y la creación de infraestructuras públicas en Canarias.
- REB: Registro Especial de Buques. Registro público de carácter administrativo para mejorar la competitividad de las empresas navieras y de los puertos canarios con medidas consistentes en diferentes exenciones y bonificaciones fiscales a las que pueden acogerse las empresas y los buques inscritos.
- REA: Régimen Específico de Abastecimiento. Permite la importación de determinados productos necesarios para el consumo en Canarias a precios similares a los internacionales mediante un sistema de contraprestación.
- Deducciones por Inversiones: en Canarias. Medida de estímulo fiscal para incentivar la inversión empresarial directa en Canarias, siendo mayores las deducciones que en el resto del Estado.
- Incentivos a la Inversión. Ventajas fiscales en la imposición indirecta.
- Bonificaciones por Producción.

3. Para consultar las ventajas económicas ver:

https://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/dgplani/ref/ref_economico.html

4. Para consultar las ventajas fiscales ver:

https://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/dgplani/ref/ref_fiscal.html

5. <https://www.siecan.org/2017/02/13/ref-regimen-economico-y-fiscal-de-canarias/>

- IGIC: Impuesto General Indirecto Canario. Impuesto de imposición indirecta que grava el consumo final y sustituye al IVA comunitario.
- AIEM: Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias.
- ZEC: Zona Especial Canaria. Régimen de baja tributación que se crea para promover el desarrollo económico y social de Canarias y diversificar su estructura productiva.

EL REF ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo para ir adaptándolo a las nuevas necesidades. Ejemplo de ello es cómo se ha realizado cambios para las empresas de la ES al reconocerse los beneficios fiscales de las sociedades cooperativas o considerar la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como una estrategia que permite avanzar hacia un modelo productivo que luche contra la exclusión social, la creación de empleo de calidad, el fomento de la investigación y la innovación y la degradación medioambiental, entre otros aspectos. A las líneas de actuación tradicionales, se han añadido:

- a) Promover la flexibilización de los requisitos temporales y los objetivos a los que se condiciona el logro de determinados incentivos fiscales a la inversión empresarial. Esto requiere renegociar con las autoridades comunitarias para introducir modificaciones en la regulación legal.
- b) Impulsar la formación profesional y fomentar la RSE que hará posible a) la aplicación de una política laboral responsable que genere empleo de calidad, b) una mayor implicación en las actividades de I+D+i con la materialización del RIC, mediante proyectos con las universidades, organismos públicos de investigación y otros centros de innovación y tecnología de Canarias, c) un mayor compromiso con la sociedad, reflejado en la contribución a la reducción de la brecha digital en materia educativa, d) el incremento de las inversiones en actividades socio-sanitarias y residencias de mayores, e) la diversificación del modelo productivo de Canarias para reducir la dependencia del sector turístico.
- c) Aumentar los esfuerzos en investigación en las universidades canarias que ayude al cambio de modelo, garantizando financiación suficiente para inversiones y renovación de plantillas de profesorado y de personal de administración y servicios.

De lo que no cabe duda es que el REF es un instrumento imprescindible para mejorar las condiciones de vida y el desarrollo económico de Canarias en general y para apoyar a las empresas de la ES en particular (Miranda Calderín y Dorta Velázquez, 2020; Núñez-Pérez, 2014).

5. Conclusiones y recomendaciones

El objetivo de este trabajo ha sido analizar las políticas puestas en marcha en la Comunidad Autónoma de Canarias dirigidas al sector de la ES.

El incremento de líneas de actuación recogidas en los presupuestos generales de la comunidad autónoma canaria que hacen referencia explícita a la ES se puede considerar un cambio positivo para el desarrollo del sector. Las políticas se centran, sobre todo, en incentivar el autoempleo y el sistema de apoyo a la ES, reforzar la capacidad empresarial de las empresas e impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas, a través de la Gestión de ayudas FEAGA/FEADER en todos los sectores, pero, especialmente, en sectores como el agrario y medio rural, ganadero y pesquero.

Las subvenciones que tienen como beneficiarios a cooperativas, sociedades laborales y otros tipos de empresas de la ES son diversas. Destacan las que se dirigen a la incorporación con carácter indefinido de socias trabajadoras en cooperativas y sociedades laborales, de personas trabajadoras desempleadas y personas trabajadoras con contrato de trabajo de carácter temporal o indefinido que no tengan aún la condición de persona socia trabajadora, y las medidas dirigidas especialmente al desarrollo del sector primario y su asociacionismo con perspectiva de género.

En lo que se refiere al fomento de la ES mediante información, formación y asesoramiento, se subvencionan actividades de formación, destinadas a iniciar, perfeccionar y cualificar en el conocimiento del cooperativismo y de la ES a personas socias trabajadoras de empresas de ES, así como a personas que puedan estar interesadas en la creación o funcionamiento de este tipo de empresas. A ello se une la realización de congresos, simposios, jornadas, seminarios y otras actividades cuyo objeto sea el estudio de aspectos relacionados con la ES.

En definitiva, estas medidas se dirigen a: a) regular, adoptando criterios socialmente responsables más homogéneos, estableciendo incentivos fiscales, líneas subvencionables, etc., b) fomentar la creación de empresas y reforzando las existentes, aportando fondos para la investigación, la formación, la información, y el desarrollo o apoyo de herramientas y/o mecanismos para la gestión, c) colaborar, incentivando alianzas estratégicas, el asociacionismo y el establecimiento de redes y foros que permitan compartir buenas prácticas empresariales, y d) aprobar o refrendar iniciativas de las empresas de la ES en temas de contratación pública, reconocer los esfuerzos del sector mediante premios o certificaciones.

A partir de aquí, es necesario reflexionar sobre determinados aspectos que deben mejorarse cuando se diseñen políticas dirigidas al sector.

Es importante aumentar la información sobre el sector de la ES para reducir la confusión que se detecta en la sociedad general y en las instituciones públicas en

particular, incluso, en las universidades, en las cuales no se suele profundizar en este contenido.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que las empresas del sector son diversas, con distintas realidades, pero basadas en los mismos principios y con necesidades y soluciones similares. En el caso de Canarias se observa que se ha ido presentando líneas cada vez más concretas dirigidas a sectores específicos y a figuras específicas, aunque muchas de las políticas sean comunes al resto de la actividad productiva. Es necesario seguir por ese camino y delimitar acciones para las distintas formas de la ES.

Un aspecto principal es elaborar presupuestos que señale de forma explícita las partidas presupuestarias dirigidas expresamente a las empresas de la ES. Algunas líneas de actuación integran al sector junto al resto de sectores productivos, otras son específicas, lo cual resulta difícil a la hora de valorar la evolución temporal de dichas partidas. De ahí deriva también la necesidad de elaborar estadísticas amplias y desagregadas sobre las empresas del sector.

Con respecto al REF, es un instrumento de cohesión social imprescindible para Canarias y se debe seguir mejorando las condiciones fiscales y regulatorias para las empresas en general y para las empresas de la ES en particular, de modo que su impacto sea eficiente en el logro de los objetivos establecidos.

Referencias

- Álvarez, J.A. y González Morales, O. (2016). Un replanteamiento de las políticas de emprendimiento: Hacia un enfoque sistémico. En Sánchez Andrés, A. y Tomás Carpi, J.A. *Política Económica 2015* (pp.143-156). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Beaudreau, B.C. (2011). On the emergence and evolution of economic complexity. *Modern Economy*, 2(3), 266-278.
- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C. & Vedung, E. O. (Eds.). (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Chaves, R. (Dir.) (2020). *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dopfer, K. (2011). *Evolution and complexity in economics revisited*. Papers on Economics and Evolution, No. 1102, Max Planck Institute of Economics, Jena, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:27-20110630-113058-2>
- Duke, B. (2021). Filling in the Cracks: The Role of Social Enterprises in the Development of Sustainable Societies. *Academia Letters*, Article 4522. <https://doi.org/10.20935/AL4522>.

- European Commission. (2024). *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*. Disponible en: https://single-market-economy.ec.europa.eu/index_en
- European Commission (2021a). *Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Social economy in the EU*. Disponible en: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy-eu_en
- European Commission (2021b). *Social Economy Action Plan*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>
- European Commission (2021c). *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2024). *Regional Policy*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/home_en
- Fox, T, Ward, H., & Howard, B. (2002). *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*. Washington: The World Bank.
- Gobierno de Canarias (varios años). *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*.
<https://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/dgplani/presupuestos/>
- González Morales, O. (2024). Las políticas públicas para el desarrollo de la economía social de Canarias. En Román Cervantes, C. y Galván Sánchez, I. *Libro blanco de la economía social de Canarias* (pp.105-134). Santa Cruz de Tenerife: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127-144.
- Howlett, M., Mukherjee, I. & Woo, J.J. (2018). Thirty years of instrument research: What have we learned and where are we going. In Colebatch, H.K. & R. Hoppe, R. *Handbook on Policy, Process and Governing*. Cheltenham: Edward Elgar. https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/2762
- Howlett, M. & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in “new governance arrangements”. *Policy and Society*, 26(4), 1-18.
- Howlett, M. & Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: Complementary effects, goodness of fit, degrees of freedom, and feasibility in policy portfolio design. *Annual Review of Policy Design*, 1(1), 1-19.
- Lafuente, A., Viñuales, V., Pueyo, R., y Llaría, J. (2003). *Responsabilidad social corporativa y políticas públicas*. Documento de trabajo, 3/2003. Fundación Alternativas.
- Mason, C., & Brown, R. (2014). *Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship*. Final report to OECD, Paris, 30(1), 77-102.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (2023). *Estrategia Española de Economía Social 2023-2027*. BOE nº 130, 1 de junio de 2023. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-13033

- Ministerio de Trabajo y Economía Social (2020). *Documento Estrategia FSE+ 2021-2027*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- Miranda Calderín, S., y Dorta Velázquez, J. A. (Coords.) (2020). *El REF ante la crisis económica y social del coronavirus: reflexiones y propuestas*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: Cátedra del REF
- Monzón, J.L. y Cháves, R. (2017). *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo.
- Núñez-Pérez, G.G. (2014). Los beneficios fiscales reconocidos a las sociedades cooperativas y su adaptación a la Ley de Modificación del Régimen Económico y Fiscal Canario. *Noticias de la Unión Europea*, 94, 73-84.
- OECD (2017). *Debate the Issues: Complexity and Policy making*. Paris: OECD Insights, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271531-en> .
- OECD (2013). *Entrepreneurial Ecosystems and Growth-Oriented Entrepreneurship*. Summary report of an International Workshop organized by the OECD and the Netherlands Ministry of Economic Affairs. The Hague, 7 November.
- Rayner, J. & Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99-109.
- Reynolds, P.D., Hay, M., & Camp, S.M. (1999). *Global Entrepreneurship Monitor 1999 Executive Report*. London: Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership.
- Reynolds, P.D., Storey, D.J. & Westhead, P. (1994). Cross-national comparisons of variation in new firm formation. *Regional Studies*, 28(4), 443-456.
- Román Cervantes, C. y Galván Sánchez, I. (2024). *Libro blanco de la economía social de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Roper, S. & Hart, M. (2013). *Supporting sustained growth among SMEs – Policy Models and Guidelines*. University of Warwick, Enterprise Research Centre, White Paper nº 7.
- Sánchez Andrés, A. (2021). *Introducción a la Política Económica. Concepto, Estructura y Formación*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Savall Morera, T. (2015). *La Economía Social y las políticas públicas. Análisis del cambio político, elementos condicionantes y resultados*. Tesis doctoral Universitat de València.
- Social Economy Europe (2018). *El futuro de las políticas europeas para la Economía Social: Hacia un Plan de Acción*.
- Social Economy Europe (2021). <https://www.socialeconomy.eu.org/>.
- Steurer, R., Martinuzzi, A., & Margula, S. (2012). Public policies on CSR in Europe: Themes, instruments, and regional differences. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 19(4), p. 206-227.

- Stevenson, L. & Lundström, A. (2007). Dressing the emperor: the fabric of entrepreneurship policy. In Audrestch, D.B., Grilo, I. & Thurik, R.A. (Eds.), Handbook of research on entrepreneurship policy (pp.94-129). Cheltenham: Edward Elgar.
- Verheul, I., Wennekers, S., Audrestch, D. & Thurik, R. (2001). *An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture*. (Extern Rapport, Research Report, no H0012). Zoetermeer: EIM.

Anexo. Objetivos Generales, Programas, Objetivos y Acciones en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias (años 2021, 2022, 2023, 2024)

Cuadro 2. Programas que afectan directamente a la Economía Social en los Presupuestos General de la Comunidad Autónoma de Canarias, 2021

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>143A: Cooperación económica y al desarrollo (Dirección General de Relaciones Exteriores y Viceconsejería de Acción Exterior. Presidencia del Gobierno. Dirección General de Asuntos Económicos con África. Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo)</p>	<p>Programa África Canarias Challenge COVID-19. Fomenta el emprendimiento social (iniciativas socioempresariales) en jóvenes demandantes de empleo de Canarias y África, ayudándolos en su inserción laboral, su capacitación en emprendimiento e internacionalización, y su sensibilización con los ODS. Conforme a los principios recogidos en el artículo 4 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres, se considera adecuado establecer criterios de paridad (entre un 40% y un 60% de los beneficiarios deben ser mujeres).</p>
<p>241C: Fomento del Empleo (Viceconsejería de Empleo. Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordinar acciones en todas las entidades locales de Canarias, constituyendo los mercados locales de trabajo, e identificar las oportunidades de empleo para mayor efectividad de las políticas de intermediación laboral y de fomento del empleo, prestando especial atención a la ES y al cooperativismo. ● Ejecutar políticas activas de empleo que contemplen planes especiales de empleo, como el plan de empleo social y el apoyo a la ES y sus emprendedores. ● Proyecto Reactiva Canarias con perspectiva de género, para estimular las políticas de apoyo a las PYME y autónomos, y ejecutar aquellas políticas activas de empleo que mejor se ajusten a cada ámbito territorial según los perfiles de los desempleados, fomentando la ES, el cooperativismo y el fomento de la responsabilidad social de las empresas.

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>241J: Refuerzo de Estabilidad en Empleo y Adaptabilidad (SCE. Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Realizar acciones dirigidas a las personas trabajadoras ocupadas afectadas por importantes cambios tecnológicos y organizativos, que permitan incrementar su competitividad laboral y la competitividad económica de las organizaciones. ● Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y dignidad en el trabajo e incrementar la cualificación e inserción laboral. ● Dotar a los Servicios Públicos de Empleo de medios y recursos para prestar una atención adecuada. ● Eliminar la segregación horizontal y la brecha salarial de género, promoviendo una diversificación de la economía impulsando la economía verde, azul, economía circular, digitalización, I+D+I e impulsando las competencias digitales e idiomáticas, y la ES. Para disminuir la brecha de género, se establece que el porcentaje de mujeres suponga, como mínimo, el 50% de las personas beneficiarias de las actuaciones del programa. ● Realizar acciones formativas para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores antes citados, mediante la continua mejora de su cualificación que les permita afrontar los cambios tecnológicos y organizativos propios del actual mercado laboral. ● Elaborar planes de formación dirigidos a personas trabajadoras ocupadas (sectoriales e intersectoriales). Los intersectoriales contienen acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores. Los sectoriales están dirigidos a la formación de trabajadores de un sector productivo concreto, pudiendo dirigirse también al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de sectores en situación de crisis.
<p>241K: Refuerzo de la Capacidad Empresarial (SCE. Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Impulsar el desarrollo de nuevas actividades empresariales que diversifiquen la actividad económica canaria, en especial dirigidos a la economía verde, azul, economía circular, transición ecológica, digitalización. ● Fomentar el empleo autónomo y la creación de empresas, principalmente en el ámbito de la ES. ● Insertar y reinsertar a personas desempleadas, promoviendo el emprendimiento, especialmente en los colectivos más vulnerables (brecha de género, entorno rural, reto demográfico, población migrante). Se establece como objetivo que el 50% o más de los beneficiarios del programa sean mujeres. ● Promover el empleo autónomo y nuevas oportunidades laborales de la economía digital, la ES y la economía colaborativa. ● Conceder subvenciones a Programas de Apoyo a la Creación de Empleo en el ámbito de la ES, siendo los beneficiarios de estas, directa o indirectamente, personas demandantes de empleo que, encontrando dificultades importantes para insertarse en el mercado laboral por cuenta ajena, optan por estos proyectos. ● Apoyar la creación de Cooperativas y Sociedades Laborales y su empleo asociado. ● Conceder subvenciones para fomentar la incorporación, con carácter indefinido, como socios trabajadores o de trabajo, en cooperativas y sociedades laborales a desempleados y trabajadores con contrato de trabajo de carácter temporal en la misma cooperativa o sociedad laboral en la que se integran como socios, así como apoyar el desarrollo de proyectos de creación y modernización de estas empresas para mejorar su competitividad y facilitar su consolidación. ● Fomentar el emprendimiento social y la integración, a través de la formación profesional, en empresas de la ES y solidaria. ● Apoyar la consolidación de empresas de ES y autoempleo.

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>241L: Integración Laboral personas con especiales dificultades (SCE. Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Integrar a las personas con discapacidad, a los migrantes y a las personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, ofreciendo soluciones de inserción laboral. ● Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y dignidad en el trabajo e incrementar la cualificación e inserción laboral. ● Dotar a los Servicios Públicos de Empleo de medios y recursos para prestar una atención adecuada. ● Eliminar la segregación horizontal y la brecha salarial de género, promoviendo la diversificación de la economía (economía verde, azul, economía circular, digitalización, I+D+I) e impulsando las competencias digitales e idiomáticas, y la ES. Se establece que el porcentaje de mujeres suponga, como mínimo, el 50% de las personas beneficiarias de las actuaciones del programa.
<p>321B: Formación permanente del profesorado e innovación educativa (Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad)</p>	<p>Programa Enseñar para Emprender. El alumnado participante simula la creación y gestión de una cooperativa en la que se fabrican productos que posteriormente son vendidos a público real en un mercado o feria organizado a final de curso.</p>

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>415A: Desarrollo Pesquero (Dirección General de Pesca. Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro de las funciones que el Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca atribuye a la Dirección General de Pesca, el Servicio de Desarrollo Pesquero asume el control de los desembarques, la primera venta y la comercialización de productos pesqueros, acuícolas y marisqueros, los planes y programas de fomento y mejora de la comercialización, la promoción y desarrollo de las industrias pesqueras, y la relación con las entidades asociativas pesqueras, en particular de las cofradías de pescadores y sus federaciones, así como de las organizaciones y agrupaciones pesqueras. • Satisfacer el modelo de administración pública, en el marco de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impulsando la transversalidad de género en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. • Incrementar el presupuesto del programa del Servicio de Desarrollo Pesquero en detrimento del de otras unidades administrativas, para fortalecer a cofradías de pescadores, a federaciones de estas y a organizaciones de productores, al ser garantes de la de la actividad esencial del sector primario frente a la pandemia. • Subvencionar gastos corrientes de cofradías de pescadores, sus federaciones y cooperativas del mar. Estas subvenciones son indispensables para el funcionamiento de estas entidades asociativas, que organizan y gestionan la actividad de armadores y marineros artesanales y acogen, en la mayoría de los casos, los centros de primera venta en los que se controlan y desde los que se distribuyen las capturas de la pesca de cercanía. • Responder al objetivo de la Política Pesquera Común de fomentar la comercialización y la transformación de los mercados de la pesca y la acuicultura, así como la competitividad y la viabilidad de las empresas del sector de la pesca, particularmente del sector de la pesca artesanal y las entidades asociativas vinculados a él, que deviene prioritario en el caso de las regiones ultraperiféricas reconocidas en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. • Vertebrar el mantenimiento de la competitividad de los productos de la pesca y la acuicultura de las islas y potenciar el asociacionismo pesquero a través de las cofradías de pescadores y sus federaciones, como vehículos de canalización de las inquietudes de los distintos colectivos del sector de la pesca artesanal en la planificación, desarrollo, diversificación y financiación de actividades que le son inherentes. • Impulsar la actividad pesquera tradicional que valore el producto local, vinculado a la actividad extractiva artesanal desarrollada con medios y artes sostenibles, especialmente a las cofradías de pescadores. • Potenciar la Federación Provincial de Cofradías de Pescadores de Las Palmas, la Federación de Santa Cruz de Tenerife y la Federación Regional. • Subvencionar gastos corrientes de cofradías de pescadores, sus federaciones y cooperativas del mar, que organizan y gestionan la actividad de armadores y marineros artesanales y acogen, en la mayoría de los casos, los centros de primera venta en los que se controlan y desde los que se distribuyen las capturas de la pesca de cercanía. • Subvencionar inversiones en equipamiento de cofradías de pescadores, sus federaciones y cooperativas del mar (pequeños equipamientos, servicios informáticos).

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>432B: Infraestructura turística y gestión integral núcleos turísticos (Consejería de la Turismo Industria y Comercio)</p>	<p>Teniendo en cuenta el peso de la contratación de obra pública, se subraya la importancia de estos tres ejes: la contratación socialmente responsable, la calidad de los servicios públicos y la mejora de la confianza institucional. Con respecto a la contratación de obra pública socialmente responsable las acciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Exigir la incorporación de criterios medioambientales, sociales, de innovación y de condiciones especiales de ejecución en la contratación pública. ● Facilitar el acceso a la contratación pública a las empresas de ES.
<p>921K: Transparencia, Participación y Colaboración Ciudadana (Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana. Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad)</p>	<p>Seguir afrontando la apertura de datos de asociaciones, fundaciones y cooperativas de trabajo.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Canarias (varios años).

Cuadro 3. Programas que afectan directamente a la Economía Social en los Presupuestos General de la Comunidad Autónoma de Canarias, 2022

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>143A: Cooperación económica y al desarrollo</p>	<p>Objetivo: Impulsar la cooperación económica y la transferencia de conocimiento a nivel internacional, especialmente entre Canarias y África. Introducir elementos de innovación social en la internacionalización, incluyendo iniciativas como la capacitación en emprendimiento de jóvenes de Canarias y de países africanos, lo que permite promover la transferencia de conocimiento, al tiempo que se promueve el emprendimiento intercultural en el marco de la ES.</p> <p>Marco regulador del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo. ● Decreto 55/2021, de 5 de agosto, del Presidente, se aprueban las bases reguladoras permanentes de la convocatoria de subvenciones para financiar proyectos de cooperación al desarrollo internacional en los años 2021, 2022 y 2023, (BOC nº 168 de 17.08.2021). ● Estrategias de acción exterior relacionadas con el continente africano que están en curso o proyectadas a nivel europeo, nacional y regional, con el fin de poder alinear la estrategia de la DGAEA, generar sinergias y mejorar la posibilidad de acceso a financiación nacional y europea. ● Desde la UE: a) Estrategia 2021-2027, b) Estrategia de las Regiones Ultraperiféricas, c) Programa MAC Interreg 2014-2020. ● Desde España: a) III Plan África, b) Foco África 2023, c) Horizonte África, d) Plan estratégico de Casa África ● Desde Canarias: a) Estrategia operativa de internacionalización, b) RIS3.

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>241C: Fomento del Empleo</p> <p>Programa alineado con ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico ODS 5. Igualdad de género</p>	<p>Objetivo: Coordinar de forma holística las políticas de fomento del empleo y trabajar hacia unas relaciones laborales que avancen hacia el empleo decente reforzando el diálogo y la concertación sociales como mecanismos relevantes en la legitimación de las políticas de empleo. Se apoya en herramientas de coordinación y toma de decisiones conjuntas con los agentes sociales y económicos de Canarias a través de la Fundación Canaria del Trabajo (FUNCATRA), la Concertación Social, el Servicio Canario de Empleo y las Universidades públicas de Canarias.</p> <p>Marco regulador del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias. ● Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias. ● Plan para la Reactivación Social y Económica de Canarias 2020-23 (Plan Reactiva Canarias) ● Plan de apoyo al Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y Pymes de Canarias. ● VII Acuerdos de Concertación Social.
<p>241K: Refuerzo de la capacidad empresarial</p> <p>Programa alineado con ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.</p>	<p>Objetivo: El trabajo autónomo y las fórmulas empresariales de ES (cooperativas, sociedades laborales y empresas de inserción) son opciones efectivas para crear empleo y actividad económica en un entorno cada vez más cambiante y de incertidumbre laboral, especialmente, a raíz del impacto económico y laboral de la Covid-19. Estas fórmulas de emprendimiento son un enorme potencial como opción de salida de las personas desempleadas y de la situación económica del Archipiélago. Para ello, se ayuda a los emprendedores sociales a poner en marcha sus iniciativas y a consolidar las existentes, por un lado, subvencionando el inicio de la actividad o apoyando financieramente su consolidación y, por otro, asesorando y formando a los mismos para la puesta en marcha de sus proyectos. Estas medidas deben realizarse desde la perspectiva de género y con especial orientación al emprendimiento en actividades económicas estratégicas o emergentes con potencial de crear empleo (nuevas tecnologías, economía circular, economía naranja, azul y verde).</p> <p>Marco regulador del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Resolución de 11 de marzo de 2021, por la que se aprueba la “Estrategia Canaria de Apoyo Activo al Empleo (ECAE) 2021-2024, promovida por el Servicio Canario de Empleo. ● Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. ● Reglamento (EU) del Fondo Social Europeo Plus FSE+ ● Plan de Apoyo al Emprendimiento, Trabajo autónomo y PYMES de Canarias ● Orden TES/897/2021, de 19 de agosto, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2021, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas en el ámbito laboral, créditos financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, destinados a la ejecución de proyectos de inversión «Plan Nacional de Competencias Digitales» y «Nuevas Políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>241L: Integración laboral de personas con especiales dificultades Programa alineado con ODS 4. Educación de calidad. ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico.</p>	<p>Objetivo: Fomentar el sistema de apoyo a la economía social mediante subvenciones a empresas de inserción.</p> <p>Marco regulador del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad ● Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social ● Plan de Acción de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2014-2020, estando en fase de elaboración la Estrategia Española de Discapacidad 2021-30
<p>322J: Formación Profesional Marítimo Pesquera</p> <p>Programa alineado con ODS 4. Educación de calidad. ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 12. Producción y consumo responsables. ODS 13. Acción por el clima.</p>	<p>Objetivo: Alcanzar la adecuada formación del profesional del sector pesquero, asegurando su formación en las nuevas técnicas a bordo de los buques y en tierra con el objetivo final de contar con un trabajo más seguro y digno en la mar; una pesca más responsable, y la mejora, en definitiva, del nivel de vida de los pescadores. Se pone en marcha la formación a distancia cuando sea posible y la formación práctica en el lugar lo más próximo al trabajo, evitando costosos desplazamientos a los centros y la pérdida de jornadas laborales, pudiendo de esta forma acercar la formación a la ciudadanía vinculada al sector pesquero (cofradías de pescadores).</p> <p>Marco regulador del programa:</p> <p>Ministerio de Educación y Formación Profesional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. ● Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. ● Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. <p>Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, establece en su artículo 42 que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, regulará las titulaciones de los profesionales del sector en el marco del sistema educativo general. ● Real Decreto 36/2014, de 24 de enero, por el que se regulan los títulos profesionales del sector pesquero. ● Orden APM/243/2018, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 36/2014, de 24 de enero, por el que se regulan los títulos profesionales del sector pesquero. <p>Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marineros de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia profesional. ● Resolución de 18 de junio de 2013, de la Dirección General de la Marina Mercante, por la que actualizan, y modifican los cursos de formación y sus programas, recogidos en la Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marineros de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia profesional. ● Resolución de 14 de abril de 2021, de la Dirección General de la Marina Mercante, por la que se modifica la Orden FOM/2296/2002, de 4 de septiembre, por la que se regulan los programas de formación de los títulos profesionales de Marineros de Puente y de Máquinas de la Marina Mercante, y de Patrón Portuario, así como los certificados de especialidad acreditativos de la competencia profesional.

Líneas de acción (Programas)	Objetivos/Acciones
<p>415A: Desarrollo pesquero Programa alineado con</p> <p>ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico. ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras. ODS 12. Producción y consumo responsables.</p>	<p>Objetivo estratégico: Fortalecer el sector productor e impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas. Objetivos específicos: Incorporación de la perspectiva de género en las entidades asociativas pesqueras e incrementar la viabilidad económica de las cofradías de pescadores.</p> <p>Proyectos que se desarrollan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nuevas bases reguladoras de ayudas al funcionamiento de cofradías, federaciones y cooperativas del mar. ● Nuevas bases reguladoras de ayudas, inversiones, equipamiento de cofradías, federaciones y cooperativas del mar. <p>Marco regulador del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias, modificada por Ley 15/2019, de 2 de mayo. ● RD 418/2015, de 29 de mayo, por el que se regula la primera venta de productos pesqueros. ● Reglamento sobre la Política Pesquera Común.
<p>432G: Promoción y Apoyo a la Comercialización Turística Programa alineado con</p> <p>ODS 11. Ciudades y consumo responsable. ODS 14. Vida submarina. ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.</p>	<p>Objetivo estratégico: Creación de la red de ecoáreas-mardetodos en las 8 islas canarias, favoreciendo su desarrollo e integración en la economía turística. Objetivo específico: Participación de las cofradías de pescadores de Canarias en la creación del producto turístico marino.</p> <p>Marco regulador del programa</p> <p>Ley 6/2001 de 23 de julio de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias y Ley 6/2002 de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de Hierro, La Gomera y La Palma.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Canarias (varios años).

Cuadro 4. Programas que afectan directamente a la Economía Social en los Presupuestos General de la Comunidad Autónoma de Canarias, 2023

2023_Objetivos Generales, Programas, Objetivos y Acciones	
<p>Eje 1. Crecimiento económico sostenible, basado en conocimiento y competitividad del tejido empresarial.</p> <p>OE-02.- Impulsar la cooperación económica y la transferencia de conocimiento a nivel internacional, especialmente entre Canarias y África.</p> <p>Ante la necesidad de formar, sensibilizar y animar a las empresas canarias a emprender acciones de internacionalización, se llevará a cabo una acción fundamental de formación e información sobre cómo operar en estos países y en sus mercados. Se contempla la introducción de elementos de innovación social en la internacionalización, incluyendo iniciativas como la capacitación a jóvenes de Canarias y de países africanos en emprendimiento, para promover la transferencia de conocimiento y el emprendimiento intercultural en el marco de la ES. Asimismo, se promoverá la conexión entre ecosistemas de emprendimiento de Canarias y países africanos para aprovechar las oportunidades del crecimiento del sector tecnológica y startups en el continente.</p>	
<p>Eje 2. Empleo de calidad y mejora de la empleabilidad de la ciudadanía.</p> <p>E2-OE1 Mejorar la calidad del empleo de Canarias en cooperación con los agentes sociales.</p> <p>La formación, el emprendimiento y la inserción laboral son objetivos prioritarios para recuperar la salud económica canaria y mitigar los efectos derivados de la crisis económica consecuencia de la COVID-19, y de la crisis por la invasión de Rusia a Ucrania. Las actuaciones en materia de empleo tienen por objeto impulsar políticas de emprendimiento, reforzar políticas destinadas a personas trabajadoras y autónomas, entidades de ES, políticas activas de empleo, y facilitar la intermediación laboral. Todo ello debe estar estrechamente coaligadas con las políticas de fomento del empleo coordinadas especialmente con las entidades locales para lograr el apoyo al emprendimiento, a las personas autónomas, a las microempresas y a las PYMES, así como el fomento de programas y planes que promuevan la plena igualdad de género en el mercado de trabajo.</p>	
Programas	Objetivos y acciones
<p>241C: Fomento del Empleo</p>	<p>Objetivo: Coordinar de forma holística las políticas de fomento del empleo y trabajar hacia unas relaciones laborales que avancen hacia el empleo decente, reforzando el dialogo social y la concertación social como mecanismos relevantes en la legitimación, planificación y ejecución de las políticas de empleo. Para ello se apoya en herramientas de coordinación y toma de decisiones conjuntas con los agentes sociales y económicos de Canarias a través de la Fundación Canaria del Trabajo (FUNCATRA), la Concertación Social, el Servicio Canario de Empleo y las Universidades públicas de Canarias.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Mejorar la calidad del empleo de Canarias en cooperación con los agentes sociales.</p> <p>Proyecto Desarrollo de acciones con motivo de Planes para el fomento del empleo: Reactiva Canarias y Apoyo al Emprendimiento, Trabajo Autónomo y PYMES</p>

Programas	Objetivos y acciones
<p>241H: Inserción y Reinserción Ocupacional de los Desempleados</p>	<p>Objetivo: La inserción y reinserción laboral de las personas desempleadas a través de la realización de acciones de formación, de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en su triple vertiente, formación, orientación-intermediación y ayuda al emprendimiento.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Mejorar la capacitación y cualificación para el empleo de la ciudadanía canaria.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incentivación de los programas de prácticas no laborales - Adaptación de la oferta formativa del SCE al tejido productivo - Experimentación en proyectos de innovación en materia de formación profesional - Puesta en marcha de un proyecto piloto del cheque-formación - Mejora de las convocatorias de subvenciones destinadas a la realización de acciones formativas - Impulso del procedimiento abierto y permanente de reconocimiento de las competencias profesionales - Desarrollo de campañas periódicas de comunicación y difusión de programas de formación - Oferta formativa para personas trabajadoras desempleadas: programas de formación de los servicios públicos de empleo - Programas específicos de formación dirigidos a personas desempleadas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación - Formación impartida con carácter extraordinario a través de la red pública de centros de formación - Autorización para las pruebas de evaluación, acreditación y adquisición de competencias clave - Mejora de las capacidades digitales de las personas desempleadas para impulsar el emprendimiento y el desarrollo rural y reducir la brecha de género - Formación modular reskilling y upskilling: acciones de formación de cualificación y recualificación de la población activa, vinculada a cualificaciones profesionales en sectores estratégicos, cuidado de personas y zonas en riesgo de despoblación. <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Mejorar las oportunidades de empleo de las personas demandantes de empleo.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de acciones de Orientación Profesional para el empleo por entidades colaboradoras - Programas de contratación para actividades de utilidad preferente e interés público - Programas integrales de empleo experimentales - Programas de incentivos a la contratación - Servicio para el Empleo <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Favorecer la inserción laboral de las personas demandantes de empleo.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la formación dual a través del contrato de formación y de los programas en alternancia - Servicio de orientación profesional en oficinas de empleo - Fomento de los itinerarios integrados de inserción laboral para colectivos - Desarrollo de bases territoriales programas de orientación profesional para el empleo - Proyecto de formación para la creación red de RRHH para prestar servicios de orientación laboral - Programas formativos que incluyan compromisos de contratación - Empleo Mujer: Apoyo mujer ámbito rural y urbano <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Consolidar un modelo integrado de planificación y evaluación de las Políticas Activas de Empleo.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Puesta en marcha del Centro de Orientación, Emprendimiento y Acompañamiento para el Empleo - Proceso de transformación y definición de los modelos de servicios de orientación, gestión de ofertas y prospección - Estrategia para la modernización e innovación de los procesos de mejora de la empleabilidad - Empleo mujer: Acciones para favorecer la transversalidad de género en todas las Políticas Activas de Empleo <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fomentar el emprendimiento y la economía social.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento del autoempleo en general - Fomentar el sistema de apoyo a la economía social <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer las capacidades del organismo a través de la capacitación del personal.</p> <p>Proyecto</p> <p>Proceso de integración de las nuevas personas profesionales en el marco de la Red 3000</p>

Programas	Objetivos y acciones
<p>241K Refuerzo de la Capacidad Empresarial</p>	<p>Objetivo: Ayudar a las personas emprendedoras a iniciar sus negocios y consolidar los existentes, subvencionando el inicio de la actividad o apoyando financieramente su consolidación y asesorando y formando a los mismos. El objetivo final es la generación de empleo y la creación y promoción de todo tipo de actividad empresarial, con especial orientación al emprendimiento en actividades económicas estratégicas o emergentes con potencial de crear empleo dentro de la ES y del trabajo autónomo (nuevas tecnologías, economía circular, economía naranja, azul y verde).</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fomentar el emprendimiento y la economía social</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fomento del autoempleo en general - Fomentar el sistema de apoyo a la economía social - Programa de promoción del desarrollo de la actividad económica (PRODAE) - Nuevos Proyectos Territoriales para el Reequilibrio y la Equidad. Emprendimiento y microempresas <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Mejorar la capacitación y cualificación para el empleo de la ciudadanía canaria</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mantener y fomentar el enfoque integrado de la Orientación y el Emprendimiento a través de los Servicios Integrales de Empleo (SIES) <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Adaptar las Políticas Activas de Empleo a la estructura productiva canaria en coordinación con otras políticas públicas.</p> <p>Proyecto</p> <p>Fomentar líneas de emprendimiento orientadas a la transformación productiva de Canarias</p>
<p>411B Gestión de ayudas FEAGA/FEADER</p>	<p>Objetivo: Tiene un doble objetivo, por un lado, contribuir al mantenimiento de la rentabilidad de las explotaciones agrícolas y ganaderas y las empresas comercializadoras de sus productos, mediante el pago de las ayudas establecidas por la UE; por otro lado, contribuir al fortalecimiento de la posición de los productores en la cadena comercial a través de las organizaciones de productores, asociaciones de productores y sociedades agrarias de transformación. Además, se apoya el funcionamiento de las organizaciones profesionales agrarias, de capital importancia para la representación política y social de los intereses de los productores.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Incrementar el peso de la producción local en la cadena alimentaria, contribuyendo a la soberanía alimentaria.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de las ayudas FEAGA -POSEI - Gestión de las ayudas FEAGA - NO POSEI - Gestión de ayudas FEADER (2021-2027) - Impulsar la Gestión de los Proyectos financiados con Fondos Next Generation <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Favorecer el desarrollo de las zonas rurales, agrícolas, ganaderas y pesqueras, contribuyendo al bienestar de las personas.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de las ayudas FEAGA -POSEI - Gestión de las ayudas FEAGA - NO POSEI - Gestión de ayudas FEADER (2021-2027) - Impulsar la Gestión de los Proyectos financiados con Fondos Next Generation <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer el sector productor e Impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimular el asociacionismo en el sector - Plan para la reactivación del sector primario

Programas	Objetivos y acciones
<p>412A Mejora de Estructuras Agrarias y del Medio Rural</p>	<p>Objetivo: Aumentar la competitividad de la agricultura, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima. Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, incluidas la creación y la conservación de empleo. Acción: Se promueve mediante convocatorias de subvenciones y realización de obras por el Gobierno de Canarias.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar las condiciones para el desarrollo del tejido social y la calidad de vida, de las personas vinculadas al sector primario, facilitando la incorporación de mujeres y hombres al sector, desde el ámbito productivo hasta el operativo, en situación de igualdad.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las estructuras agrarias y del medio rural: Obras y Ordenación Rural - Inversiones en explotaciones agrarias, jóvenes agricultores, agro ambiente y clima y estrategias de desarrollo local participativo <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar la red de generación y transferencia del conocimiento e innovación, desarrollando la capacidad competitiva del sector y la lucha contra el cambio climático.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las estructuras agrarias y del medio rural: Obras y Ordenación Rural - Inversiones en explotaciones agrarias, jóvenes agricultores, agro ambiente y clima y estrategias de desarrollo local participativo
<p>412C Desarrollo Ganadero</p>	<p>Objetivo: Incentivar y profesionalizar el sector ganadero ayudando a mejorar el desarrollo de una producción de calidad con el fin de incrementar el consumo local y, por tanto, el grado de autoabastecimiento.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Incrementar el peso de la producción local en la cadena alimentaria, contribuyendo a la soberanía alimentaria.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de producciones <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Favorecer el desarrollo de las zonas rurales, agrícolas, ganaderas y pesqueras, contribuyendo al bienestar de las personas.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de ayudas - Plan Operativo de Desarrollo del Sector Ganadero de Canarias: Producción, Comercialización y Control Oficial <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Garantizar el acceso a la información asociada a la producción y comercialización de los productos del sector primario y agroalimentario, generando información dinámica, que permita la toma de decisiones.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación de los procesos para asegurar el cumplimiento del bienestar animal <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer el sector productor e impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan Operativo de Desarrollo del Sector Ganadero de Canarias: Producción, Comercialización y Control Oficial

Programas	Objetivos y acciones
<p>415A Desarrollo Pesquero</p>	<p>Objetivo: Tiene un doble objetivo, por un lado, desarrollar una política de ayudas o subvenciones para el desarrollo sostenible de las zonas de pesca, para mejorar su competitividad, favorecer la igualdad entre mujeres y hombres, y poner en valor a las personas pescadoras y la actividad de la acuicultura; por otro lado, contribuir a la protección de los recursos pesqueros, mediante el control de las capturas, descargas y venta de pescado.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Garantizar el acceso a la información asociada a la producción y comercialización del sector pesquero, generando sistemas de información dinámica, que permita la toma de decisiones.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unidades productoras artesanales - Planes estratégicos de pesca <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar las condiciones para el desarrollo del tejido social y la calidad de vida de las personas vinculadas al sector primario, facilitando la incorporación de mujeres y hombres al sector desde el ámbito productivo hasta el operativo en situación de igualdad.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociacionismo pesquero e impulso a las entidades con perspectiva de género - Compensación de los costes de la ultraperiferidad a los operadores de la pesca y acuicultura <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer el sector productor e impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociacionismo pesquero e impulso a las entidades con perspectiva de género <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar la red de generación y transferencia del conocimiento e innovación, desarrollando la capacidad competitiva del sector y la lucha contra el cambio climático.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planes estratégicos de pesca
<p>415C Ordenación e Inspección Pesquera</p>	<p>Objetivo: Da soporte a la preparación y ejecución de la política pesquera de la Comunidad Autónoma de Canarias en las áreas materiales de pesca marítima en aguas interiores y marisqueo, ordenación pesquera, inspección y vigilancia pesqueras, e investigación pesquera con el objetivo final de proteger los recursos pesqueros existentes en Canarias, así como para contribuir a la reactivación de la actividad económica regulando la explotación racional de esos recursos a través de la investigación científico-pesquera aplicada.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Incrementar el peso de la producción local en la cadena alimentaria, contribuyendo a la soberanía alimentaria.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordenación e Inspección Pesquera <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Garantizar el acceso a la información asociada a la producción y comercialización de los productos del sector primario y agroalimentario, generando información dinámica, que permita la toma de decisiones.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantación de un nuevo sistema de balizamiento en las artes menores y de trampa e implantación de un sistema de seguimiento de las embarcaciones profesionales en Canarias
<p>431A Promoción Exterior</p>	<p>Objetivo: Mejorar la participación de las empresas canarias en los mercados internacionales, mediante la planificación y desarrollo de la política comercial y de inversiones, así como la captación de inversión extranjera que coadyuven en la pretendida mejora de las macromagnitudes económicas (empleo, inflación, cuentas del sector público autonómico de Canarias, etc.).</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Promover un desarrollo económico sostenible basado en el conocimiento.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia Canaria de Economía Azul <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Impulsar la cooperación económica y la transferencia de conocimiento a nivel internacional.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de internacionalización

Programas	Objetivos y acciones
912D Asistencia Técnica y Política al Presidente	<p>Objetivo: Dar soporte a las actuaciones para la asistencia técnica y política del Presidente.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Conseguir que la sociedad canaria cuente con una mejor calidad de vida, promoviendo procesos de crecimiento económico inclusivos y respetuosos con el medioambiente, tomando como marco estratégico de referencia la Agenda Canaria 2030.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Difusión de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 203 - Creación, puesta en funcionamiento y dinamización de espacios para la generación de alianzas y la implantación coordinada de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 - Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 - Diseño, activación y dinamización de la Plataforma Multiactor - Diseño, activación y dinamización del Foro de participación permanente Economía Social y Solidaria - Actualización del Plan de Acción (PdA) 2021-2023 del Gobierno de Canarias para el impulso de la Agenda Canaria 2030 <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Reactivar social y económicamente a Canarias tras los efectos de la COVID-19.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción de Canarias como destino de inversiones internacionales y nacionales - Promover la participación de las empresas canarias en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Canarias (varios años).

Cuadro 5. Programas que afectan directamente a la Economía Social en los Presupuestos General de la Comunidad Autónoma de Canarias, 2024

2024_Objetivos Generales, Programas, Objetivos y Acciones	
<p>La promoción de la actividad económica a través de la creación y mejora de la competitividad de las empresas canarias, especialmente PYMES; el fomento del emprendimiento y la ES, favoreciendo la economía local; el aumento del Valor Agregado Bruto (VAB); lograr un modelo atractivo de desarrollo comercial sostenible así como un consumo responsable y defensa efectiva de consumidores y usuarios; contribuir al desarrollo del sector artesano de Canarias; la mejora de la gestión administrativo y calidad de los servicios públicos, así como el impulso a la modernización del Departamento serán la ruta a seguir para 2024.</p>	
Programas	Objetivos y acciones
241C Fomento del empleo	<p>Objetivo: Coordinar de forma holística las políticas de fomento del empleo y trabajar hacia relaciones laborales que avancen hacia el empleo decente reforzando el dialogo social y la concertación social como mecanismos relevantes en la legitimación, planificación y ejecución de las políticas de empleo. Se apoya en herramientas de coordinación y toma de decisiones conjuntas con los agentes sociales y económicos de Canarias a través de la Fundación Canaria del Trabajo (FUNCATRA), la Concertación Social, el Servicio Canario de Empleo y las Universidades públicas de Canarias.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Mejorar la calidad del empleo de Canarias en cooperación con los agentes sociales.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de acciones con motivo de Planes para el fomento del empleo: Reactiva Canarias y Apoyo al Emprendimiento, Trabajo Autónomo y PYMES.

Programas	Objetivos y acciones
<p>241H Inserción y Reinserción Ocupacional de los Desempleados</p>	<p>Objetivo: La inserción y reinserción laboral de las personas desempleadas a través de la realización de acciones de formación, de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en su triple vertiente, formación, orientación-intermediación y ayuda al emprendimiento.</p>
	<p>Objetivo ESTRATÉGICO: Mejorar la capacitación y cualificación para el empleo de la ciudadanía canaria.</p>
	<p>Proyectos</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivación de los programas de prácticas no laborales
	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptación de la oferta formativa del SCE al tejido productivo
	<ul style="list-style-type: none"> - Experimentación en proyectos de innovación en materia de formación profesional
	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las convocatorias de subvenciones destinadas a la realización de acciones formativas
	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso del procedimiento abierto y permanente de reconocimiento de las competencias profesionales
	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de campañas periódicas de comunicación y difusión de programas de formación
	<ul style="list-style-type: none"> - Oferta formativa para personas trabajadoras desempleadas: programas de formación de los servicios públicos de empleo
<ul style="list-style-type: none"> - Programas específicos de formación dirigidos a personas desempleadas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación 	
<ul style="list-style-type: none"> - Formación impartida con carácter extraordinario a través de la red pública de centros de formación 	
<ul style="list-style-type: none"> - Autorización para las pruebas de evaluación, acreditación y adquisición de competencias clave 	
<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las capacidades digitales de las personas desempleadas para impulsar el emprendimiento y el desarrollo rural y reducir la brecha de género 	
<ul style="list-style-type: none"> - Formación modular reskilling y upskilling: acciones de formación de cualificación y recualificación de la población activa, vinculada a cualificaciones profesionales en sectores estratégicos, cuidado de personas y zonas en riesgo de despoblación. 	
<p>Objetivo ESTRATÉGICO: Mejorar las oportunidades de empleo de las personas demandantes de empleo.</p>	
<p>Proyectos</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Programa de acciones de Orientación Profesional para el empleo por entidades colaboradoras 	
<ul style="list-style-type: none"> - Programas de contratación para actividades de utilidad preferente e interés público 	
<ul style="list-style-type: none"> - Programas integrales de empleo experimentales 	
<ul style="list-style-type: none"> - Programas de incentivos a la contratación 	
<ul style="list-style-type: none"> - Servicio para el Empleo 	
<p>Objetivo ESTRATÉGICO: Favorecer la inserción laboral de las personas demandantes de empleo.</p>	
<p>Proyectos</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la formación dual a través del contrato de formación y de los programas en alternancia 	
<ul style="list-style-type: none"> - Servicio de orientación profesional en oficinas de empleo 	
<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de los itinerarios integrados de inserción laboral para colectivos 	
<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de bases territoriales programas de orientación profesional para el empleo 	
<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de formación para la creación red de RRHH para prestar servicios de orientación laboral 	
<ul style="list-style-type: none"> - Programas formativos que incluyan compromisos de contratación 	
<ul style="list-style-type: none"> - Empleo Mujer. Apoyo mujer ámbito rural y urbano 	
<p>Objetivo ESTRATÉGICO: Consolidar un modelo integrado de planificación y evaluación de las Políticas Activas de Empleo.</p>	
<p>Proyectos</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Puesta en marcha del Centro de Orientación, Emprendimiento y Acompañamiento para el Empleo 	
<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de transformación y definición de los modelos de servicios de orientación, gestión de ofertas y prospección 	
<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia para la modernización e innovación de los procesos de mejora de la empleabilidad 	
<ul style="list-style-type: none"> - Empleo mujer. Acciones para favorecer la transversalidad de género en todas las Políticas Activas de Empleo 	
<p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fomentar el emprendimiento y la economía social.</p>	
<p>Proyectos</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Fomento del autoempleo en general 	
<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar el sistema de apoyo a la economía social 	
<p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer las capacidades del organismo a través de la capacitación del personal.</p>	
<p>Proyecto</p>	
<p>Proceso de integración de las nuevas personas profesionales en el marco de la Red 3000</p>	

Programas	Objetivos y acciones
<p>241K Refuerzo de la Capacidad Empresarial</p>	<p>Objetivo: Ayudar a las personas emprendedoras a poner en marcha sus iniciativas y a consolidar las existentes, de un lado, subvencionando el inicio de la actividad o apoyando financieramente su consolidación y, de otro, asesorando y formando a los mismos para la puesta en marcha de sus proyectos. El objetivo final es la generación de empleo y la creación y promoción de todo tipo de actividad empresarial, con especial orientación al emprendimiento en actividades económicas estratégicas o emergentes con potencial de crear empleo dentro de la ES y del trabajo autónomo (nuevas tecnologías, economía circular, economía naranja, azul y verde).</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fomentar el emprendimiento y la economía social</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autoempleo y creación de empresas - Sistema de apoyo a la economía social - Programa de promoción del desarrollo de la actividad económica (PRODAE) - Nuevos Proyectos Territoriales para el Reequilibrio y la Equidad. Emprendimiento y microempresas - Mantener y fomentar el enfoque integrado de la Orientación y el Emprendimiento a través de los Servicios Integrales de Empleo (SIES) <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Adaptar las Políticas Activas de Empleo a la estructura productiva canaria en coordinación con otras políticas públicas.</p> <p>Proyecto</p> <p>Líneas de emprendimiento orientadas a la transformación productiva de Canarias</p>
<p>411B Gestión de ayudas FEAGA/ FEADER</p>	<p>Objetivo: Tienes un doble objetivo, por un lado, contribuir al mantenimiento de la rentabilidad de las explotaciones agrícolas y ganaderas y las empresas comercializadoras de sus productos, mediante el pago de las ayudas establecidas por la UE; por otro lado, contribuir al fortalecimiento de la posición de los productores en la cadena comercial a través de las organizaciones de productores, asociaciones de productores y sociedades agrarias de transformación. Adicionalmente, se apoya el funcionamiento de las organizaciones profesionales agrarias, de capital importancia para la representación política y social de los intereses de los productores.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Incrementar el peso de la producción local en la cadena alimentaria, contribuyendo a la soberanía alimentaria.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de las ayudas FEAGA -POSEI - Gestión de las ayudas FEAGA – NO POSEI - Gestión de ayudas FEADER (2021-2027) - Impulsar la Gestión de los Proyectos financiados con Fondos Next Generation <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Favorecer el desarrollo de las zonas rurales, agrícolas, ganaderas y pesqueras, contribuyendo al bienestar de las personas.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de las ayudas FEAGA -POSEI - Gestión de las ayudas FEAGA – NO POSEI - Gestión de ayudas FEADER (2021-2027) - Impulsar la Gestión de los Proyectos financiados con Fondos Next Generation <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer el sector productor e Impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimular el asociacionismo en el sector - Plan para la reactivación del sector primario

Programas	Objetivos y acciones
<p>412A Mejora de Estructuras Agrarias y del Medio Rural</p>	<p>Objetivo: Aumentar la competitividad de la agricultura, garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales y la acción por el clima. Lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales, incluidas la creación y la conservación de empleo. Acción: Se promueve la mejora en la viabilidad y la competitividad, así como el desarrollo económico en las zonas rurales mediante convocatorias de subvenciones y realización de obras por el Gobierno de Canarias.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar las condiciones para el desarrollo del tejido social y la calidad de vida, de las personas vinculadas al sector primario, facilitando la incorporación de mujeres y hombres al sector, desde el ámbito productivo hasta el operativo, en situación de igualdad.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las estructuras agrarias y del medio rural: Obras y Ordenación Rural - Inversiones en explotaciones agrarias, jóvenes agricultores, agro ambiente y clima y estrategias de desarrollo local participativo <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar la red de generación y transferencia del conocimiento e innovación, desarrollando la capacidad competitiva del sector y la lucha contra el cambio climático.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las estructuras agrarias y del medio rural: Obras y Ordenación Rural - Inversiones en explotaciones agrarias, jóvenes agricultores, agro ambiente y clima y estrategias de desarrollo local participativo <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Crear un marco legislativo común agrario y pesquero de la Comunidad Autónoma de Canarias, al objeto de simplificar e integrar los requisitos del sector.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de las estructuras agrarias y del medio rural: Obras y Ordenación Rural - Inversiones en explotaciones agrarias, jóvenes agricultores, agro ambiente y clima y estrategias de desarrollo local participativo
<p>412C Desarrollo Ganadero</p>	<p>Objetivo: Incentivar y profesionalizar el sector ganadero ayudando a mejorar el desarrollo de una producción de calidad con el fin de incrementar el consumo local y, por tanto, el grado de autoabastecimiento.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Incrementar el peso de la producción local en la cadena alimentaria, contribuyendo a la soberanía alimentaria.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de producciones <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Favorecer el desarrollo de las zonas rurales, agrícolas, ganaderas y pesqueras, contribuyendo al bienestar de las personas.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> -Gestión de ayudas <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar las condiciones para el desarrollo del tejido social y la calidad de vida, de las personas vinculadas al sector primario, facilitando la incorporación de mujeres y hombres al sector, desde el ámbito productivo hasta el operativo, en situación de igualdad.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de ayudas <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Garantizar el acceso a la información asociada a la producción y comercialización de los productos del sector primario y agroalimentario, generando información dinámica, que permita la toma de decisiones.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificación de los procesos para asegurar el cumplimiento del bienestar animal <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer el sector productor e impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan Operativo de Desarrollo del Sector Ganadero de Canarias: Producción, Comercialización y Control Oficial

Programas	Objetivos y acciones
<p>415A Desarrollo Pesquero</p>	<p>Objetivo: Tiene un doble objetivo, por un lado, desarrollar una política de ayudas o subvenciones para el desarrollo sostenible de las zonas de pesca, mejorar su competitividad, favorecer la igualdad entre mujeres y hombres, y poner en valor a las personas pescadoras y la actividad de la acuicultura; por otro lado, contribuir a la protección de los recursos pesqueros, controlando las capturas, descargas y venta de pescado.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Garantizar el acceso a la información asociada a la producción y comercialización del sector pesquero, generando sistemas de información dinámica, que permita la toma de decisiones.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unidades productoras Artesanales - Planes estratégicos de pesca <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar las condiciones para el desarrollo del tejido social y la calidad de vida de las personas vinculadas al sector primario, facilitando la incorporación de mujeres y hombres al sector desde el ámbito productivo hasta el operativo en situación de igualdad.</p> <p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociacionismo pesquero e impulso a las entidades con perspectiva de género - Compensación de los costes de la ultraperiferidad a los operadores de la pesca y acuicultura <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Fortalecer el sector productor e impulsar el asociacionismo en sus diversas fórmulas.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asociacionismo pesquero e impulso a las entidades con perspectiva de género <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Potenciar la red de generación y transferencia del conocimiento e innovación, desarrollando la capacidad competitiva del sector y la lucha contra el cambio climático.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planes estratégicos de pesca
<p>415C Ordenación e Inspección Pesquera</p>	<p>Objetivo: Dar soporte a la preparación y ejecución de la política pesquera de la Comunidad Autónoma de Canarias en las áreas materiales de pesca marítima en aguas interiores y marisqueo, ordenación pesquera, inspección y vigilancia pesqueras, e investigación pesquera con el objetivo final de proteger los recursos pesqueros existentes en Canarias, así como para contribuir a la reactivación de la actividad económica regulando la explotación racional de esos recursos a través de la investigación científico-pesquera aplicada.</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Incrementar el peso de la producción local en la cadena alimentaria, contribuyendo a la soberanía alimentaria.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordenación e Inspección Pesquera <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Garantizar el acceso a la información asociada a la producción y comercialización de los productos del sector primario y agroalimentario, generando información dinámica que permita la toma de decisiones.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantación de un nuevo sistema de balizamiento en las artes menores y de trampa e implantación de un sistema de seguimiento de las embarcaciones profesionales en Canarias
<p>431A Promoción Exterior</p>	<p>Objetivo: Mejorar la participación de las empresas canarias en los mercados internacionales, mediante la planificación y desarrollo de la política comercial y de inversiones, así como la captación de inversión extranjera que coadyuven en la pretendida mejora de las macromagnitudes económicas (empleo, inflación, cuentas del sector público autonómico de Canarias, etc.).</p> <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Promover un desarrollo económico sostenible basado en el conocimiento.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia Canaria de Economía Azul <p>Objetivo ESTRATÉGICO: Impulsar la cooperación económica y la transferencia de conocimiento a nivel internacional.</p> <p>Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de internacionalización

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de Canarias (varios años).

Las EBA, un ejemplo de colaboración público-privada en la sanidad catalana

Josep Lluís Lafarga i Traver

Abogado especializado en Derecho Público. Funcionario del Cuerpo de Abogacía y del Cuerpo Superior de Administración General de la Generalitat de Catalunya, en excedencia.

Antoni Iruela López

Médico de Familia APVSG

Director técnico de ACEBA

Profesor de Health Management de la UVIC-UCC

Joan Segarra i Ferran

Pedagogo. Fundador y director de Afers Públics

Consultoria Social

Palabras clave: Colaboración público-privada, Entidades de base asociativa sanitarias (EBA), Transformación, fortalecimiento y mejora, Sistema Nacional de Salud.

1. Introducción

La política es la actividad que se ocupa de resolver los problemas y las necesidades que plantea la convivencia colectiva de una sociedad. Dicho de otra manera, es la acción destinada a hacer posible un proyecto colectivo, promoviendo la participación ciudadana en tanto que posee la capacidad de distribuir y ejecutar el poder, según sea necesario, para promover el bien común. Esta acción se concreta en el trabajo, la voluntad y la capacidad de abrir y acercar la gestión de los asuntos públicos al conjunto de la sociedad y a la ciudadanía.

Uno de los objetivos centrales de las administraciones públicas debe ser proporcionar los mejores servicios públicos en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. Pero la política no se acaba en las Instituciones, ni el servicio a la sociedad se limita a lo que hacen las administraciones ejerciendo sus competencias. Un estado moderno debe estar abierto a las iniciativas que surjan de la esfera privada para responder a los retos económicos y sociales que tiene planteados, ya sea en la dinamización del

tejido productivo y la creación de empleo estable o en el despliegue de dispositivos de atención a las personas - a las que el estado se debe - y, en especial, a los colectivos más vulnerables.

La responsabilidad pública de actuar en nombre de toda la ciudadanía debería ser inexcusable e indelegable, pero la acción de un gobierno que quiere ser transparente, eficaz y responsable gana en valor si se articula en una sociedad civil fuerte y fortalece su relación con la iniciativa privada. Lo que se conoce como cooperación público-privada pasa por determinar qué actividades del sector público permiten generar un valor público más elevado mediante la incorporación de actores privados, qué requisitos deben cumplir las organizaciones privadas que intervienen en la gestión de asuntos públicos, o qué mecanismos de control, seguimiento y evaluación hacen falta en un escenario de colaboración entre el sector público y el privado.

Todas estas premisas son válidas en una conceptualización global de la cooperación público-privada. Pero desde los modelos de la economía social se está construyendo una nueva realidad y se hacen propuestas con voluntad de ir más allá en la relación entre lo público y lo privado, entre las administraciones públicas y la iniciativa social.

La reflexión entorno a nuevos escenarios en cooperación público-privada pasa necesariamente por tener en cuenta dos premisas: que el espacio público no se agota en lo estrictamente institucional y que lo que llamamos privado no es sólo sinónimo de competitivo y ordenado al afán de lucro.

La iniciativa privada articulada en torno a la economía social tiene una larga trayectoria de gestión de servicios públicos, fundada en los valores que acompañan a su modo de hacer empresa. Es por ello por lo que estas organizaciones hablan de vocación social en la gestión desde la aportación de valor que supone la implicación de los miembros, la responsabilidad con el entorno y la proximidad con el territorio.

Es necesario también avanzar en la concreción de fórmulas de concertación, más allá del contrato o la concesión de servicios, que den más peso a la equidad en el acceso, la sostenibilidad, la estabilidad y calidad de los puestos de trabajo, la participación de los usuarios, la calidad del servicio, la reinversión de excedentes y el balance social, etc.

Estamos de acuerdo con Guillem Lopez Casanovas quien afirmaba recientemente que una de las características de un país avanzado es tener una sociedad civil fuerte. Cataluña, históricamente ha tenido una sociedad civil fuerte, pero será motivo de reflexión de esta comunicación si la está perdiendo o no. Y es que sectores como la sanidad, la educación, el ocio y la cultura, entre otros, han contado con una fuerte iniciativa privada (mediante entidades de la economía social) en la gestión de estos servicios.

En la actualidad hay un discurso que asimila el sector público con las administraciones públicas y, extrapolando el viejo adagio de “*el que paga manda*”, pretende invadir o invade directamente ámbitos públicos que antes eran comunitarios y ahora son de las administraciones públicas. Y es que se argumenta – erróneamente - que, si hay dinero público, la gestión ha de ser pública también (gestión directa).

En este contexto, la política actual ha provocado la detracción de las entidades de la economía social en el desempeño de muchas actividades públicas o comunitarias en beneficio de las administraciones, en especial en lo que a la prestación de servicios públicos a las personas se refiere, y que desde los poderes públicos ni tan siquiera se plantee que estos servicios se puedan prestar con mayor sostenibilidad y calidad y mayor valor añadido a la sociedad desde la iniciativa de la economía social y no mediante la gestión directa por funcionarios públicos.

A pesar de los tiempos convulsos que hemos vivido con el llamado “*procés*”, lo cierto es que *de facto* Cataluña cada vez converge más con el Estado Español por lo que se refiere a la prestación de algunos servicios públicos.

En cambio, a nivel legislativo, Cataluña acaba de promover un proyecto de ley de economía social y solidaria, así como un proyecto de ley de instrumentos de provisión no contractual de los servicios sociales que podrían ser un avance para las entidades de la economía social en la prestación de servicios de atención a las personas, mientras que a nivel estatal se pretende modificar la ley general de sanidad para presuntamente blindarla, dando preponderancia a la gestión pública directa.

A nivel europeo, en el actual contexto prebélico en el que diferentes voces anuncian cambios en las prioridades presupuestarias, los estados habrán de soportar tensiones para mantener el *estado del bienestar*, así como sus políticas sociales y el debate sobre la colaboración público-privada cobrará actualidad.

Hay que huir de debates simplistas y demagógicos y promover un debate riguroso sobre la continuidad de un modelo de sociedad civil fuerte y el papel de la colaboración público-privada en la gestión de los servicios de atención a las personas. Hay que diferenciar privatizar de externalizar.

Qué actividades del sector público permiten generar un valor añadido más elevado a la sociedad mediante la incorporación de actores privados; qué requisitos han de cumplir las organizaciones privadas que intervienen en la gestión de los servicios públicos, o qué mecanismos de control, seguimiento y evaluación son necesarios en un escenario de colaboración entre el sector público y el privado en la prestación de los servicios públicos.

Nos referiremos a las diferentes fórmulas contractuales y no contractuales para concretar la colaboración público-privada: el concierto, el contrato y la concesión de servicios.

La colaboración entre el sector público y privado aporta valor y más contraste democrático. La integridad, la transparencia y el rendimiento de cuentas han de ser preceptivos tanto en el sector público como en el sector privado, así como en la colaboración público-privada.

Se explicará el caso de las EBA como prestadoras de servicios públicos de atención primaria en la sanidad catalana y su contribución a la transformación, el fortalecimiento y la mejora del Sistema Nacional de Salud (SNS).

Las EBA son empresas sociales que, atendiendo a los resultados asistenciales, de eficiencia y de satisfacción de usuarios y profesionales en sus más de 25 años de gestión de servicios públicos sanitarios en Catalunya mediante la colaboración público-privada, han de ser consideradas como un instrumento de transformación del SNS en orden a la resolución de los retos que el sistema sanitario público tiene planteados en la España post-covid, a consecuencia de la escasez de profesionales sanitarios, la sobrecarga de trabajo con *burnout* profesional, las condiciones salariales y laborales precarias y el éxodo de talento al exterior, lo que conlleva inequidad de acceso en la atención primaria y en determinadas especialidades y el aumento de las listas de espera, ya de por sí de difícil resolución, en un marco de infrafinanciación endémica que mina el sostenimiento del SNS y podría perjudicar la equidad y la calidad de la asistencia sanitaria, todo ello unido al progresivo envejecimiento de la población y la cronificación de las enfermedades, que exigen medidas de integración de los servicios sanitarios y sociales para la adecuada atención de las necesidades asistenciales de la ciudadanía.

2. La regulación de las formas de gestión en la provisión de los servicios sanitarios públicos

Las formas de gestión constituyen un elemento importante dentro de la organización del servicio público de salud, cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas, en el marco de las competencias que éstas tienen atribuidas de acuerdo con los artículos 148.1.21^a i 149.1.16^a de la Constitución.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), no se refiere expresamente a las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos, si bien establece en su artículo 50 que en cada Comunidad Autónoma se constituirá un Servicio de Salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera Administraciones públicas infracomunitarias, que estará gestionado, de acuerdo con los artículos siguientes, bajo la responsabilidad de la Comunidad Autónoma, y en su artículo 56 responsabiliza a las Áreas de Salud la gestión unitaria de los centros y establecimientos del Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma en su demarcación territorial y de las

prestaciones y programas sanitarios a desarrollar por éstos, lo que apunta a la gestión pública directa de los referidos servicios, aunque sin excluir expresamente otras formas de gestión previstas en el ordenamiento jurídico vigente (formas de gestión indirecta o compartida).

En particular, la LGS prevé en sus artículos 64 i 66 que cada Área de Salud estará vinculada o dispondrá, al menos, de un hospital general y que formará parte de la política de todas las Administraciones Sanitarias la creación de una red integrada de hospitales del sector público, en el bien entendido que los hospitales generales del sector privado que lo soliciten podrán vincularse a la red pública de hospitales de acuerdo con un protocolo definido, y siempre que por sus características técnicas sean homologables, cuando las necesidades asistenciales lo justifiquen y si las disponibilidades económicas del sector público lo permiten, mediante convenios singulares, manteniendo el sector privado la titularidad de los centros y establecimientos dependientes de los mismos

Asimismo, la LGS recoge en su artículo 90 la posibilidad por parte de las Administraciones Sanitarias de establecer conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a ellas, en la línea de lo previsto en el artículo 209 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado en virtud del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, fijando las condiciones en las que dichos conciertos han de formalizarse. Dichos conciertos no son otros que los contratos de gestión de servicios públicos en la modalidad de concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate a que se refiere el artículo 66.3^a de la Ley de Contratos del Estado, cuyo texto articulado se aprobó por Decreto 923/1965, de 8 de abril, disposiciones ambas vigentes al tiempo de la aprobación de la Ley General de Sanidad.

Es de señalar que, en el marco legislativo recién expuesto, contrariamente a lo que se ha dicho con frecuencia, la LGS ya apunta la posibilidad de recurrir, además de a la gestión pública directa mediante la creación de cualesquiera organismos y entidades de derecho público previstos en el ordenamiento jurídico vigente, a formas de gestión indirecta (los convenios singulares con centros de titularidad privada y los contratos de gestión de servicio público en la modalidad de concierto con centros sanitarios privados que vengan realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público sanitario). Pero es evidente que este marco legislativo que recoge la LGS debe ponerse en relación con cualesquiera disposiciones contenidas en las leyes de otros sectores de la actividad pública, como es el caso del texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, vigente al tiempo de la aprobación de la LGS, al que hemos aludido anteriormente, y que en su artículo 62 dice textualmente *“el contrato mediante el cual el Estado encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio se regulará por la presente Ley y por las disposiciones especiales del*

respectivo servicio¹ en cuanto no se opongan a aquélla”, y en su artículo 63 añade que “el Estado podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, todos los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares y mientras no impliquen el ejercicio de poderes soberanos. El contrato expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional como territorial.”

Queda, pues, con ello de manifiesto que, contrariamente a lo que se había sostenido históricamente, con la LGS en la mano el servicio público sanitario es susceptible de ser gestionado por cualquier forma de gestión directa, indirecta o compartida en tanto se prevea en el ordenamiento jurídico vigente, y no sólo mediante la gestión pública directa y el concierto, como se había entendido tradicionalmente².

Al amparo de esa interpretación integrada de nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, en el ejercicio de su competencia de organización de los servicios sanitarios públicos, reconoce expresamente por primera vez en el ámbito del Estado español mediante una norma con rango de ley que un Servicio de Salud (el Servicio Catalán de la Salud) puede recurrir a cualesquiera formas de gestión directas, indirectas o compartidas para la provisión de los servicios sanitarios públicos.

Así, en su artículo 7.2 dice textualmente lo siguiente:

2. Para el ejercicio de las funciones a que se refieren los epígrafes c), d) y e) del apartado anterior, el Servicio Catalán de la Salud podrá:

Primero. Desarrollar las referidas funciones directamente, mediante los órganos u organismos que sean competentes o puedan crearse a dicho efecto, si procede.

Segundo. Establecer acuerdos, convenios, conciertos o fórmulas de gestión integrada o compartida con entidades públicas o privadas.

Tercero. Formar consorcios de naturaleza pública con entidades públicas o privadas sin afán de lucro, con intereses comunes o concurrentes, que podrán dotarse de organismos instrumentales, si procede.

Cuarto. Crear o participar en cualesquiera otras entidades admitidas en derecho, cuando así convenga a la gestión y ejecución de los servicios o actuaciones.

3. El Consejo Ejecutivo puede acordar la constitución de organismos, la formación de consorcios y la creación o participación del Servicio Catalán de la Salud en cualquier otra entidad admitida en Derecho, a efectos de lo que establece el

1. El servicio público en nuestro caso y, por tanto, la LGS y las leyes de ordenación sanitaria o de creación de los respectivos Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas.

2. Fernando Garrido Falla.

apartado 2 del presente artículo. En particular, puede crear cualesquiera empresas públicas de las previstas en la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana.

Al hilo de esta Ley, el entonces Ministro del ramo, José M^a Romay Beccaria, quien ya había introducido las Fundaciones sanitarias para la gestión de los nuevos centros hospitalarios creados en el ámbito de Galicia, Comunidad Autónoma en la que había sido consejero de Salud, como alternativa a la gestión pública directa a través del Servicio Gallego de Salud (SERGAS), promovió, con el apoyo del Grupo Parlamentario de Convergencia y Unión en las Cortes Generales, la aprobación de la Ley estatal 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, modificada parcialmente por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que traslada al ámbito de todo el Estado la eventual elección de las distintas formas de gestión para la provisión de los servicios públicos sanitarios reproduciendo fielmente el texto del artículo 7.2 de la Ley de ordenación sanitaria de Catalunya, del mismo modo que a lo largo de la década de los 90 hicieron buena parte de las leyes de ordenación sanitaria y de creación de los servicios autonómicos de salud.

Con posterioridad, profundizando y ampliando el marco legislativo con la finalidad de introducir instrumentos que permitan optar por el instrumento de gestión más adecuado a las variables de cada supuesto de hecho, y con la mirada puesta en la necesidad de motivar a los profesionales de la salud mediante su implicación en la gestión de los servicios públicos sanitarios mediante fórmulas autogestionadas, el Gobierno de la Generalitat aprobó, con la colaboración del grupo parlamentario del Partit dels Socialistes de Catalunya, la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, de modificación parcial de la Ley de ordenación sanitaria de Catalunya, que incorpora en esta última Ley la disposición adicional 10^a, por la que se regulan las entidades de base asociativa sanitarias (EBA) en los términos siguientes:

3. Entidades de base asociativa (EBA): Definición y requisitos

La disposición adicional décima de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Catalunya (LOSC), dispone que *“de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7.2 y 22.2, el Servei Català de la Salut y, en su caso, las regiones sanitarias, pueden establecer contratos para la gestión de centros, servicios y establecimientos de protección de la salud y de atención sanitaria y sociosanitaria, que deben acreditarse a este efecto, con entidades de base asociativa legalmente constituidas, con personalidad jurídica propia, total o mayoritariamente por profesionales sanitarios, con priori-*

dad los que estén incluidos en cualquiera de los colectivos a que se refiere el artículo 49, apartado 1, en los términos y con las condiciones previstos por la legislación vigente, con el fin de promover un grado de implicación de los profesionales en el proceso de desarrollo, racionalización y optimización del sistema sanitario público...³.

Asimismo, el Decreto de la Generalitat de Catalunya 309/1997, de 9 de diciembre, por el que se establecen los requisitos de acreditación de las entidades de base asociativa para la gestión de centros, servicios y establecimientos de protección de la salud y de atención sanitaria y sociosanitaria (DOGC nº 2539, de 16.12.1997), exige que las entidades mencionadas *“deben gozar de personalidad jurídica propia, estar legalmente constituidas e inscritas en el registro correspondiente”* (art. 2.1), y *“han de revestir cualquiera de las fórmulas siguientes: a) sociedad anónima; b) sociedad de responsabilidad limitada; c) sociedad laboral, y d) cooperativa”* (art. 2.2).

Asimismo, el Decreto señalado exige el cumplimiento de determinadas condiciones relativas a los profesionales sanitarios que participan en las referidas entidades. Así, el artículo 3 del Decreto de referencia determina lo siguiente:

3.1 Al menos el 51% del capital social de la entidad debe pertenecer a los profesionales sanitarios comprendidos en cualquiera de los colectivos de personal a que se refiere el artículo 49.1 de la Ley 15/1990, de 9 de julio, que presten en ésta sus servicios⁴.

3.2 Los profesionales a que se refiere el apartado anterior deben tener una relación laboral o de prestación de servicios con la entidad formalizada adecuadamente, como mínimo, por un tiempo no inferior al de la vigencia del contrato para la gestión de servicios sanitarios o sociosanitarios que se suscriba con el Servei Català de la Salut.

3.3 Los profesionales referidos deben acreditar experiencia en la prestación de servicios sanitarios o sociosanitarios, según se trate, y deben desarrollar en la entidad una jornada mínima equivalente a la jornada laboral ordinaria que rige con carácter general para los profesionales sanitarios al servicio de la Generali-

3. Esta disposición adicional ha sido incorporada en virtud de la Ley 11/1995, de 29 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Catalunya (DOGC nº 1324, de 30.07.1995).

4. Este Decreto tiene por objeto establecer los requisitos de acreditación de las EBA a los efectos del reconocimiento de las ventajas que en relación con la situación y la expectativa de reincorporación prevé la disposición adicional décima de la LOSC con respecto a los profesionales sanitarios comprendidos en el artículo 49.1 de la citada ley que prestan servicios en las referidas entidades. Ello no es obstáculo para que puede haber EBA integradas exclusivamente por profesionales sanitarios no incluidos en ninguno de los colectivos previstos en el precepto indicado dado que la disposición adicional décima de la LOSC prioriza estos colectivos profesionales a los efectos de integrar las entidades de referencia, pero no excluye a los profesionales de la salud de otros dispositivos de protección de la salud y de atención sanitaria o sociosanitaria.

tat en el ámbito de que se trate. Con carácter excepcional y por motivos directamente relacionados con la prestación de servicios, podrá haber algún profesional sanitario con una jornada laboral diferente a la ordinaria.

El Servei Català de la Salut valorará si concurre esta circunstancia a los efectos del otorgamiento de la correspondiente acreditación.”

Del mismo modo, el artículo 4 del meritado Decreto impone a las entidades de base asociativa el cumplimiento de las siguientes condiciones en relación con la participación en estas entidades de otras personas físicas o jurídicas:

4.1 Las personas físicas que no sean profesionales sanitarios que presten sus servicios en la entidad o las personas jurídicas únicamente podrán participar, como máximo, con un 49% del capital social de la entidad.

4.2 En el caso de la participación de personas jurídicas, éstas deberán tener como objeto social la gestión o la prestación de servicios sanitarios o sociosanitarios, según proceda.

Del mismo modo, el artículo 5 del Decreto que nos ocupa exige que las EBA cumplan los requisitos siguientes en relación con la distribución de acciones o participaciones:

5.1 Ninguno de los profesionales sanitarios a que se refiere el artículo 3.1 puede tener una participación superior al 25%.

5.2 Cada una de las personas físicas o jurídicas a que se refiere el artículo 4 no puede tener, individualmente, una participación superior al 25 % del capital social de la entidad.

Asimismo, el Decreto de referencia, en su artículo 6, impone a las EBA el cumplimiento de los siguientes requisitos en relación con la transmisión de acciones o participaciones:

Las entidades deben prever en sus estatutos un régimen de transmisión de acciones, o de participaciones, que garantice que no se alterarán los porcentajes máximos establecidos en los artículos anteriores por lo que respecta a la participación de los socios en el capital social. Asimismo, debe garantizarse que en la transmisión de acciones y participaciones se cumpla que los profesionales sanitarios que participen presten sus servicios en la entidad en los términos previstos en el artículo 3.

Igualmente, el artículo 7 del Decreto de constante referencia exige a las EBA el cumplimiento de los siguientes requisitos relativos a la representación de los socios en los órganos de participación:

En caso de existir las dos clases de socios a que se refieren los artículos 3 y 4, ambas clases estarán representadas, proporcionalmente a sus aportaciones al capital social, en el órgano superior de administración de la entidad.

Finalmente, el artículo 8 de Decreto reiterado exige que las EBA cumplan los requisitos siguientes por lo que se refiere a su organización:

8.1 Las entidades deben disponer de un reglamento de régimen interno recogido documentalmente, en el que se fije su forma de actuación.

8.2 Igualmente, las entidades deben disponer de un organigrama que facilite la ejecución ágil y correcta de los acuerdos adoptados por sus órganos de gobierno y determine los órganos que se encargan de las funciones de gestión. Este organigrama debe prever el nombramiento de un profesional que en último término sea el responsable de los servicios que presta la entidad.

Estos requisitos y condiciones legal y reglamentariamente establecidos se complementan con las pautas del Código de Buen Gobierno de la EBA⁵.

4. Las EBA y la economía social: cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 2 y 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social

Es de observar que los requisitos y condiciones que deben cumplir las EBA de acuerdo con la LOSC y el Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, así como las directrices contenidas en el Código de Buen Gobierno de las EBA, garantizan que la actuación de estas entidades se adecúa a los principios contenidos en el artículo 4 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. Así:

- a) La *“primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en una gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo*

5. El Código de Buen Gobierno de las EBA, aprobado por la Asamblea General de la *Associació Catalana d'Entitats de Base Associativa (ACEBA)* en la sesión ordinaria celebrada el día 25 de noviembre de 2015, se puede consultar en la dirección web www.aceba.cat/files/doc478/codi-de-bon-govern-de-les-eba-juny2016.pdf

y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social” (art. 4.a) de la citada ley) está correlacionado con los requisitos y condiciones establecidos en los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, y con las pautas contenidas en los apartados *La Gobernanza* 2.6 y 2.8; *Los socios* 3.1, 3.2 y 3.3, y *Monitorización y evaluación*, todos ellos del Código de Buen Gobierno de las EBA.

- b) La “aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social de la entidad” (art. 4. b) de la citada ley) está vinculado con el requisito establecido en el artículo 7 del Decreto indicado y con las directrices establecidas en los apartados *La gobernanza.2.Deberes, párrafo segundo; la gobernanza.2.Deberes. 5 y 6; Los socios.1 Deberes de los socios.3, 4, 6 y 7; Derechos de los socios, epígrafe 1, y Compromiso social* del Código de Buen Gobierno de las EBA.
- c) La “promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad” (arte. 4. c) de la Ley de referencia) se correlaciona con las directrices recogidas en los apartados *La gobernanza.1. Funciones del órgano de gobierno, epígrafes 7 y 9; la gobernanza.2. Deberes, párrafo tercero; la gobernanza.2. Deberes.2; Los socios.1, Deberes de los socios.8; Derechos de los socios, epígrafe 5, y Compromiso social* del Código de Buen Gobierno de las EBA.
- d) *Independencia respecto a los poderes públicos* (art. 4.d) de la Ley reiterada) se correlaciona con los apartados *La gobernanza.2.Deberes.3 Independencia* del Código de Buen Gobierno de las EBA.

Además, cabe señalar que los requisitos y las condiciones exigidos legal y reglamentariamente a las EBA, como se ha dicho anteriormente, se amparan en la finalidad de “promover un mayor grado de implicación de los profesionales en el proceso de desarrollo, racionalización y optimización del sistema sanitario público” (disposición adicional décima de la LOSC), finalidad que se correlaciona con el interés general económico y social atendiendo especialmente a los resultados asistenciales y económicos de las EBA publicados por la *Central de Resultados del Observatorio del Sistema de Salud de Catalunya*⁶. Con ello se da cumplimiento al requisito establecido en el artículo 2 *in fine* de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

6. Informe del centro de resultados del Observatori del Sistema de Salut de Catalunya 2018 accesible en http://observatorisalut.gencat.cat/web/.content/minisite/observatorisalut/osscc_central_resultats/informes/fitxers_estatics/Atencio_Primaria_TAULES_CentraldeResultats_Dades_2018.pdf

Finalmente, por todo lo anterior, las EBA, cualquiera que sea su forma jurídica, son entidades subsumibles en el artículo 5.1 *in fine* y 5.2 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, como sea que cumplen con los requisitos materiales que los preceptos expresados determinan y, en consecuencia, deben entenderse comprendidas entre las entidades de economía social reguladas en la citada Ley, siendo, por tanto, dignas de la acción sustantiva de apoyo y promoción de los poderes públicos, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente⁷.

Ello no excluye la exigencia de que las EBA constituidas al amparo de la disposición adicional décima de la LOSC estén debidamente acreditadas de conformidad con el Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, como así es, e incluidas en los *Catálogos de Entidades de Economía Social* del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya y del Ministerio de Trabajo y Economía Social, con el informe previo del Consejo para el Fomento de la Economía Social⁸, antes al contrario, es necesario que se formalicen dichos trámites para acreditar de manera fehaciente la condición de entidades de economía social que ostentan formalmente las EBA y gozar de las ventajas y de las obligaciones que esta condición entraña legalmente.

5. Las EBA y el nuevo paradigma de las entidades gestoras de servicios de atención a las personas. El artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE

El artículo 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) determina que los servicios de atención a las personas son servicios de interés general, pero no constituyen servicios de interés económico general y, en consecuencia, no se rigen por las normas del mercado interior (es decir, responden a los principios de universalidad, igualdad de acceso, equidad, continuidad de prestaciones, transparencia, calidad y no discriminación, y deben respetar la libertad de circulación de

También se puede acceder a los resultados asistenciales y económicos más desarrollados de las EBA en Análisis de los Equipos de Atención Primaria de ACEBA de la Central de Resultados 2017. Benchmarking de Atención Primaria disponible en

<http://www.aceba.cat/ca/resultatseba/benchmarking-aceba-2017.htm>

7. Véase, en el caso de Catalunya, la Orden TSF/176/2016, de 20 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la línea de ayudas en forma de garantía para la financiación de las empresas de la economía social (DOGC nº 7155, de 05.07.2016).

8. Los abajo firmantes no tienen constancia de que el artículo 6 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, se haya desarrollado reglamentariamente, ni de que el *Catálogo de Entidades de Economía Social* se haya creado en este momento, tanto a nivel estatal como en el ámbito de Catalunya.

las personas, pero no les son de aplicación la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios, ni las reglas sobre competencia, ni sobre ayudas públicas.

Asimismo, a estos servicios les es de aplicación el artículo 2 del Protocolo nº 26 del tratado de Lisboa (diciembre de 2007), según el cual *“las disposiciones de los Tratados no afectarán de ninguna manera a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar los servicios de interés general que no tengan carácter económico”*, de modo que *“los Estados son competentes para organizar sus servicios sanitarios determinando el grado de protección de la salud pública que quieren garantizar y la forma de alcanzarlo”* (art. 168.7 del TFUE).

En el marco normativo fijado por el artículo 106.2 del TFUE y el artículo 2 del Protocolo nº 26 del tratado de Lisboa, la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, confiere en su artículo 76 un amplio margen de maniobra a los Estados miembros y entes subestatales con responsabilidades en materia de gestión de los servicios de atención a las personas (sanitarios, sociales y educativos)⁹, con el fin de regular la contratación de estos servicios (encuadrados en los servicios de interés general, según se ha dicho), garantizando que las autoridades públicas tengan en cuenta en el procedimiento de adjudicación aspectos como la calidad, la continuidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de tales servicios, con el fin de garantizar los valores y objetivos de los modelos de salud, social y educativo del país respectivo, debiendo preservar exclusivamente los principios de transparencia e igualdad de trato.

Esta Directiva, cuya transposición corresponde a la Generalitat de Catalunya por lo que se refiere a los preceptos relativos a los servicios de atención a las personas, incorpora un mecanismo de intervención extraordinario para revisar el *status quo* en la contratación y gestión de servicios sanitarios, educativos y sociales de gran relevancia.

Con este objetivo, el artículo 77 de la reiterada Directiva determina lo siguiente:

1. Los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores estén facultados para reservar a determinadas organizaciones el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos exclusivamente en el caso de los servicios sociales, educativos y de salud que se contemplan en el artículo 74 y que lleven los códigos CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4,

9. Como es el caso de la Generalitat de Catalunya, que tiene competencias plenas en la materia al amparo de los artículos 162, 166 y 131 y concordantes, respectivamente, de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (BOE nº 172, de 20.07.2006).

80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, desde 85000000-9 hasta 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 y 98133110-8.

2. Las organizaciones a que se refiere el apartado 1 deberán cumplir todas las condiciones siguientes:

- a) que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios previstos en el apartado 1;
- b) que los beneficios se reinviertan para alcanzar el objetivo de la organización; en el caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá basarse en consideraciones de participación; que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados o en principios de participación o bien exijan la participación activa de los empleados, usuarios o las partes interesadas, y
- c) que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión de acuerdo con este artículo en los tres años precedentes.

3. La duración máxima del contrato no excederá de tres años.

4. En la convocatoria de licitación se hará referencia al presente artículo.

Es de señalar que estos requisitos constituyen los rasgos esenciales que han de cumplir las entidades de naturaleza no pública tributarias del impulso de los poderes públicos en orden a la provisión de los servicios de atención a las personas en los países centroeuropeos (Francia, Reino Unido, Alemania, etc.) y nordeuropeos (Suecia y Dinamarca), entre otros, atendiendo a sus resultados asistenciales y económicos y en términos de contribución a la sociedad, sustituyendo en este sentido la condición de entidades sin ánimo de lucro.

Huelga decir que las EBA dan estricto cumplimiento a los requisitos señalados anteriormente atendiendo a las notas sustanciales que en relación con su naturaleza, organización y funcionamiento determinan la disposición adicional décima de la LOSC y el Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, así como las directrices que recoge el Código de Buen Gobierno de estas entidades.

Así, el artículo 77.2, epígrafe a) de la Directiva se correlaciona con la disposición adicional décima de la LOSC; el epígrafe b) del referido artículo se correlaciona con el apartado *Los socios.1. Deberes de los socios. 4 Gestión de los resultados económicos* del Código de Buen Gobierno de las EBA, y el epígrafe c) del mismo precepto de la Directiva de referencia se correlaciona con los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, y con el apartado *La governança. 2.Responsabilidades y deberes del órgano local. 8 Dirección participativa y dialogante* del Código de Buen Gobierno de las EBA.

En este mismo sentido, es determinante el pronunciamiento del Pr. José Luis Monzón Campos, Catedrático de Economía Aplicada de la Universitat de València, Director de CIRIEC-España, Presidente de su Comisión Científica, y Vicepresidente del CIRIEC-Internacional, en su Informe “*Las entidades de base asociativa (EBAS) y la Economía Social*” (19 de diciembre de 2016) que a este respecto dice textualmente (págs. 30 y 31):

... las EBA no sólo forman parte de la economía social amparándose en lo establecido en el artículo 5.2 de la LES, como acaba de comprobarse. También está reconocido en la LES y de forma expresa su pertenencia a la economía social, toda vez que el artículo 5.1 de la LES (art.5 Entidades de la economía social) señala “1. Forman parte de la economía social... las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior” (artículo 4. Principios orientadores).

Las EBA cumplen todos los requisitos para ser consideradas entidades singulares de la economía social. En lo que respecta a la obligatoriedad de que se rijan por los principios establecidos en el artículo 4 de la LES, acaba de comprobarse de manera fehaciente.

La singularidad de las EBA se fundamenta en que, a diferencia de la inmensa mayoría de las entidades de economía social, son entidades gestoras de un servicio público, el de la salud, que deben ser sometidas a especiales controles públicos, con tal de garantizar a una óptima provisión de dichos servicios a la población cubierta por dichas entidades en la cartera de servicios contratada.

Por ello, lo singular y sustantivo de estas entidades de la economía social – las EBA– son las normas singulares que las regulan y que ya han sido descritas y analizadas en los epígrafes 1 y 2 de este Informe, la LOSC y su disposición adicional 10ª y el Decreto 309/1997 de 9 de diciembre, complementados por la Ley de sociedades profesionales. Es decir, las EBA con independencia de la forma jurídica que elijan de entre las previstas en las normas singulares que las regulan, son entidades singulares de la economía social.

En tercer lugar, y por último, las EBA entran en el ámbito de las denominadas empresas sociales, que ya han sido definidas en el epígrafe 4.3.D de este Informe a partir de la Comunicación de la Comisión Europea Iniciativa a favor del emprendimiento social (social Business Initiative- SBI) que califica, a dichas empresas sociales como un operador de la economía social, cuyo objetivo principal es tener un impacto social, en lugar de obtener un beneficio para sus propietarios o accionistas. La SBI utiliza los siguientes criterios restrictivos para delimitar el ámbito de las empresas sociales: a) produce bienes y servicios para el mercado de una manera innovadora y emprendedora; b) sus beneficios se reinvierten

principalmente en la realización del fin social; c) su modo de organización o régimen de propiedad está basado en los principios democráticos o participativos. Los anteriores requisitos encuentran un adecuado reflejo en el articulado del Decreto 309/1997, la Disposición adicional 10ª de la LOSC y el Código de Buen Gobierno de ACEBA.

Al margen de este interesante mecanismo de intervención extraordinario para revisar el *status quo* en la contratación y gestión de servicios de atención a las personas (sanitarios, sociales y educativos) cual es el artículo 77 de la Directiva europea sobre contratación pública, cuyos requisitos las EBA cumplen de forma rigurosa, según se ha dicho, es de señalar que esta Directiva, además de exponer con acierto las razones que justifican las especialidades del marco regulatorio de los contratos de servicios a las personas, reconoce en el párrafo 114 de su exposición de motivos diversos instrumentos extracontractuales de provisión de estos servicios públicos de atención a las personas de un inusitado interés, en cuya definición y configuración encajan de un modo preciso las EBA entendidas como entidades sociales fundadas en el profesionalismo y la autogestión en los términos expresados anteriormente.

El párrafo 114 de la exposición de motivos de la Directiva europea de referencia dice textualmente lo siguiente:

114. Determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos, siguen teniendo, por su propia naturaleza, una dimensión transfronteriza limitada. Dichos servicios se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales. Debe establecerse un régimen específico para los contratos públicos relativos a tales servicios, con un umbral más elevado que el que se aplica a otros servicios. Los servicios a las personas con valores inferiores a ese umbral no revisten normalmente interés para los proveedores de otros Estados miembros, a menos que haya indicios concretos de lo contrario, como en la financiación por la Unión de proyectos transfronterizos. Los contratos de servicios a las personas, cuyo valor esté situado por encima de ese umbral deben estar sujetos a normas de transparencia en toda la Unión. Teniendo en cuenta la importancia del contexto cultural y el carácter delicado de estos servicios, debe ofrecerse a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para organizar la elección de los proveedores de los servicios del modo que consideren más oportuno. Las normas de la presente Directiva tienen en cuenta este imperativo al imponer solo la observancia de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato y al asegurar que los poderes adjudicadores puedan aplicar, para la elección de los

proveedores de servicios, criterios de calidad específicos, como los establecidos en el Marco Europeo Voluntario de Calidad para los Servicios Sociales publicado por el Comité de Protección Social. Al determinar los procedimientos que hayan de utilizarse para la adjudicación de contratos de servicios a las personas, los Estados miembros deben tener en cuenta el artículo 14 del TFUE y el Protocolo no 26. Al hacerlo, los Estados miembros también deben perseguir los objetivos de simplificación y reducción de la carga administrativa de poderes adjudicadores y operadores económicos; es preciso aclarar ello también puede suponer basarse en disposiciones aplicables a los contratos de servicios no sometidos al régimen específico. Los Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

Al amparo de este párrafo de la Directiva europea sobre contratación pública, las disposiciones adicionales 47^a y 48^a de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, reproduce los artículos 76 y 77 de la referida Directiva. Asimismo, la disposición adicional 49^a de la indicada Ley dice textualmente que “*lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social.*”

En el ejercicio de sus competencias, los parlamentos autonómicos que han regulado la figura de la concertación sanitaria, en la que encaja la provisión de servicios de atención primaria mediante entidades de Economía Social, son los de Aragón, con su Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario; la Generalitat Valenciana, con la Ley 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario; Navarra, con su Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales, y Extremadura, con Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura.

Todas ellas en líneas similares y con escasos matices diferenciales. Además, en otras Comunidades, como es el caso de Catalunya, está en trámite el Anteproyecto de Ley de armonización de las fórmulas de gestión no contractuales y de ordenación funcional de los servicios de salud con cargo a fondos públicos (también llamado Anteproyecto de Ley de concertación sanitaria), que declara tributarias de la acción concertada sanitaria las entidades sin ánimo de lucro y aquellas que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 77.2 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (34), requisitos que reflejan los principios y valores de la Economía Social y Solidaria, y cuya aprobación por el Gobierno de Catalunya podría producirse en breve a tenor de las prioridades marcadas por la consejera de Salud del recién nombrado Gobierno de la Generalitat.

Asimismo, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya ha aprobado y ha remitido al Parlamento catalán para su tramitación el Proyecto de ley de la economía social y solidaria de Catalunya que reconoce la naturaleza de *“entidades de economía social y solidaria con actividad socioempresarial”* a todas aquellas que se adecúan a los principios y valores de la Economía Social fijados internacionalmente (entre los que no se exige la adopción de una forma jurídica determinada) y que cumplan los requisitos establecidos en la misma Ley, así como los indicadores y los datos que se tendrán en cuenta para verificar el cumplimiento de dichos requisitos, estableciendo en su artículo 6 unos requisitos específicos para las entidades de la economía social y solidaria catalana con actividad socioempresarial de atención a las personas, entre los que figuran la adopción de una forma jurídica determinada, como son *cooperativas, mutualidades, fundaciones, asociaciones que desarrollen actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de trabajo, cofradías de pescadores, sociedades agrarias de transformación que se rijan y cumplan los principios y valores definidos en el artículo 4 (principios y valores de la economía social y solidaria) y los requisitos establecidos en el artículo 5 (requisitos generales de las entidades de economía social y solidaria con actividad socioempresarial) y, si procede, en los artículos 6, 7 y 8 de esta Ley, sin perjuicio de las entidades e iniciativas que tienen formas jurídicas no incluidas entre las citadas anteriormente que lleven a cabo actividad económica y que cumplan los principios y valores definidos en el artículo 4 y los requisitos establecidos en el artículo 5 y, si procede en los artículos 6, 7 y 8 de esta Ley, así como las entidades creadas por normas específicas que se rijan por los principios y valores definidos en el artículo 4 y los requisitos establecidos en el artículo 5 y, si procede, en el artículo 6 de esta Ley, donde entendemos que tienen cabida las EBA.*

Ello no obstante, se trata de una regulación cuestionable en tanto que las fundaciones no cumplen con el requisito identitario de la economía social y solidaria relativo a la *participación democrática en la gobernanza de la organización* y, en segundo

lugar, las sociedades laborales y las cooperativas no son, por naturaleza, entidades sin ánimo de lucro) y, además, prioriza determinadas formas jurídicas frente a otras que no sean las recién citadas. A este respecto es de señalar que Monzón Campos ha solicitado la supresión de este precepto del Anteproyecto de Ley por *no responder a los principios y valores de la economía social y solidaria recogidos en el artículo 4 del (mismo) Proyecto (los reconocidos internacionalmente), ni tampoco a los criterios específicos formulados por la Unión Europea para reservar a determinadas organizaciones el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos en el caso de servicios sanitarios, sociales y culturales*, supresión que, haciendo suyos dichos argumentos, ACEBA también ha reclamado en su escrito de alegaciones formulado en el trámite de audiencia pública del Anteproyecto de Ley de referencia.

Por lo demás, en términos generales, y sin perjuicio de la oportunidad y el acierto en la regulación por ley de la acción concertada entendida, conforme a la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (34), como una forma de gestión no contractual de los servicios sanitarios, la legislación autonómica en materia de concertación sanitaria nos parece poco osada hasta ahora en lo que se refiere a la naturaleza de las entidades susceptibles de acción concertada (entidades públicas y entidades privadas sin ánimo de lucro), al no incorporar entre las mismas, pudiendo hacerlo, a las entidades que cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, recién citada, requisitos que reflejan los principios y valores de la Economía Social y Solidaria, según se ha dicho, a diferencia del Anteproyecto de Ley de concertación sanitaria de Catalunya que, esperamos, llegue a buen término.

Ello es así, con toda probabilidad, por el escaso número de estas entidades que, más allá de las clásicas instituciones sin ánimo lucrativo (asociaciones de utilidad pública, fundaciones y cooperativas reconocidas sin ánimo de lucro u otras entidades del Tercer Sector), tienen tradición y arraigo en la gestión de los servicios sanitarios públicos, salvo probablemente en el caso de Catalunya, con las EBA, cuyo Anteproyecto de Ley de concertación sanitaria sí se refiere a las entidades que cumplen los referidos criterios identitarios del artículo 77 de la reiterada Directiva, además de a las entidades sin ánimo lucrativo, según se ha dicho.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de concertación sanitaria de Catalunya, de aprobarse como Proyecto y, finalmente, de convertirse en Ley, daría un notable paso adelante en el reconocimiento de las entidades de la Economía Social y Solidaria como proveedoras de servicios públicos sanitarios, lo que, por otra parte, es de justicia en el caso de Catalunya, habida cuenta que las EBA constituyen el segundo grupo de empresas proveedoras de servicios de atención pública sanitaria en esta Comunidad, que gestionan 13 equipos de atención primaria (EAP), con más de sete-

cientos cincuenta (750) profesionales y trabajadores y trabajadoras en nómina, con una cobertura poblacional que rebasa las doscientas sesenta mil (280.000) personas, y con unos resultados asistenciales y económicos muy relevantes en términos comparativos con las restantes entidades proveedoras de este tipo de servicios (Instituto Catalán de la Salud y organizaciones sanitarias integradas).

6. Profesionalismo y autogestión (EBA): un modelo para la transformación del SNS desde la ES

A la vista de lo expuesto anteriormente, huelga decir que, ni el Gobierno del Estado, ni los Gobiernos autonómicos han impulsado medidas legislativas orientadas a promover la gestión de servicios sanitarios públicos por entidades de Economía Social y Solidaria mediante fórmulas de gestión no contractual, haciendo uso de las prerrogativas que la legislación europea ha puesto a su disposición en virtud del TFUE y de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, reiterada. Antes, al contrario, lamentablemente las iniciativas legislativas recientes apuntan justamente en la dirección opuesta.

Así, el Proyecto de Ley por el que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del SNS, promovido por el Ministerio de Sanidad en 2021, en cuyo artículo 1, bajo la rúbrica *“Modificación de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad”*, adiciona en su apartado 1 el artículo 47 al referido texto legal, relativo a la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios del SNS, artículo cuyo apartado 3 prevé la preferencia de la gestión directa de carácter público, determinando la excepcionalidad del recurso a otras formas de gestión, cuyo uso habrá de justificarse desde el punto de vista sanitario, social y económico en una memoria elaborada al efecto, teniendo en cuenta con carácter previo la utilización óptima de los recursos sanitarios propios y demás criterios establecidos en esta Ley.

Esta iniciativa, que ha sido cuestionada por distintos agentes por el mantenimiento del sistema de gestión indirecta para MUFACE, MUJEJU e ISFAS y por su eventual vulneración de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia sanitaria, afortunadamente a fecha de hoy en vías de revisión en sede parlamentaria, obedece probablemente a la mala experiencia del modelo concesional para la construcción y gestión de hospitales públicos, desarrollado por la Generalitat Valenciana y la Comunidad Autónoma de Madrid, pero olvida que la colaboración público-privada para la gestión de los servicios sanitarios y sociosanitarios no queda circunscrita a ese modelo de concesión administrativa y que existe una diversidad de fórmulas de colaboración: los conciertos con entidades sin ánimo de lucro, los convenios (en el caso de hospitales privados, los convenios singulares de

vinculación al SNS), los contratos de servicios regulados por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) (46) y, desde la entrada en vigor de dicha Ley, los conciertos sociales concebidos como instrumentos no contractuales excluidos de la LCSP, y las subvenciones, cuya virtualidad y contribución a la capacidad resolutoria del sistema sanitario público son muy notables, e imprescindibles para preservar el modelo sanitario de determinadas nacionalidades y regiones, habida cuenta la titularidad jurídico-privada de muchos de los dispositivos sanitarios que integran el sistema sanitario de utilización pública en los respectivos territorios, como es el caso de Catalunya.

Ciertamente, este Proyecto de Ley fue objeto de diversas enmiendas a la totalidad formuladas por distintos grupos parlamentarios, habiéndose acordado con el Gobierno en su tramitación en sede del Congreso de los Diputados la supresión de este precepto, y habiendo decaído posteriormente el Proyecto de Ley que nos ocupa con ocasión de la disolución de la XIV legislatura y convocatoria de elecciones a las Cortes Generales en virtud del Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo.

Con posterioridad, el Gobierno *erre que erre* ha promovido el Proyecto de Ley de Gestión Pública e Integridad del Sistema Nacional de Salud en cuya memoria de la consulta pública previa, que finalizó en fecha 28 de mayo ppdo., se dice que *“se dispone en la actualidad de la necesidad de establecer de forma clara la prioridad absoluta de la gestión pública en la prestación de servicios sanitarios ...”*, con el objetivo de la *“limitación de la gestión de los servicios sanitarios públicos por parte de entes privados con ánimo de lucro”*.

La priorización de la gestión pública directa o, como se pretende incluso, la reversión de la gestión indirecta por personas de naturaleza jurídico-privada, tal y como dice la referida memoria, resulta impracticable en determinadas nacionalidades y regiones, como es el caso de Catalunya, nacionalidad en la que el mapa de proveedores de servicios sanitarios financiados públicamente se caracteriza por un elevado contingente de instituciones sin ánimo de lucro y entidades de economía social y solidaria (asociaciones, fundaciones, mutualidades, instituciones religiosas, cooperativas y sociedades de profesionales), muchas de ellas de rancia trayectoria secular, que han surgido, fruto del esfuerzo colectivo de la sociedad civil, para hacer frente a la histórica falta de inversión del Estado en dispositivos sanitarios y asistenciales.

Tanto es así que la mayor parte de los centros de atención especializada (80%), de atención sociosanitaria (90%), de atención a la salud mental (80%) y de atención a las personas drogodependientes (90%), así como una parte nada desdeñable de los centros de atención primaria y comunitaria (25%) son en Catalunya de titularidad o están gestionadas por entidades jurídico-privadas que no solo gozan de unos resultados asistenciales y económicos notables, como es el caso de las EBA, sino que con frecuencia atesoran siglos de historia y están profundamente enraizadas en el terri-

torio y en la comunidad respectivos, por cuyo motivo cualquier intento de reversión o “republicación” sería impensable y abiertamente rechazado por los ciudadanos y ciudadanas a los que sirven, además de una pérdida irreparable para la sociedad civil de este país.

A mayor abundamiento, como es sabido, los artículos 148.1.21^a y 149.1.16^a de la Constitución de 1978, así como el artículo 162 del Estatuto de Autonomía de Catalunya, atribuyen al Estado *las bases y la coordinación general de la sanidad interior* y la Generalitat de Catalunya la competencia relativa al “*desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica en materia de sanidad interior*” y, dentro de este marco de competencias, “*la ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las prestaciones y los servicios sanitarios, sociosanitarios y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para todos los ciudadanos*”, lo que entraña de modo inequívoco la determinación de la forma de gestión de los servicios públicos sanitarios.

Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional ya desde sus Sentencias del Pleno nº 1/1982, de 28 de enero; 32/1983, de 28 de abril, y 43/1983, de 20 de mayo, sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de sanidad, que han dado lugar a una reiterada y constante jurisprudencia de la que son exponentes destacadas en lo que aquí interesa las Sentencias del Pleno del mismo Tribunal 84/2015, de 30 de abril, según la cual los artículos 41 y 43 de la Constitución no imponen en modo alguno la gestión pública directa, y 68/2021, de 18 de marzo, sobre la potestad de autoorganización, tal como nos recuerda Josefa Cantero¹⁰ en un artículo publicado recientemente en el blog de *la Asociación Cercle de Salut* al hilo de la cuestión que nos ocupa.

Es más, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la pretensión de blindar la gestión pública directa como prioridad absoluta en las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos que persiguen las iniciativas legislativas que traemos a colación es absurda y está inevitablemente abocada al fracaso, por cuanto, a la vista de la sólida y reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia sanitaria, las Cortes Generales no pueden establecer como básico un precepto que tenga dicho objeto porque ello supone una vulneración flagrante de los artículos 148.1.21^a i 149.1.16^a de la Constitución de 1978 por no ajustarse a la *noción material de bases* en materia de sanidad, tal y como la ha definido con todo rigor aquel Alto Tribunal, de tal modo que, siendo dicho precepto inconstitucional, es nulo de pleno derecho y, por tanto, debe entenderse que no ha nacido al mundo del Derecho o, lo que es lo mismo,

10. Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha y expresidenta de la Asociación Juristas de la Salud (AJS) y de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS).

que es inexistente, por cuyo motivo las disposiciones contenidas en muchas de las leyes autonómicas de ordenación sanitaria o de creación de los Servicios de Salud respectivos que prevén la posibilidad de recurrir a una diversidad de formas de gestión directas, indirectas o compartidas para la provisión de los servicios sanitarios no se verían en modo alguno desplazadas por la nueva Ley que pretende promover el Ministerio de Sanidad, por más que las Cortes Generales la declare básica, por no tener el Estado competencia alguna para dictarla al tratarse de una competencia reservada a los Parlamentos autonómicos.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 7.2 de la LOSC, precepto cuyo texto transcribe literalmente la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, constituyendo su contenido sustancial, es muy anterior en el tiempo a esta Ley, como se ha dicho más arriba (tanto es así que el actual mapa de proveedores de asistencia sanitaria pública de Catalunya se conformó al amparo de aquel precepto sin tener que fundarse en esta Ley básica) y, en consecuencia, la derogación de ésta última por la Ley que ahora, en segunda instancia, ese Ministerio pretende promover no afectaría a la organización y gestión del Sistema Sanitario Integral de Utilización Pública de Catalunya (SISCAT), máxime teniendo en cuenta que, de aprobarse por las Cortes Generales, nunca nacería al mundo del Derecho, ni produciría efecto ninguno por inconstitucional.

Y es que, en definitiva, no se puede ir en contra del signo de los tiempos, ni de la impronta que marca la Unión Europea, organización en la que se encuadran los países de nuestro entorno socioeconómico. Prueba de ello es que las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y sobre contratación pública, respectivamente, atribuyen a los Estados miembros y a los poderes subestatales que gozan de competencias plenas para la gestión de los servicios de atención a las personas (sanitarios, sociales y educativos), como es el caso de las Comunidades Autónomas, un amplio margen de maniobra para regular la provisión de dichos servicios mediante concesiones de servicios, contratos de servicios y contratos reservados a entidades de economía social y solidaria o sin ánimo de lucro (art. 77 de la Directiva 24/2014/UE) para cuya adjudicación sólo se exige la observancia de los principios de transparencia e igualdad de trato, así como formas de gestión no contractuales como son, en el caso del Estado español, los convenios singulares de vinculación al Sistema Nacional de Salud (artículo 67 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad), los conciertos sociales, la gestión delegada, la simple financiación de estos servicios por medio de subvenciones o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores que cumplan las condiciones previamente establecidas, sin límites ni cuotas, siempre que se garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación (considerando 114 de la Di-

rectiva 24/2014/UE), todo ello atendiendo a la condición de servicios públicos de interés general de carácter no económico que reconocen el artículo 106.2 del TFUE y el artículo 2 del Protocolo nº 26 del Tratado de Lisboa a los servicios de atención a las personas, según se ha dicho anteriormente, y con la finalidad de articular la colaboración público-privada y público-social en la prestación de dichos servicios, cuyo sostenimiento excede de la capacidad de acción de los poderes públicos y requiere de la sinergia de los operadores económicos y de las empresas sociales, a los que hay que exigir una colaboración leal en términos de igualdad de requerimientos y obligaciones que a los operadores públicos y garantizarles una contraprestación por sus servicios que sea razonable y sostenible.

7. Resultados asistenciales y económicos de las EBA en la gestión de los servicios sanitarios públicos de atención primaria en Catalunya

La disposición adicional décima de la LOSC, pretendía promover un mayor grado de implicación de los profesionales en el proceso de desarrollo, racionalización y optimización del sistema sanitario público.

En 2008, Donald Berwick publica en la revista *Health Affairs* el artículo *The Triple Aim: Care, Health and Cost* (<https://doi.org/10.1377/hlthaff.27.3.759>), que en síntesis viene a decir que todo proyecto sanitario para ser exitoso y equilibrado ha de responder al triple objetivo de, por un lado, ser efectivo (mejorar la salud de la población), por otro lado, ser eficiente y, finalmente, dar satisfacción a los pacientes.

Más recientemente otros autores hablan del cuádruple *aim*, cuando se añade la satisfacción de los profesionales.

En este punto vamos a intentar hacer un breve repaso y estudiar si las EBA han dado respuesta a lo que pretendía el legislador al modificar parcialmente de la LOSC, que incorpora la así como si dan respuesta al triple / cuádruple *aim* de Berwick.

Catalunya dispone de la Central de Resultados como instrumento que mide, evalúa y difunde los **resultados alcanzados en el ámbito de la asistencia sanitaria** por parte de los diferentes agentes integrantes del Sistema Sanitario Integral de Utilización Pública de Catalunya (SISCAT), conjunto de redes que integran la totalidad de los centros que proveen servicios sanitarios financiados públicamente por el *Servei Català de la Salut* (CatSalut), atendiendo a su distinta tipología¹¹. Desde el año 2011 presenta informes de los centros de atención primaria. Los últimos datos publicados corresponden al año 2018.

11. Decreto de la Generalitat de Catalunya 196/2010, de 14 de diciembre, del Sistema Sanitario Integral de Utilización Pública de Catalunya (SISCAT) (DOGC nº 5776, de 16.12.2010).

Comparación de medias ACEBA y resto de SISCAT. Datos 2018

VARIABLES	ACEBA (n=13)		N	SISCAT (sin aceba) (n=358)		N	Z alfa	p
	MEDIA	DESVEST		MEDIA	DESVEST			
Población asignada	19650,77	7259,79	13	20.126,5	9.624,29	359	0,23	NS
Número de visitas	91981,46	25553,37	13	122.149,9	53.929,56	359	3,95	0,0001
Visitas por persona asignada	5,29	2,03	13	6,39	1,34	359	1,94	NS
Gasto contratación	2876750,24	745537,78	13	3.122.964,34	1.460.128,12	356	1,12	NS
Gasto x cápita	163,06	57,39	13	162,12	33,63	356	0,06	NS
Índice socioeconómico	24,69	17,21	13	42,27	14,58	356	3,64	0,001
Media días per Incapacidad laboral	30,67	7,37	13	35,53	8,69	358	2,32	0,05
Tasa de hospitalizaciones potencialmente evitables	9,66	2,71	13	11,3	3,27	357	2,13	0,05
Cobertura vacunación antigripal > 60 años	53,06	7,27	13	49,57	6,14	358	1,71	NS
Número de recetas por usuario (estandarizado)	23,16	1,95	13	25,54	2,43	359	4,28	0,0001
Gasto Farmacéutico público por usuario (estandarizado)	269,56	28,19	13	290,78	29,99	359	2,66	0,01
Índice de calidad de la prescripción farmacéutica total	71,62	17,51	13	52,69	17,08	357	3,83	0,001
Pacientes polimedicados con más de 10 principios activos (per 100.000)	1051,01	272,63	13	1320,42	444,58	357	3,40	0,001

En la tabla anterior se presentan los datos de los principales indicadores de las EBA¹² en comparación con el resto de equipos de atención primaria del SISCAT.

Resultan sin diferencias significativas entre las EBA y el resto de los centros de atención primaria del SISCAT: población asignada, visitas por persona asignada, gasto de contratación, gasto por cápita y cobertura de vacunación antigripal en mayores de 60 años.

Muestra diferencia significativa a favor del resto de centros de atención primaria del SISCAT el índice socioeconómico de los equipos de atención primaria.

Presentan diferencias significativas a favor de las EBA los siguientes indicadores: número de visitas, media de días por incapacidad laboral, tasa de hospitalizaciones potencialmente evitables, número de recetas por usuario (estandarizado), gasto farmacéutico público por usuario estandarizado, índice de calidad de la prescripción farmacéutica total y pacientes polimedcados con más de 10 principios activos (por 100.000).

Estos resultados avalan que con un coste de contratación para el CatSalut no superior a los restantes centros de atención primaria del SISCAT, las EBA obtienen en la mayoría de los indicadores mejores resultados asistenciales, así como representan un gasto más eficiente en farmacia y en el control de la incapacidad laboral, que son algunos de los indicadores evaluados, aunque en otros trabajos hemos podido constatar también mayor eficiencia en visitas de urgencia y derivaciones a los servicios de atención especializada (hospitales), entre otros indicadores.

Otros aspectos de índole económico serán abordados al final de este epígrafe al tratar sobre las cuentas satélite de las EBA.

Para completar la evaluación de las EBA nos referiremos a continuación a la satisfacción de los usuarios.

Desde el año 2001 disponemos del *Pla d'Enquestes de Satisfacció* (PLAENSA©) como proyecto para evaluar la calidad del servicio y el grado de satisfacción de las personas usuarias en relación con los distintos servicios sanitarios públicos.

Los últimos datos evaluados en atención primaria corresponden al año 2023.

Se comentarán el indicador sintético principal: el grado de satisfacción global.

La media de Catalunya por lo que se refiere al grado de satisfacción global fue de 7,72 y la del conjunto de las EBA fue de 8,09.

12. En Catalunya existen doce (12) EBA en funcionamiento que gestionan trece (13) áreas básicas de salud (zonas básicas de salud) distribuidas por el territorio del país, tanto de naturaleza urbana como semi-urbana y rural, con un contingente de personas usuarias asignadas que asciende a 264.866 personas, lo que supone algo más del 3,53 % de la población residente en Catalunya, todo ello según datos de la Memòria ACEBA 2018 <http://www.aceba.cat/files/doc576/memoria-aceba-2018.pdf> i del Registre Central de Persones Assegurades (CatSalut) RCA 2018.

El rango de las EBA por lo que hace referencia a la satisfacción global fue de (7,16-8,89) y 12 de las 13 EBA puntuaron por encima de la media de Catalunya.

Estos datos avalan que las EBA también cumplen este objetivo de la satisfacción de los pacientes.

¿Y qué podemos decir de la satisfacción de los profesionales? ¿Lograrán las EBA alcanzar el cuádruple *aim*?

Vivimos una situación asistencial muy complicada agravada con la pandemia causada por el COVID-19. Previamente a esta situación, diferentes estudios situaban el *burn-out* en los centros de atención primaria del SISCAT por encima del 50%.

Como se ha dicho con anterioridad, difícilmente se podrán conseguir resultados de calidad, sostenibilidad del sistema y satisfacción de los pacientes sin el concurso de unos pacientes motivados, implicados y satisfechos con su ejercicio profesional.

Desde el año 2019 hasta la actualidad, la Associació Catalana d'Entitats de Base Associativa (ACEBA), que integra a todas las EBA, ha promovido la realización de la encuesta QVP-35 entre sus entidades asociadas. Se registra información sociodemográfica (agrupada por categorías), el cuestionario de calidad de vida profesional QVP-35 y otras cuestiones de interés estratégico para ACEBA. El análisis se hace para el conjunto de las EBA globalmente.

Resumen resultados implementación a ACEBA del QVP-35 (2019-2023)

Dimensiones analizadas	2019 Puntuación media	2020 Puntuación media	2021 Puntuación media	2022 Puntuación media	2023 Puntuación media
Apoyo directivo	7,2	6,93	7,23	7,25	7,20
Carga trabajo	5,7	6,20	6,04	5,78	5,96
Motivación intrínseca	8,5	8,37	8,41	8,52	8,47
QVP-34	7,3	6,81	7,03	7,21	7,08

Por lo que respecta a la última implementación (2023) se obtuvieron 391 respuestas (67,88% de participación).

El QVP-35 se estructura en 3 dimensiones: apoyo directivo, con una puntuación media de 7,2; carga de trabajo, con una puntuación de 5,96, y motivación intrínseca, con una puntuación resultante de 8,47.

Así, pues, el modelo de autogestión arroja unos resultados globalmente muy satisfactorios. No disponemos de resultados actualizados de la implementación de

esta encuesta en el proveedor sanitario público mayoritario catalán, el *Institut Català de la Salut* (ICS).

8. Conclusión

En estas líneas queremos reivindicar la idoneidad de las EBA, fundadas en el profesionalismo y la autogestión, para la gestión de los servicios públicos sanitarios desde la Economía Social y Solidaria, en la línea de los países norte-europeos como Suecia, Noruega o Dinamarca, en orden a la resolución de problemas sistémicos de los servicios de salud, acentuados en la post-pandemia (por la escasez de profesionales, la precariedad de las condiciones salariales y laborales, su creciente *burnout*, el éxodo de talento al exterior y la dificultad manifiesta de las Administraciones sanitarias para cubrir determinados destinos en el territorio, especialmente en el ámbito de la Atención Primaria de Salud (APS), tal como se ha puesto de manifiesto en los últimos meses en distintos territorios del Estado, lo que deriva en la inequidad en el acceso a los centros de APS y a determinadas especialidades, aumentando las listas de espera ya de por sí de difícil resolución, en un marco de infrafinanciación endémica que mina el sostenimiento del SNS y podría perjudicar la equidad y la calidad de la asistencia sanitaria. Todo ello unido al progresivo envejecimiento de la población y la cronificación de las enfermedades que exigen medidas de integración de los servicios sanitarios y sociales para la adecuada atención de las necesidades asistenciales de la ciudadanía, escenario complejo que es de muy difícil solución para aquellas Administraciones, así como el buen hacer de los profesionales sanitarios organizados en forma autogestionaria, cuya capacidad resolutive en términos de calidad de la asistencia y satisfacción percibida por los pacientes y por los propios profesionales es muy alta, a tenor de los resultados recogidos en la tesis doctoral de uno de los autores de esta comunicación basados en los indicadores del Observatori d'Atenció Primària de Salut de l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS) en los últimos años, así como en los índices de satisfacción de los pacientes recogidos en Plaensa que, con datos del año 2021, confirman los resultados estadísticamente superiores de las EBA sobre el resto de modelos de gestión catalanes, como ya sucedía en las anteriores ediciones de 2015 y 2018. Recientemente Angel Ruiz Téllez ha publicado el libro *"A este lado del espejo"* que recoge el análisis de la actividad de la APS atendiendo a las necesidades epidemiológicas de la ciudad de Tarragona durante el año 2021 en base a los 3 modelos de gestión (Instituto Catalán de la Salud, organizaciones sanitarias integradas i EBA). Partiendo de los resultados de este trabajo y haciendo un ejercicio de extrapolación del mismo a todo el territorio de Catalunya, de modo que todos los EAP se comportaran como EBA, se producirían unos 1500 millones de

euros anuales de ahorro y se podrían incorporar unos 895 médicos que permitirían reforzar el dispositivo de la APS en esta Comunidad.

De cuanto se ha expuesto más arriba debe concluirse el valor de las EBA como instrumento de colaboración público-privada y público-social para la provisión de los servicios sanitarios públicos con un enorme potencial en orden a la resolución de muchos de los problemas que acucian actualmente a la APS y a otros niveles asistenciales del sistema sanitario público y, por tanto, con una capacidad notable de transformación en orden al fortalecimiento y la mejora del SNS, en interés de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Bibliografía

1. El Gobierno aprueba el Anteproyecto de la Ley integral de Economía Social y la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 [Internet]. Boletín Observatorio español de la economía social. 2023 [cited 2023 Apr 15]. Available from: <http://www.observatorioeconomiasocial.es/actualidad-observatorio.php?id=5375>
2. Ortun V, Casado D, Sánchez J. Medidas de Producto y Producción en Atención Primaria. Doc Trab del Cent Ciencia, Tecnol y Soc la Fund BBV Barcelona Fund BBV [Internet]. 1999; Available from: http://www.upf.edu/pdi/vicente-ortun/_pdf/paper31.pdf
3. Ortún V, Pané O. Orientación a la atención primaria: la oportunidad que ninguna sociedad puede perder [Internet]. Observatori La gestió importa. 2022 [cited 2022 Feb 28]. Available from: <http://lagestioimporta.cat/arees/orientacion-a-la-atencion-primaria-la-oportunidad-que-ninguna-sociedad-puede-perder/?lang=es>
4. LLEI 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya. DOGC núm 1324 de 30/7/1990 [Internet]. dogc. 1990. p. 3660-73. Available from: https://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=48426&language=ca_ES&textWords=09294101%2BOR%2B07208034%2BOR%2B03114114%2BOR%2B00364003%2BOR%2B97092038%2BOR%2B91352001%2BOR%2B90191085%2BOR%2B2833-85%2BOR%2B239
5. 11/1995, de 29 de setembre, de modificació parcial de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya. DOGC núm 2116 de 18/10/1995 [Internet]. dogc. 1995. Available from: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/2116/73426.pdf>
6. Síndic de Greuges. Informe extraordinari del Síndic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre l'aproximació a la situació de l'atenció primària de salut a Catalunya». Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya. 2002.

7. Iruela A. TESI DOCTORAL: LES ENTITATS DE BASE ASSOCIATIVA ,UNA APORTACIÓ D'OSONA A LA SANITAT CATALANA (Tesi Doctoral). UAB; 2022.
8. Ruiz Tellez A. A este lado del espejo [Internet]. Circulo Rojo, editor. 2022 [cited 2023 Feb 25]. 1-204 p. Available from: <https://www.amazon.es/este-lado-del-espejo-Mundo-Visita-ebook/dp/B0BTJT69K5>
9. Iruela A, Lluís Lafarga J. LAS ENTIDADES DE BASE ASOCIATIVA SANITARIAS (EBAs), UN INSTRUMENTO DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL (ES). Comunicación al XIX CONGRESO INTERNACIONAL DE INVESTIGADORES EN ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVA. 2023.
10. Departament de Sanitat i Seguretat Social. Decret 309/1997, de 9 de desembre, pel qual s'estableixen els requisits d'acreditació de les entitats de base associativa per a la gestió de centres, serveis i establiments de protecció de la salut i d'atenció sanitària i sociosanitària. [Internet]. dogc. 1997. Available from: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/2539/97310.pdf>
11. ACEBA. Codi de Bon Govern aprovat en sessió celebrada el 25/11/2015 [Internet]. 2016. Available from: <http://www.aceba.cat/ca/files/doc478/codi-de-bon-govern-de-les-eba-juny2016.pdf>
12. Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. BOE núm 76 de 30/3/2011 [Internet]. BOE. 2011. Available from: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-5708-consolidado.pdf>
13. Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE (DOUE L 94, de 28.03.2014). 2014.
14. Direcció General d'Economia Social i Solidària el TS i les C. Avantprojecte de llei de promoció, foment i ordenació de l'economia social i solidària a Catalunya. 2022. 1-28 p.
15. Monzón Campos JL. ALGUNAS OBSERVACIONES AL TÍTULO I (Disposiciones Generales) DEL AVANTPROJECTE DE LLEI DE PROMOCIÓ, FOMENT I ORDENACIÓ DE L' ECONOMÍA SOCIAL I SOLIDARIA. 2022;
16. ACEBA. Al·legacions ACEBA a l'avantprojecte de llei de promoció, foment i ordenació de l'economia social i solidària a Catalunya. 2022.
17. SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN. Gobierno de España. PROYECTO DE LEY PARA CONSOLIDAR LA EQUIDAD, UNIVERSALIDAD Y COHESIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. [Internet]. Consejo de Ministros. Referencia. 2022 [cited 2022 Jun 19]. p. 66-73. Available from: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2022/refc20220614_cc.aspx#SNS

18. Meneu R. AES ante el Anteproyecto de Ley sobre Equidad, Universalidad y Cohesión del SNS. El artículo 1 - Blog Economía y Salud [Internet]. 2021 [cited 2022 Jun 5]. Available from: <https://www.aes.es/blog/2021/12/22/aes-ante-el-ante-proyecto-de-ley-sobre-equidad-universalidad-y-cohesion-del-sns-el-articulo-1/>
19. España. Jefatura del Estado. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Of del Estado. 2017;272(272):1-268.
20. Observatori del Sistema de salut de Catalunya. Central de Resultats. Atenció primària. Dades 2018 [Internet]. 2019 [cited 2020 Feb 17]. Available from: <http://observatorisalut.gencat.cat>
21. Àrea de Ciutadania innovació i UG de GCUE del PSC de la salut. Pla d'Enquestes de Percepció, Experiència i Satisfacció d'usuaris del Servei Català de la Salut Atenció primària: medicina i infermeria familiar i comunitària. 2021;
22. Estado J. Ley 18/2022 de creación y crecimiento de empresas. 2022;1-68. Available from: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-15818-consolidado.pdf>

La contratación reservada como instrumento para el impulso de los objetivos sociales de las entidades de la economía social en Galicia: 2016–2023

Maite Cancelo

Rosario Díaz-Vázquez

Pilar Expósito-Díaz

Emilia Vázquez-Rozas

Centro de Estudios Cooperativos de Galicia (CECOOP)

Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

La Unión Europea ha desarrollado una tarea legislativa aprobando en 2014 un paquete de directivas (Directivas 2014/23, 2014/24 y 2014/25) orientadas a modernizar las normas sobre la contratación pública y a promover la denominada “contratación pública estratégica”. Estas directivas se incorporan en el ordenamiento jurídico español en la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público*. Por su parte, el Plan de Acción para la economía social de la Comisión Europea (2021) reconoce el potencial transformador que tienen las entidades de la economía social acorde con los objetivos y principios de la Unión Europea. Desde esta perspectiva, el desarrollo de la economía social se convierte en un objetivo deseable y no puede obviarse el papel que puede desempeñar la contratación reservada en ese propósito. El objeto de este trabajo es realizar un análisis de la evolución de la contratación reservada a las entidades de la economía social en Galicia para evaluar el impacto de los cambios legislativos. Realizamos un análisis descriptivo de la información y datos disponibles sobre la contratación reservada por la Xunta de Galicia a empresas de la economía social en el periodo 2016-2023 (no se consideran ni entidades locales ni universidades). Se incluyen así algunos datos previos a la entrada en vigor de la *Ley 9/2017* que nos permiten efectuar comparaciones. El análisis incorpora aspectos normativos y sectoriales. La principal conclusión es que la aplicación de la *Ley 9/2017* ha supuesto un incremento importante tanto en el número de contratos

reservados de la Xunta de Galicia como en sus importes. Además, aunque los principales adjudicatarios, en número de contratos, son los Centros Especiales de Empleo, se han abierto también las licitaciones a las empresas de inserción y, por la disposición adicional 48ª, a las empresas de iniciativa social, siendo estas últimas también pertenecientes a la economía social y las que han recibido los mayores importes. Por otra parte, puede mejorarse la información sobre este tipo de contratos.

Palabras clave: Contratación reservada, contratación pública estratégica, economía social, empresas de inserción, centros especiales de empleo.

1. Introducción

La contratación pública es una herramienta de política con gran impacto para alcanzar los objetivos estratégicos del sector público y, entre ellos, los objetivos de carácter social (Burzaco Samper, 2016; Palacín Sáenz, 2022). En este sentido, se ha argumentado que el sector público como “cliente” puede expresar sus preferencias en el mercado seleccionando a las empresas que adoptan comportamientos socialmente responsables. Yendo algo más allá, se ha defendido que la contratación pública debe re-contextualizarse desde la perspectiva de inversión y no de gasto (Gimeno Feliu, 2020).

La UE reconoce que la contratación pública juega un papel determinante como instrumento para conseguir un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador, garantizando una utilización racional y más eficaz de los fondos públicos. (Gutiérrez, Nevado y Pache, 2019; Arnáez Arce, 2020). En el contexto marcado por la “Estrategia Europa 2020”, la eficiencia y el ahorro en el gasto presupuestario, predominantes tras la crisis de 2008, han dejado de ser los criterios fundamentales en la compra pública en Europa, abriendo el paso a un uso más estratégico de la misma (Blanco López, 2018).

En esta línea, la Unión Europea ha desarrollado una tarea legislativa aprobando en 2014 un paquete de directivas (Directivas 2014/23, 2014/24 y 2014/25) orientadas a modernizar las normas sobre la contratación pública y a promover la denominada “contratación pública estratégica”. Además de mejorar la eficiencia del gasto público, se persigue facilitar la participación de las PYMES y favorecer que las autoridades empleen la contratación para promover objetivos de carácter social. Estas directivas se incorporan en el ordenamiento jurídico español en la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público*.

La “contratación pública estratégica socialmente responsable” se ha definido en España en el *Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* (BOE

25 mayo 2019) del siguiente modo: “es aquella que hace referencia al proceso a través del cual los órganos de contratación del sector público estatal contratan obras, suministros o servicios o celebran contratos de concesión de obras o de concesión de servicios tomando en consideración para el diseño de la licitación, la sustanciación del procedimiento correspondiente y durante la ejecución del contrato resultante de este procedimiento, criterios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/2017”.

En el marco descrito, cabe destacar la importancia que la contratación pública estratégica y, más concretamente, la contratación reservada puede tener para impulsar la tarea de las entidades de la economía social. El *Plan de Acción para la economía social de la Comisión Europea* adoptado en 2021 reconoce el potencial transformador que tienen las entidades de la economía social acorde con los objetivos y principios de la Unión Europea, orientados hacia un modelo de desarrollo más sostenible e inclusivo. Desde esta perspectiva, el desarrollo de la economía social se convierte en un objetivo deseable y no puede obviarse el papel que puede desempeñar la contratación reservada en ese propósito (Arnáez Arce, 2020; Mendoza, Román y Hernández, 2019; Ruiz, Retolaza y Elorriaga, 2007).

El objetivo de nuestro trabajo es realizar un análisis de la evolución de la contratación reservada a las entidades de la economía social en Galicia para evaluar el impacto de los cambios legislativos y obtener conclusiones que puedan orientar la aplicación de las políticas públicas.

En este trabajo se lleva a cabo un análisis descriptivo de la información y datos disponibles sobre la contratación reservada por la Xunta de Galicia a empresas de la economía social, que incluye el número de licitaciones, el objeto del contrato, los importes de licitación, organismo licitador y las adjudicaciones. Dicho análisis incorpora aspectos normativos y sectoriales. Estudiamos el periodo 2016-2023, incluyendo así algunos datos previos a la entrada en vigor de la Ley 9/2017 que nos permiten efectuar comparaciones. Para ello utilizamos como fuentes de datos los recogidos en la web de la Oficina de Fomento da Contratación Responsable y datos obtenidos directamente del portal de contratos de la Xunta de Galicia.

2. Contratación reservada

Como ya se ha indicado, el carácter de la contratación pública ha ido evolucionando desde una concepción instrumental, una mera subasta donde prevalecía lo más barato y no lo mejor, hacia un concepto de carácter más finalista, con objetivos sociales y medioambientales como se plasma en la *Directiva 2014/24 UE del Parlamento Europeo* (Mendoza, Román y Hernández, 2018). Un nuevo régimen jurídico de la contratación pública que ha supuesto una transformación de los contratos del sector público, a los que ha convertido en instrumentos específicos para la consecución

de objetivos sociales, ambientales y de emprendimiento e innovación social (Arnáez Arce, 2020; Burzaco Samper, 2016; Palacín Sáenz, 2022).

Existen diferentes momentos del proceso de contratación pública en los cuales cabe la posibilidad de incorporar los criterios sociales, en algunos de ellos con más dificultad que en otros (Burzaco Samper, 2016): desde los principios de contratación, a los criterios de adjudicación, los criterios adicionales, la reserva de contratos o las condiciones especiales de ejecución. Nos referiremos en adelante a la reserva de contratos.

Se trata de licitaciones en las que la participación se restringe a determinado tipo de entidades. Por tanto, existe concurrencia pero entre ese tipo de entidades. La reserva de contratos, en la medida en que introduce limitaciones, se justifica desde la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y la inserción social de determinados colectivos (Burzaco Samper, 2016).

La UE ha ido incorporando estas consideraciones en sus directrices. Ya en la *Directiva de 18/2004/UE* en su artículo 19 sobre los contratos reservados, se establecía como condición que los programas para los que se reservasen los mismos contasen con una mayoría de personas trabajadoras con discapacidad que “debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad en condiciones normales”. Esta Directiva otorgaba un carácter potestativo a la reserva de contratos, dejando a la voluntad de los poderes adjudicadores su aplicación. Recientemente, dentro del nuevo “paquete legislativo” sobre contratación pública (*Directivas 23/2014, 24/2014 y 25/2014*), concretamente en la *Directiva 2014/24/UE* en su artículo 20 sobre contratos reservados, se relaja la condición anterior ya que se reduce la exigencia a que al menos el 30% de las personas empleadas sean “trabajadores discapacitados o desfavorecidos”. Por tanto, no solo se reduce el porcentaje exigido, sino que se incluyen también en su cómputo a personas desfavorecidas, no necesariamente discapacitadas, dando así cabida a las empresas de inserción. Esta directiva sigue manteniendo el carácter voluntario de los mismos. Además, en el artículo 77, incorpora la posibilidad de reserva de contrato a determinadas organizaciones que cumplan una serie de requisitos y que presten unos servicios sociales, culturales y de salud especificados.

2.1. La reserva de contrato a entidades de la economía social en la legislación española

El sector de la economía social ha sido reconocido por las Naciones Unidas, la UE y el Estado español que destacan su contribución a objetivos sociales y ambientales, especificados en diversas leyes, estrategias y planes, siendo un claro aliado para contribuir a la *Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Su respaldo aumenta

la eficiencia y la coherencia de la gestión pública. La reserva de mercado a determinadas entidades de la Economía Social convierte a la contratación pública en un instrumento estratégico al servicio de los objetivos sociales y ambientales de la política pública (Comet-Herrera, 2022).

La trasposición del artículo 19 de la *Directiva 18/2004/UE* (anteriormente mencionada) se plasmó en España en la *Ley de Contratos de 2007* mediante la disposición adicional séptima, que hacía referencia explícita a los Centros Especiales de Empleo (CEE) y a los programas de empleo protegido. Además, aumentaba la exigencia de la Directiva respecto al porcentaje de trabajadores con discapacidad desde el 50 hasta el 70 % (umbral que se exigía, y se sigue exigiendo, a los CEE en la legislación española).

No fue hasta la *Ley 31/2015* que la posibilidad de reservar contratos se abrió también a las empresas de inserción.

Recientemente, las iniciativas impulsadas por las *Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE* se han trasladado al ordenamiento jurídico español en la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* (en lo sucesivo, LCSP).

En la LCSP, la reserva de contratos se recoge en dos disposiciones adicionales, y en ambas se permite el concurso de entidades de la economía social:

- a) disposición adicional cuarta (en adelante, DA-4), que hace referencia expresa a los CEE de iniciativa social y a las empresas de inserción; y
- b) disposición adicional cuadragésimo-octava (en adelante, DA-48) -lo recogido en el ya mencionado artículo 77 de la Directiva- sobre la reserva de contratos a determinadas organizaciones que presten servicios sociales, culturales y de salud. En este segundo caso, aunque no se mencionan explícitamente organizaciones de la economía social, entidades como las cooperativas de trabajo, sociedades laborales y asociaciones cumplen los requisitos que se exigen en dicha disposición (Comet-Herrera, 2022).

Así, el objetivo de los contratos reservados es doble:

- a) Promueve y facilita el empleo de las personas con discapacidad y de las personas en situación o riesgo de exclusión (gracias a los CEE y EI)
- b) Facilita el acceso a la contratación pública de entidades de la Economía Social (reconociendo su labor de cohesión social y territorial, calidad de empleo, colocando a las personas en el centro de la economía)

Es importante resaltar que la DA-4 establece de manera imperativa que todas las entidades del sector público (sector público estatal, Comunidades Autónomas y Entidades locales) están obligadas a fijar, mediante un Acuerdo del Consejo de Ministros u órgano correspondiente, un porcentaje mínimo de “reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción (...), o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30%”. Y se fijan porcentajes mínimos para el sector público estatal: si no hay ningún acuerdo al respecto en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley se deberá aplicar un porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años¹.

Según el informe de OIReScon (2023b) para el año 2022, aún no se había adoptado el Acuerdo del Consejo de Ministros, por lo que, dado que la LCSP entró en vigor el 9 de marzo de 2018, en 2022 ya estaría siendo de aplicación el porcentaje mínimo del 10% de la DA-4 para el sector público estatal. Según sus cálculos, el porcentaje de cumplimiento habría sido muy bajo, del 0,95% en 2022². En 2021, el porcentaje mínimo de aplicación habría sido el 7% (al no haber transcurrido los cuatro años) y el porcentaje de cumplimiento del 7,6% (OIReScon, 2023a).

Posteriormente, el *Real Decreto 667/2023, de 18 de julio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el desarrollo y mejora de la inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública*, establece que a dicha Comisión le corresponderá, entre otras funciones, la elaboración de la propuesta de revisión del Acuerdo del Consejo de Ministros y que esta propuesta se llevará a cabo, al menos, cada cuatro años.

A las normas mencionadas se añade la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*. En ella se establece en su disposición adicional décimo novena (DA-19) que “en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados.” Y en su punto 2 añade: “Para dar cumplimiento a

1. “Sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado”.

2. Una vez determinado el importe total que correspondería al 10%, el porcentaje de cumplimiento sería el realmente licitado. En este caso, el 10% es 147.458.443,51 euros y el importe efectivamente licitado fue 1.404.615,31 euros. Por tanto, el cumplimiento sería de un 0.95%.

dicha obligación, al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos.”

2.2. La reserva de contrato a entidades de la economía social en la legislación gallega

En Galicia, el artículo 26 de la *Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico* establece³ que, mediante acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia, deberá fijarse el porcentaje mínimo de reserva al que alude la DA-4 de la *Ley 9/2017*⁴.

También se dispone la constitución de una comisión de seguimiento que propondrá dicho porcentaje y que evaluará trimestralmente la reserva de contratos. Estará formada por un representante de la Xunta de Galicia, otro de la patronal de los CEE de iniciativa social en Galicia y otro de las EI. Asimismo, se establece la elaboración de un informe detallado de toda la contratación reservada de cada ejercicio presupuestario, que se publicará en el portal web institucional de la Xunta de Galicia.

Además, se determina que el importe global mínimo de los contratos reservados a CEE y EI será un 5%. Este porcentaje se calculará sobre “la suma de los importes de adjudicación, con IVA, de los contratos menores y contratos abiertos simplificados a los que se refiere el artículo 159.6 de la LCSP, incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI de dicha norma, y adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior por el sector público autonómico”.

Esta redacción del artículo 26 de la *Ley 14/2013* entró en vigor el 1 de enero de 2022, por lo que previamente se aplicaba la redacción anterior. En ella se decía que el importe global de los contratos reservados será determinado por cada entidad con un límite mínimo del 3% y un máximo del 5% del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior mediante contratos menores o procedimientos negociados por razón de la cuantía. También se indicaban los objetos contractuales susceptibles de reserva.

Según el informe de OIReScon (2023b), en 2022 el cumplimiento de reserva había sido del 19,38%, siendo la tercera CC. AA. en porcentaje de cumplimiento tras Cataluña y el País Vasco. En 2021, el cumplimiento fue del 122,02% (OIReScon, 2023a).

3. La redacción de este artículo es la modificada por la *Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, que entró en vigor el 1 de enero de 2022.

4. “Cuando, tras seguirse un procedimiento de un contrato reservado, no se haya presentado ninguna oferta o las ofertas no fuesen adecuadas, se podrá licitar de nuevo el contrato sin efectuar la reserva inicialmente prevista, siempre que no se modifiquen sustancialmente las condiciones iniciales. El importe de dicho contrato computará a efectos de integrar el porcentaje de reserva que se haya establecido para ese ejercicio.”

3. Algunas entidades con reserva de mercado: los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción en Galicia

Como se indicó previamente, hay dos tipos de entidades de la economía social que aparecen expresamente recogidas en la reserva de contratos en la norma española y en la gallega: los centros especiales de empleo de iniciativa social y las empresas de inserción. En este epígrafe, resumimos sus principales características y los datos que describen su situación en Galicia.

3.1. Centros especiales de empleo (CEE)

Los Centros Especiales de Empleo están regulados conforme a la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre; calificados y registrados conforme al Real Decreto 2273/1985, y en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia conforme al Decreto 200/2005, de 7 de julio, por el que se regula la autorización administrativa y la inscripción en el Registro Administrativo de Centros Especiales de Empleo de Galicia y su organización y funcionamiento.

Los Centros Especiales de Empleo (CEE) son estructuras mercantiles que compiten en el mercado y que además promueven la inclusión social de personas con discapacidad a través de la inserción laboral. El empleo estable y remunerado facilita la independencia económica de sus trabajadores y de sus trabajadoras e incide muy positivamente en sus posibilidades de integración social y en su autoestima pues, además de garantizar empleo y formación, los CEE les proporcionan apoyo permanente en su vida personal y social.

Estas empresas, además de producir bienes o prestar servicios, tienen como objetivo promover el empleo de personas con discapacidad; de forma que al menos un 70% de su plantilla debe estar compuesta por trabajadores y trabajadoras con un grado de discapacidad igual o superior al 33%. Además, los CEE deben estar promovidos y participados en más de un 50%, directa o indirectamente, por una o varias entidades, públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus estatutos. Por otra parte, en sus estatutos o en su acuerdo social debe figurar la obligación de reinvertir todos sus beneficios en crear oportunidades de empleo para las personas con discapacidad y en mejorar su competitividad y de su actividad de economía social

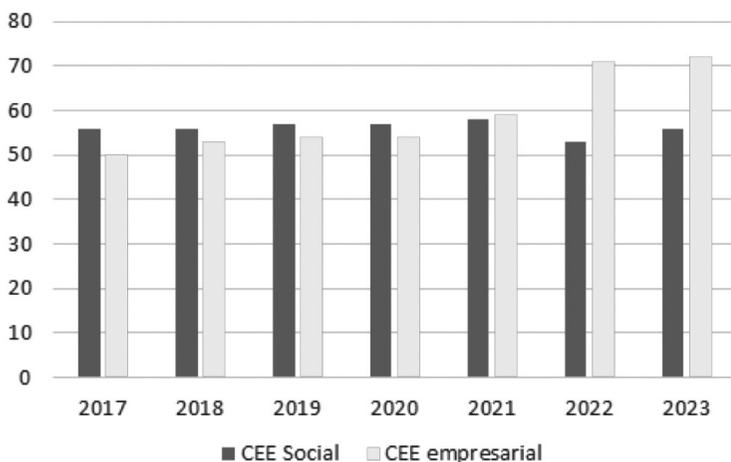
Los CEE pueden ser tanto de iniciativa social (o sin ánimo de lucro) como de iniciativa empresarial (también llamada capitalista). La condición de iniciativa social exige que estos CEE deben carecer de ánimo de lucro y reinvertir todos sus benefi-

cios en la propia actividad o en las personas con discapacidad, además estos CEE de iniciativa social deben estar promovidos y participados en más de un 50% por una entidad, pública o privada, que también carezca de ánimo de lucro; o bien por una sociedad mercantil cuyo capital mayoritario sea de una entidad sin ánimo de lucro.

La mayoría de los CEE adopta la forma jurídica de Sociedad Limitada y centran sus actividades en el sector servicios llevando a cabo en su mayoría actividades administrativas y servicios auxiliares.

En Galicia el número de CEE ha aumentado en los últimos años, como se puede ver en el gráfico siguiente, pasando de 106 en el año 2017 a 128 en el año 2023, si bien esta evolución ha sido favorable a los CEE de iniciativa empresarial, que pasan de 50 a 72 en esos años y son el 56% del total, mientras que los de iniciativa social, si bien aumentaron en número en alguno de los años de este período, se mantienen en 2023 en el mismo número (56) que en 2017.

Gráfico 1. Evolución del número de Centros Especiales de Empleo, Galicia 2017-2023



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de CEE de la Xunta de Galicia.

Los CEE son beneficiarios de los contratos reservados tal como se recoge en las leyes de contratos de 2007 y 2011, si bien a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de contratos del sector público se limita la reserva a los CEE de iniciativa social. En Galicia son, por tanto, 56 los Centros Especiales de Empleo susceptibles de optar a beneficiarse de esta ley.

Estos nuevos requisitos han sido objeto de diversos recursos por aquellos Centros Especiales de Empleo que no son de iniciativa social, ya que no pueden participar ni resultar adjudicatarios de una licitación reservada. Sin embargo, son unánimes los pronunciamientos que avalan la transposición efectuada en la disposición adicional 4ª, otorgando plena legalidad a la restricción de los contratos reservados solo para Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social. Una problemática ya superada por la doctrina administrativa, como pone de manifiesto el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 860/2018 de 1 de octubre) señalando que no existe contradicción entre el ordenamiento jurídico español y el comunitario al exigir que los CEE tengan que ser de iniciativa social. Por lo tanto, la característica de iniciativa social conforma una condición de aptitud con pleno refrendo legal y jurisprudencial.

En Galicia hay, en 2023, 128 CEE, 4 más que en 2022, de los que 56 son de iniciativa social y 72 de iniciativa empresarial. Los datos referidos a 2022 procedentes de la base SABI indican que los CEE de iniciativa social ingresaron un total de 332.781 millones de euros, un 55% del total de los ingresos de los CEE gallegos, y representan el 70,5% de las subvenciones recibidas en estos centros.

Los 56 CEE de iniciativa social de Galicia representan el 44% del total de CEE en 2023, y el 56% del personal ocupado en los CEE. En 2023 había 2.208 trabajadores en los CEE de Galicia, de los que 1.235 lo son en los CEE de iniciativa social, en su mayor parte hombres (62%) porcentaje similar a los años anteriores.

Según datos del SEPE, desde el año 2013 en Galicia, más de la mitad de los contratos específicos a personas con discapacidad se realizan en CEE, si bien es reseñable que en alrededor del 80% son de carácter temporal (año 2023). Este es un grupo cuya tasa de paro está entorno al 21% tanto en Galicia como en el total nacional, muy por encima de la tasa para las personas sin discapacidad (10,8% en Galicia, 12,8% en España). La integración laboral de las personas con discapacidad en Galicia es objeto del 72% de las ayudas a la creación de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (dato de 2022), de las que más del 90% fueron para los CEE.

Así, los CEE son fundamentales para la integración laboral de las personas con discapacidad. De hecho, el 90% de las personas que trabajan en los CEE son personas con discapacidad, tanto se trate de CEE de iniciativa social como de iniciativa empresarial.

En el caso de los CEE de iniciativa social, como se muestra en la tabla siguiente, en 2023, de los 2.208 ocupados, 1.109 son personas con discapacidad (90%), de los que el 63% son hombres, mientras que hay 126 personas sin discapacidad trabajando en estos CEE (53% hombres). Estos porcentajes son similares para los CEE capitalistas.

Tabla 1. Número de personas ocupadas en los CEE de iniciativa social. Galicia. 2021–2023

SOCIAL	2021	2022	2023
Total	1269	1195	1235
Hombres	760	731	764
Mujeres	509	464	471
Total con discapacidad	1138	1074	1109
Hombres	693	669	697
Mujeres	445	405	412
Total sin discapacidad	131	121	126
Hombres	67	62	67
Mujeres	64	59	59

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de CEE de la Xunta de Galicia.

3.2. Empresas de inserción (EI)

Este tipo de entidades se regulan a nivel estatal por la ley 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, modificada por la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas⁵. En la normativa gallega, el procedimiento para la cualificación de las empresas de inserción de Galicia y su registro administrativo se recoge en el Decreto 178/2022, de 15 de septiembre.

Se trata de iniciativas económicas de carácter no lucrativo cuyo objetivo es facilitar la inclusión sociolaboral de personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social, con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo; a través de un periodo de acompañamiento, formación y empleo. Y al menos entre el 30% (durante los tres primeros años de actividad) y el 50% (a partir del cuarto año) de su plantilla debe estar formada por personas en situación o riesgo de exclusión social. Se diseña un itinerario de inserción individualizado mediante un proceso de aprendizaje para adquirir habilidades sociales, laborales, formación básica y cualificación laboral con un máximo de duración de 3 años.

5. Las empresas de inserción forman parte de la economía social, tal como se establece en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social y más tarde en la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de economía social de Galicia. Y están incluidas en la reserva de contratos desde la Ley 31/2015 de 9 de septiembre, por la que se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

Tabla 2. Las Empresas de Inserción en Galicia 2016-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Número de EI en Galicia	11	11	10	12	13	13	13
Importe neto cifra de ventas (euros)	1.276.060	1.613.829	1.721.649	2.256.915	2.195.630	2.983.376	3.597.841
Nº Empleados (medios)	33	49	55	74	83	108	124
Importe neto cifra de ventas por empleado (euros)	31.232	29.034	31.303	30.499	26.453	27.624	29.015

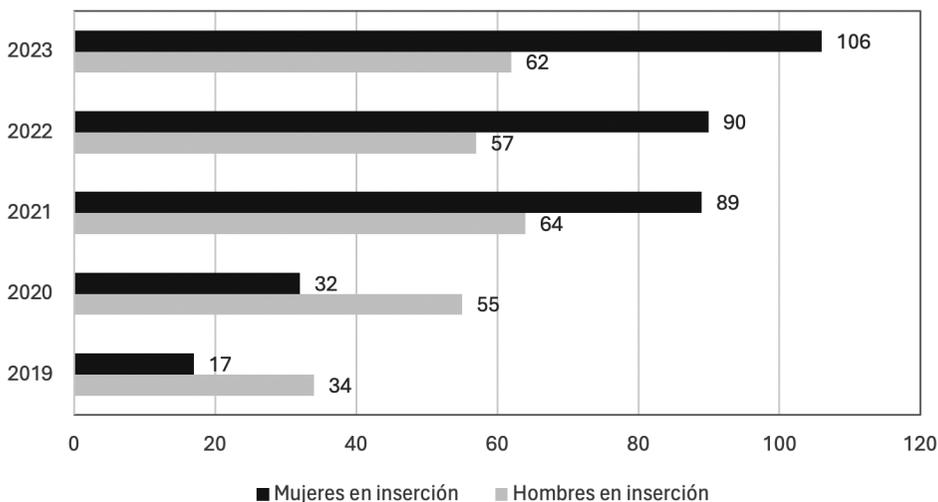
Fuente: Elaboración propia a partir del registro de EI de la Xunta de Galicia (número de entidades) y de SABI (importe neto cifra de ventas y número de empleados computados a tiempo completo).

Nota: Las cifras de importe neto de la cifra de ventas y de empleados solo recogen la información de las EI que tienen esos datos en SABI. El importe neto de la cifra de ventas por empleado se calcula teniendo en cuenta únicamente los datos de las EI que tienen el número de empleados en SABI (no se calcula, por tanto, necesariamente con el importe neto de la cifra de ventas que figura en esta tabla).

Por el tipo de mercado en el que desarrollan su actividad y por sus características idiosincrásicas, presentan un conjunto de desventajas competitivas en el mercado. De manera que el apoyo de la Administración se justifica tanto desde las teorías de base social como del análisis coste-beneficio, circunscribiéndose a una doble intervención: legislativa y de mercado (Ruiz, Retolaza y Mugarra, 2007). No obstante, ese apoyo se ve compensado por el retorno económico que las EI suponen para las AA.PP. Las EI generan un doble ingreso público: primero, como ingresos fiscales y sociales (los impuestos y las cotizaciones sociales) y, segundo, como ahorro de gasto social (las prestaciones sociales y rentas de integración) (Paniagua, 2013). A lo que hay que añadir los beneficios no monetarios derivados de la labor de cohesión social que realizan.

Desde 2016, las EI en Galicia han experimentado un crecimiento tanto en número de centros como en facturación y en personas contratadas (tabla 2). En 2023, son 14 empresas, todas bajo la forma jurídica de sociedad limitada, de las cuales 9 operan en el sector servicios; 4 en agricultura, ganadería y pesca y 1 en la construcción. Utilizando datos de SABI, el número de empleados medios (computados a tiempo completo) ha crecido desde 33 en 2016 a 124 en 2022. Las cifras de la facturación por trabajador constatan la viabilidad empresarial de este tipo de iniciativas.

Gráfico 2. Personas en inserción en las EI de Galicia 2019-2023



Fuente: Datos proporcionados por AEIGA. Estos datos no son comparables con los de SABI, pues los de esta base de datos recogen empleados medios, esto es, calculados a tiempo completo.

Si atendemos a los datos proporcionados por la Asociación de Empresas de Inserción de Galicia (AEIGA), el incremento en el número de personas en inserción ha sido notable en los últimos años, especialmente el de mujeres en inserción (gráfico 2).

4. Los contratos reservados de la CC.AA. de Galicia 2016–2023

Como señalan Mendoza, Román y Hernández (2019) no hay una estadística que recoja el volumen, la cuantía y las características de los contratos reservados en España por lo que, en su trabajo, recurren a varias fuentes.

Como marco para nuestro análisis, introducimos algunos datos de referencia para el conjunto de España y que recogemos en las tablas 3 y 4.

Tabla 3. Número de contratos reservados al amparo de la DA 4ª en España. Estatales y autonómicos*

	2020	2021	2022
Estatales	21	28	9
Autonómicos	40	93	97
Total	61	121	106

Fuente: OIReScon (2023 a y 2023 b).

*No se incluyen los locales.

Tabla 4. Importe de los contratos reservados al amparo de la DA 4ª en España. Estatales y autonómicos*

	2021	2022
Estatales	4.070.846,8	1.404.615,3
Autonómicos	25.362.575,9	25.075.687,4
Total	29.433.422,7	26.480.302,7

Fuente: OIReScon (2023 a y 2023 b).

*No se incluyen los locales.

Para este trabajo, analizaremos los datos de la CC.AA. de Galicia, para el periodo 2016-2021 recogidos en la web de la “Oficina de fomento da contratación responsable” (OFCR) creada como herramienta para el fomento de la contratación responsable

en Galicia que cuenta con la colaboración de CEPES, la UE, la Fundación “la Caixa”, la asociación Amicos (promotora de la plataforma) y de las EIL Servinserta y Properdis, que también colaboran con el proyecto. Los datos de los años 2022-2023 se han obtenido directamente de los datos del portal de contratos de Galicia de la Xunta de Galicia (<https://www.contratosdegalicia.gal>). Se ha comprobado que los datos obtenidos del portal de la OFCR coinciden con los publicados por la propia Xunta de Galicia.

La elección del periodo se basa en la entrada en vigor de la Ley 9/2017 e 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y en los datos disponibles. No se han incorporado los datos de otras administraciones públicas gallegas como ayuntamientos, diputaciones o universidades.

4.1. Licitaciones: número de contratos, importes y entidades de reserva

El número de contratos reservados en las licitaciones (tabla 5) aumentó en Galicia a partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, pasando de 2 y 3 en 2016 y 2017, a los entre 5-7 de los años posteriores (salvo en 2022, cuando se reservaron 4 contratos).

Tabla 5. Contratos reservados por la Xunta de Galicia 2016-2023: número e importes de licitación (euros)

Años	Contratos		Importes licitación	
	Número	%	Suma	Media
2016	2	5,1	178.468	89.234
2017	3	7,7	1.840.166	613.389
2018	7	17,9	2.109.632	301.376
2019	6	15,4	4.199.542	699.924
2020	5	12,8	1.185.400	237.080
2021	7	17,9	5.656.717	808.102
2022	4	10,3	431.051	107.763
2023	5	12,8	14.769.728	2.953.946
2016-2023	39	100,0	30.370.704	778.736

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia y la Xunta de Galicia.

Los importes de licitación también aumentaron de forma considerable, desde los 178,5 mil de 2016, a los 14,8 millones de 2023. En el periodo analizado destacan, además del año 2023, los importes licitados en 2021 (5,7 millones) y en 2019 (4,2 millones). Considerando la evolución de la serie, resulta excepcionalmente baja la cifra de 2022 (431 mil); no obstante, más que duplica la de 2016.

El importe medio de los contratos licitados en régimen de reserva aumentó desde 89 mil euros en 2016 a 2,9 millones en 2023. El importe medio en el conjunto del periodo analizado fue de 779 mil euros.

En función de las entidades a las que se dirige la reserva (tabla 6), el mayor porcentaje de los contratos reservados en las licitaciones en el conjunto del periodo analizado es para los CEE (38,5%) – consideramos en este grupo cuando no se especifica en el anuncio si tienen que ser o no de iniciativa social-, seguidos de los que se licitan para CEE de iniciativa social y empresas de inserción (33,3%). Los dirigidos a entidades de iniciativa social (en adelante, EIS) representaron el 15,4%; las reservas exclusivas para CEE de iniciativa social fueron el 7,7% y, por último, el porcentaje de aquellas para CEE y empresas de inserción fue del 5%.

Por tanto, los CEE figuran en el 84,6% de los contratos, las empresas de inserción en el 38,5% y las EIS en el 15,4%. Si consideramos únicamente el periodo posterior a la entrada en vigor de la ley (desde 2018, incluido), estos porcentajes son: los CEE en el 82% (el 47% si se especifica que son de iniciativa social), las empresas de inserción en el 44% y las EIS en el 18%.

Tabla 6. Reserva de contratos por parte de la Xunta de Galicia 2016-2023 por entidad de reserva

Entidades	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2016-2023
CEE IS + EI	0	0	0	1	2	5	3	2	13
CEE + EI	0	0	1	0	1	0	0	0	2
CEE	2	3	4	3	1	1	1	0	15
CEE IS	0	0	0	1	0	0	0	2	3
EIS DA-48	0	0	2	1	1	1	0	1	6
Total	2	3	7	6	5	7	4	5	39

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia y por la Xunta de Galicia.

Centrándonos en la secuencia temporal (tabla 6), observamos que, a raíz de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 se reservan contratos para las EI y contratos para las EIS. Estos últimos se licitan conforme a la DA-48 de la citada Ley. Con respecto a los primeros, cabe recordar que ya podían reservarse a las EI desde la Ley 31/2015, pero no se registra ninguno hasta 2018.

4.2. Adjudicaciones: número de contratos, importes y entidades adjudicatarias

Si atendemos a los contratos formalizados (tabla 7), están en consonancia con los datos anteriores. Fueron 35 los contratos efectivamente firmados (dado que hubo 3 que quedaron desiertos y 1 anulado), con un importe final de más de 22 millones de euros. El mayor importe adjudicado fue en el año 2023, más de 13 millones y casi 2,7 millones de media entre los 5 adjudicatarios, seguido del año 2019, con 4 millones de euros y casi 670 mil euros de media entre las 6 empresas.

Tabla 7. Resultado de las licitaciones por años: número de contratos formalizados e importes (euros)

Año	Adjudicados	Importes	Importe medio
2016	2	166.261	83.130
2017	2	140.493	70.246
2018	6	1.239.051	206.509
2019	6	4.011.158	668.526
2020	4	463.102	115.775
2021	6	2.343.820	390.637
2022	4	337.228	84.307
2023	5	13.416.784	2.683.357
Total	35	22.117.896	631.940

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia y Xunta de Galicia.

Respecto a las entidades adjudicatarias (tabla 8), el número de contratos reservados mayoritariamente se ha adjudicado a CEE de iniciativa social, 18 que representan el 46% del total. Las asociaciones y fundaciones obtuvieron 5 contratos (el 13% del total), mientras que las empresas de inserción obtuvieron 4 contratos (los cuatro se adjudicaron a la misma EI) y 1 contrato fue adjudicado a una sociedad limitada laboral.

Tabla 8. Resultado de las licitaciones e importe (euros) por entidad adjudicataria 2016-2023

Concurso	Número	Importe adjudicación	
		Suma	Media
Anulado/desierto	4	0	0
CEE IS	18	6.545.201	363.622
EI	4	353.703	88.426
Asociaciones y fundaciones	5	14.730.164	2.946.033
CEE IC	4	242.850	60.713
Sociedades Laborales	1	33.473	33.473
Otros	3	212.505	70.835
Total	39	22.117.896	567.126

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia y Xunta de Galicia.

Nota: Los contratos adjudicados a Asociaciones y Fundaciones se licitaron en virtud de la disposición adicional cuadragésima octava de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Si analizamos los importes finales de las licitaciones, son las asociaciones y fundaciones las mayores beneficiarias, con 14,7 millones de euros, casi 3 millones de media para las 5 adjudicatarias. Los CEE de iniciativa social obtuvieron contrataciones por más de 6,5 millones de euros, algo más de 363 mil euros de media para los 18 adjudicatarios.

Por tanto, las EIS recibieron, en el periodo 2016-2023, el 14% de los contratos y el 67% del importe; los CEE el 63% de los contratos y el 31% del importe (los CEE de iniciativa social el 51% de los contratos y el 30% del importe) y las EI el 11% de los contratos y el 1,6% del importe.

4.3. Reserva de contratos por la DA-48

Dado su peso en los importes adjudicados, reunimos en este punto los principales datos de los contratos reservados por la DA-48 (tabla 9).

En el periodo 2016-2023, el porcentaje de los contratos licitados conforme a la DA-48 fue el 15,4% y se corresponden con el 59% de los importes licitados a través de contratos de reserva. En cuanto a las adjudicaciones, como ya indicamos, las EIS obtuvieron el 14% de los contratos formalizados y el 67% del importe adjudicado.

Tabla 9. Reserva de contratos por la DA-48 (importes en euros)

	Número contratos licitados	Importe licitación	Porcentaje del importe total de contratos reservados	Organismo licitante	Número contratos adjudicados	Importe adjudicación	Entidad adjudicataria
2018	2	1.774.023	84	Consellería de Política Social	2	939.033	Asociación
2019	1	3.836.788	91	Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar	1	3.683.424	Asociación
2020	1	712.974	60	Consellería de Política Social	Desierto	0	
2021	1	625.199	11	Consellería de Política Social	1	471.707	Asociación
2022	0	0	0		0	0	
2023	1	10.932.480	74	Consellería de Política Social e Xuventude	1	9.636.000	Fundacion
Total	6	17.881.464	59		5	14.730.164	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia y Xunta de Galicia.

El organismo licitante es habitualmente la Consellería de Política Social, excepto en 2019 que fue el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar. Las adjudicatarias son asociaciones y fundaciones todas ellas pertenecientes a la economía social.

Tabla 10. Contratos reservados según el organismo de la Xunta de Galicia licitante. 2016-2023 (número de contratos e importes en euros)

Organismo	Número LIC	Ajudicados	Importe	Importe medio
Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria	2	2	146.281	73.140
Agencia Turismo de Galicia	2	2	161.380	80.690
Consellería de Cultura Educación y Ordenación Universitaria	9	8	656.509	82.064
Consellería de Infraestructuras y Movilidad	2	2	156.946	78.473
Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda	4	3	353.703	117.901
Consellería de Política Social	5	5	11.046.740	2.209.348
Consellería de Sanidade – SERGAS	2	2	182.741	91.370
Consellería del Medio Rural	2	2	323.498	161.749
Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	5	3	8.574.005	2.858.002
Corporación Radio e Televisión de Galicia, S.A.	4	4	372.134	93.034
Fundación Ciudad de la Cultura Galicia	1	1	26.592	26.592
Parque tecnolóxico de Galicia S.A.	1	1	117.369	117.369
Xunta	39	35	22.117.896	631.940

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia y la Xunta de Galicia.

4.4. Organismos licitantes

Con respecto a los organismos licitantes de contratos reservados de la Xunta de Galicia, han sido 12 en el periodo 2016-2023 (tablas 10 y 11). La Consellería que ha licitado, y adjudicado, el mayor porcentaje de contratos, según la fuente consultada, ha sido la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria (actualmen-

te, de Educación, Ciencia, Universidades e Formación Profesional), con el 23% de la licitación y de los adjudicados, aunque los importes en las adjudicaciones representan un peso menor en el total, un 3% (656.509 euros). La Consellería de Política Social le sigue en importancia, con el 12,8% de los contratos licitados en forma de reserva y el 14,3% de las adjudicaciones, siendo su peso en el importe de los contratos adjudicados del 50% (más de 11 millones de euros). Al Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar corresponde también el 12,8% de los contratos licitados, pero el 8,6% de los adjudicados. La Corporación Radio e Televisión de Galicia S.A. representa el 10% de los contratos licitados y el 11% de los adjudicados, pero el importe total adjudicado en los contratos asciende a algo más de 372 mil euros.

Tabla 11. Contratos reservados según el organismo de la Xunta de Galicia licitante. 2016-2023 (porcentajes sobre el total)

Organismo	Número (%)	Ajudicados (%)	Importe (%)
Agencia Gallega de la Calidad Alimentaria	5,1	5,7	0,7
Agencia Turismo de Galicia	5,1	5,7	0,7
Consellería de Cultura Educación y Ordenación Universitaria	23,1	22,9	3,0
Consellería de Infraestructuras y Movilidad	5,1	5,7	0,7
Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda	10,3	8,6	1,6
Consellería de Política Social	12,8	14,3	49,9
Consellería de Sanidade – SERGAS	5,1	5,7	0,8
Consellería del Medio Rural	5,1	5,7	1,5
Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar	12,8	8,6	38,8
Corporación Radio e Televisión de Galicia, S.A.	10,3	11,4	1,7
Fundación Ciudad de la Cultura Galicia	2,6	2,9	0,1
Parque tecnolóxico de Galicia S.A.	2,6	2,9	0,5
Xunta	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia y Xunta de Galicia.

Con relación al importe medio de los contratos adjudicados, el mayor corresponde al Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar, con 3 contratos adjudicados y un importe medio de más de 2,8 millones de euros. La Consellería de Política Social estaría en segundo lugar, con 2,2 millones de euros en los 5 contratos adjudicados, muy por encima de los 118 mil euros del siguiente. Como ya indicamos en el epígrafe anterior (tabla 9), son los dos organismos licitantes de todos los contratos reservados conforme a la DA-48.

4.5. Sector de actividad de los adjudicatarios

Con relación al sector de licitación de los contratos reservados (tabla 12), como cabía esperar, son los de servicios los que engloban el 86% del total, con más de 21 millones de euros de importe en las adjudicaciones, el 98% del total.

Tabla 12. Adjudicaciones de contratos reservados por sector e importe de los mismos 2016–2023

Sector	Contratos		Importe	
	Número	Porcentaje	Euros	Porcentaje
Industria Manufacturera	2	5,7	190.182	0,9
Construcción	3	8,6	302.046	1,4
Transporte y almacenamiento	3	8,6	4.917.854	22,2
Hostelería	2	5,7	113.461	0,5
Actividades administrativas y serv. Auxiliares	17	48,6	2.353.899	10,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2	5,7	161.380	0,7
Actividades sanitarias y de servicios sociales	5	14,3	13.786.129	62,3
Otros servicios	1	2,9	292.945	1,3
Total	35	100,0	22.117.896	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oficina de la contratación responsable en Galicia.

Si nos vamos al detalle de los contratos de mayores importes, ambos por el Consorcio gallego de servicios de igualdad y bienestar, tenemos a los siguientes adjudicatarios:

- Confederación Galega de Personas con Discapacidad, es el contrato formalizado de mayor valor económico, en el año 2019, con más de 3,6 millones de euros, para dar cobertura al servicio asistencial de atención diurna en los centros de día en la zona de Vigo
- Accede social, S. L. que da la cobertura del servicio de transporte adaptado para personas usuarias del servicio de atención diurna en los centros de la red del Consorcio gallego de servicios de igualdad y bienestar de las provincias de Pontevedra y Lugo. El contrato se licitó en el año 2023 y el importe total fue de 3.385.206 euros.

Entre los restantes servicios licitados tenemos de sistemas de seguridad, jardinería, servicios de limpieza, comedores escolares o servicios de telefonía. Por otro lado, también hay licitaciones con contratos reservados de obras, de regeneración de bosque o equipos de protección colectiva, individual y ropa de trabajo, entre otros.

No encontramos reserva de contratos relacionada con la DA-19 de la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*.

5. Conclusiones

Durante el periodo estudiado (2016-2023), tanto los CEE como las EI gallegas han mostrado una gran resiliencia frente a situaciones adversas como las impuestas por la pandemia.

En Galicia, el número de CEE ha aumentado desde 106 en 2017 a 128 en 2023, si bien son los CEE de iniciativa empresarial los que han incrementado su número, de 50 a 72. Los CEE de iniciativa social, aunque ciertamente aumentaron en número en alguno de los años de este período, se mantienen en 2023 en la misma cifra (56) que en 2017, representando el 44% de los CEE. En este año, había 2.208 personas trabajando en los CEE de Galicia, de los que 1.235 (56%) lo hacían en CEE de iniciativa social, en su mayor parte hombres (62%), porcentaje similar al de años anteriores.

En 2023 hay 14 EI en Galicia. Desde 2016, las EI han experimentado un crecimiento tanto en número de centros (de 11 a 14) como en facturación y en personas contratadas. El número de empleados (computados a tiempo completo) ha crecido desde 33 en 2016 a 124 en 2022, produciéndose el principal aumento en el empleo de mujeres en inserción. Las cifras de la facturación por trabajador constatan la viabilidad empresarial de este tipo de iniciativas.

En cuanto a los contratos, en el periodo 2016-2023, la Xunta de Galicia ha licitado 39 contratos reservados con un importe total de 30.370.704 euros. De ellos se formalizaron 35, por un importe final superior a 22 millones de euros.

Desde la entrada en vigor de la LCSP se han incrementado considerablemente tanto el número de contratos reservados licitados como sus importes. El importe anual aumentó de 178 mil en 2016 a 14,8 millones en 2023. Además, Galicia está entre las CC.AA., con mayor porcentaje de cumplimiento de la reserva mínima.

Entre 2016 y 2023, son los CEE los que figuran en la gran mayoría de las licitaciones, en el 84,6%, en exclusiva o incluyendo también a las EI; las EI en el 38,5% (nunca en exclusiva) y las EIS (en virtud de la DA-48) en el 15,4%. Pero si atendemos a los importes, el grueso corresponde a estos últimos, el 59% del total.

Antes de la entrada en vigor de la LCSP, según los datos de los que disponemos, solo se dirigen las licitaciones reservadas a los CEE. A partir de esa fecha, se incorporan las EI (a pesar de que ya podían desde 2015) y las EIS (conforme a la DA-48).

Las adjudicaciones están en consonancia con las licitaciones. En 2016-2023, la mayoría de los contratos fueron adjudicados a CEE (el 63%). No obstante, el 67% del importe total adjudicado fue para las EIS, todas ellas asociaciones y fundaciones que pertenecen también a la economía social. Las EI recibieron el 11% de los contratos y el 1,6% del importe.

Con respecto a los organismos licitantes, hay al menos 12 que han reservado contratos de la Xunta de Galicia en el periodo 2016- 2023. La que más contratos ha licitado y adjudicado es la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria (actualmente, de Educación, Ciencia, Universidades e Formación Profesional), con el 23% de la licitación y de los adjudicados. Le siguen en número de contratos licitados la Consellería de Política Social (12,8%) y el Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (12,8%). Pero si atendemos a los importes, son estas dos últimas las mayoritarias, el 50% y el 39% respectivamente del importe adjudicado total entre 2016 y 2023. Son precisamente estas dos las licitantes de los contratos en reserva conforme a la DA-48.

Con relación al sector de actividad, como cabía esperar, son los de servicios los que engloban el 86% del total de contratos adjudicados, con más de 21 millones de euros de importe, el 98% del total.

Finalmente, aunque se ha avanzado mucho queda camino por recorrer. Debe mejorarse la información sobre este tipo de contratación: la Plataforma de Contratos Públicos de la Xunta de Galicia podría incluirlos explícitamente en los menús de búsqueda y se deberían realizar los informes sobre contratación reservada que se establecen en la legislación autonómica. Por otra parte, no encontramos reserva de contratos relacionada con la DA-19 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. También se puede avanzar en la ampliación de los porcentajes de reserva (recordamos que el porcentaje mínimo para el sector público estatal es el 10% y en Galicia se está fijando el 5%). En ese sentido, debe tenerse en cuenta que, como ya se ha indicado en múltiples ocasiones,

la contratación reservada a CEE y EI es “política social a coste cero”, dado el retorno económico que la propia actividad genera.

La principal limitación de este estudio es que, como indicamos, solo incluye las reservas de la Xunta de Galicia (ni de ayuntamientos ni de diputaciones ni de universidades), por lo que resulta difícil medir el impacto total de la contratación reservada en Galicia.

Referencias bibliográficas

- ARNÁEZ ARCE, V.M. (2020): “El fomento del cooperativismo a través de la contratación pública sostenible”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 133, e67339. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.67339>
- BLANCO LÓPEZ, F. (2018): “La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVIII, 139-168.
- BURZACO SAMPER, M., (2016). “Contrataciones públicas socialmente responsables: la necesidad de reconsiderar el potencial de la contratación pública en la consecución de objetivos sociales”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (86), 280-310.
- COMET-HERRERA, D (2022): “La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 106,
- GIMENO FELIU, J.M. (2020): “La visión estratégica de la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad”, *Economía Industrial*, 415, 89-97.
- GUTIÉRREZ PONCE, H.; NEVADO GIL, M.T. & PACHE DURÁN, M. (2019): “La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 96, 253-280. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.96.12627>
- MENDOZA JIMÉNEZ, J., ROMÁN CERVANTES, C. & HERNÁNDEZ LÓPEZ, M. (2018): “Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 33, 295-332.
- MENDOZA, J., ROMÁN, C. & HERNÁNDEZ, M. (2019): “La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 97, 213-244. DOI 10.7203/CIRIEC-E.97.14657.

- OIREscon (2023a). Informe Especial de Supervisión relativo a la Contratación Estratégica en 2021 (<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2021.pdf>)
- OIREscon (2023b). Informe Especial de Supervisión relativo a la Contratación Estratégica en 2022 (<https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2022.pdf>)
- PALACÍN SÁENZ, B. (2022): *A la responsabilidad social por la contratación pública*. Boletín Oficial del Estado.
- PANIAGUA ZURERA, M. (2013): “Las empresas de inserción sociolaboral y las cláusulas sociales en la contratación pública: dos instrumentos necesarios para la innovación social hacia el desarrollo”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 112, 176-212. DOI: 10.5209/rev_reve.2013.v112.43066
- RUIZ ROQUEÑI, M., RETOLAZA ÁVALOS, J.L. & MURRAGA ELORRIAGA, A. (2007): “Cláusulas sociales y mercados tutelados: herramientas para la competitividad de las Empresas de Inserción”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 59, 123-151.

El reconocimiento del impacto social y medioambiental a través de la propuesta de regulación de empresas sociales en España: un análisis comparado con políticas activas de empleo

Sergio Canalda Criado
Profesor Lector Serra Hunter
Universitat de Barcelona

Resumen

A través de la presente comunicación, se pretende analizar la caracterización de las empresas sociales según el anteproyecto de Ley de Impulso Integral de la Economía Social. Concretamente, se estudian los ámbitos de actuación que sirven para caracterizar a las empresas sociales, así como los colectivos mencionados en la propuesta normativa, destacándose una cierta ambigüedad y falta de concreción. Si bien la propia propuesta ya prevé que estos aspectos y los criterios para su valoración deberán ser desarrollados reglamentariamente, en este trabajo se persigue perfilar los objetivos perseguidos a través del reconocimiento y fomento de las empresas sociales tomando como referencia el marco jurídico de la política de empleo. En este sentido, se analizan los principios que rigen la política de empleo y los programas comunes del Sistema Nacional de Empleo, tanto en lo que respecta a las actividades objeto de fomento y las personas destinatarias finales de estos programas, con el fin de encontrar elementos que puedan servir para el desarrollo reglamentario.

Palabras clave: Empresas sociales, políticas de empleo, impacto social, empleabilidad.

Introducción

El Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social (ALIES), aprobado por el Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023 incluía la modificación de la

Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES)¹, para, entre otros objetivos, incluir el concepto de “empresa social” como nueva entidad perteneciente a la economía social, a través de su definición en el artículo 5 de la LES. Más concretamente, en el preámbulo del ALIES se recogía la voluntad de clarificar el “ámbito de aplicación objetivo de las entidades que integran el ecosistema de la Economía Social, añadiendo la alusión a los centros especiales de empleo de iniciativa social; introducir el concepto de empresa social y enfatizar en la declaración de entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General”. Sin embargo, el Dictamen del Consejo Económico y Social valoraba la necesidad de mejorar dicha definición (Consejo Económico y Social, 2023). Es más, en la Estrategia de Economía Social 2023-2027 se afirma que es una amenaza la confusión respecto al concepto de “economía social” por la aparición de nuevos términos como el de “empresas sociales”, entre otras, que se “corresponde con modelos empresariales que no seguirían los principios de la economía social.

Como se verá a continuación, la definición de empresa social se realiza en base a distintos requisitos de tipo formal y material que, a su vez, tratan de aprehender el impacto positivo tanto en términos sociales como medioambientales que vertebran la relevancia jurídica de este tipo de empresas. Ahora bien, en el caso de prosperar el redactado actual del ALIES para incluir el concepto de empresa social, será una tarea a desarrollar por parte del poder reglamentario del Gobierno cómo deberán identificarse y valorarse estos impactos, pues se verá que la norma carece de una definición o concreción suficientes.

En este trabajo se propone explorar el impacto social definidor de las empresas sociales atendiendo al cuerpo legislativo que informa las políticas activas de empleo. Ello es además una garantía de la coherencia entre los fines perseguidos a través de la política de empleo y la aprobación de políticas que puedan, en un futuro, fomentar y apoyar los beneficios de las empresas sociales sobre la sociedad.

1. El concepto jurídico de empresa social

1.1. Breves apuntes sobre el concepto de empresa social a nivel de la Unión Europea

A nivel europeo, se han publicado diversos documentos que se refieren a las empresas sociales, aunque generalmente no ofrecen una definición legal. La doctrina ha resaltado unánimemente que la definición de empresa social en la Comunicación de la Comisión Europea (2011) denominada “Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro

1. BOE núm. 76, de 30 de abril de 2011.

de la economía y la innovación social” marca un punto de inflexión. En dicha comunicación las empresas sociales se definían como aquellas empresas “para las cuales el objetivo social de interés común es la razón de ser de la acción comercial, que se traduce a menudo en un alto nivel de innovación social; cuyos beneficios se reinvierten principalmente en la realización de este objetivo social; y cuyo modo de organización o régimen de propiedad, basados en principios democráticos o participativos u orientados a la justicia social, son reflejo de su misión” (Comisión Europea, 2011, 2-3). Así, podían ser empresas sociales tanto las empresas que “prestan servicios sociales o suministran bienes y servicios destinados a un público vulnerable”² como las empresas cuyo modo de producción de los bienes o servicios persigue un objetivo de tipo social³ pero cuya actividad puede incluir bienes o servicios que no sean sociales. Esta doble realidad⁴ ha sido, aunque no literalmente, adoptada en el ALIES, como se verá más adelante.

Desde la aprobación de la “Iniciativa en favor del emprendimiento social” en 2011, se han adoptado diferentes documentos no normativos que, exceptuando algunos Reglamentos⁵, han delineado una senda hacia una posible definición europea del concepto de empresa social. Especialmente relevante es el documento *Social enterprises and their ecosystems in Europe: Comparative synthesis report* (European Commission, 2020), que ofrece una definición operacional de empresa social a nivel de la UE. Como se ha afirmado, más allá de este último documento, el tratamiento de las empresas sociales en los documentos adoptados por las instituciones europeas muestra una clara evolución hacia la asimilación de la empresa social por la economía social, que en muchos casos pasa a tener la coetilla de solidaria, en un paradójico proceso de ampliación de los sujetos que pueden formar parte de aquélla y, a su vez, de reducción de su ámbito a organizaciones más orientadas al interés general o la utilidad pública que tengan un impacto duradero y positivo en el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad (Vargas Vasserot 2021, 59).

2. La Comunicación ejemplifica esta actividad como el acceso a la vivienda, el acceso a los cuidados, la ayuda a las personas de edad o con discapacidad, la inclusión de grupos vulnerables, la guardería infantil, el acceso al empleo y a la formación, la gestión de la dependencia, etc.

3. Por su parte, ejemplos de esta actividad son la integración social y profesional mediante el acceso al trabajo de personas desfavorecidas, sobre todo por razón de su escasa cualificación o de problemas sociales o profesionales que provocan exclusión y marginación.

4. Fajardo García (2012) se refería a ellas como dos modelos de empresa social.

5. Por ejemplo, el Reglamento (UE) nº 346/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013 sobre los fondos de emprendimiento social europeos, DOUE 115 de 25 de abril de 2013, y el Reglamento (UE) nº 1296/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (“EaSI”) y por el que se modifica la Decisión nº 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social, DOUE núm. 347, de 20 de diciembre de 2013.

Esta línea es seguida en el Plan de Acción para potenciar la economía social, aprobado en diciembre de 2021 (Comisión Europea, 2021), el cual representa el hito más importante y más reciente. Señalando lo que interesa a este trabajo, en esta comunicación se afirma que (Comisión Europea, 2021, 4): las empresas sociales forman parte de la economía social y que operan proporcionando bienes y servicios para el mercado con objetivos sociales o medioambientales como motor de su actividad comercial; los beneficios de estas empresas se reinvertirían principalmente para alcanzar su objetivo social y su forma de organización y propiedad también se basa en principios democráticos o participativos o se centra en el progreso social; y finalmente, que las empresas sociales adoptan diversas formas jurídicas en función del contexto nacional.

Más allá del Plan de Acción, el Reglamento (UE) 2021/1057⁶ define la empresa social como toda empresa, independientemente de su forma jurídica, incluidas las empresas de economía social, o toda persona física que:

- a) de conformidad con su escritura de constitución, sus estatutos o cualquier otro documento legal que pueda vincularla jurídicamente con arreglo a las normas del Estado miembro en que la empresa social esté situada, tenga como objetivo social primordial la consecución de impactos sociales mensurables y positivos, incluyendo en su caso los medioambientales, más que generar beneficios para otros fines, y que ofrezca servicios o bienes que generen un rendimiento social o emplee métodos de producción de bienes o servicios que representen objetivos sociales;*
- b) utilice sus beneficios, ante todo, para la consecución de su objetivo social primordial y haya implantado procedimientos y normas predefinidos que garanticen que la distribución de beneficios no vaya en detrimento de su objetivo social primordial;*
- c) esté gestionada de manera empresarial, participativa, transparente y sujeta a rendición de cuentas, en particular fomentando la participación de los empleados, los clientes o los interesados a los que afecte su actividad empresarial;*

Como destaca Ficci (2023), la definición de empresa social en este Reglamento “coincide sustancialmente con la que ofrecían anteriormente los reglamentos derogados, salvo por la (sorprendente) referencia a las “personas físicas” como posibles empresarios sociales, y a las “empresas de economía social”, que es una categoría

6. Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013. DOUE núm. 231, de 30 de junio de 2021.

más general de organizaciones que últimamente se han convertido en el nuevo centro de atención de las políticas de la UE". Ahora bien, como ya se destacó en otro lugar (Canalda Criado 2023) en el reglamento se especifica que, por un lado, los impactos medioambientales se encuentran entre los posibles impactos sociales mensurables y positivos que forman parte del objetivo social primordial y, por otro lado, se especifica como principio la participación en la gestión de la empresa.

1.2. La caracterización de la empresa social en el anteproyecto de ley

El anuncio en mayo de 2023 del adelanto electoral paralizó el proceso legislativo de algunas normas cuyo curso de aprobación no continuó con la formación del nuevo Gobierno tras las elecciones de julio de 2023. La ALIES fue una de esas normas. Sin embargo, la actividad del Gobierno, antes y después de la cita electoral ha tenido cierta continuidad en materia de economía social, como ha sido la aprobación de la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027⁷, la cual fue aprobada en el mismo Consejo de Ministros, y el Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁸. Sin embargo, en el Plan Anual Normativo de 2024⁹ aparece la Ley Integral de Impulso de la Economía Social.

Está por ver si las modificaciones de la LES previstas en el ALIES se mantienen durante la tramitación parlamentaria, atendiendo a las críticas que ha recibido el articulado de ésta última, si bien no se ha hecho especial hincapié en lo que se puede considerar el impacto o dimensión social y medioambiental de las empresas sociales. A modo de ejemplo, Vargas (2023) llama la atención a ciertas incoherencias internas y a la idoneidad de referirse a las empresas mercantiles que cumplan los requisitos previstos en la Ley en lugar de empresas sociales. El análisis aquí se detendrá en la caracterización de dichas dimensiones si bien se expondrá sumariamente las modificaciones proyectadas en la norma.

7. Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027. BOE núm. 130, de 1 de junio de 2023.

8. Orden TES/869/2023, de 22 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 177, de 26 de julio de 2023.

9. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. (2024). *Plan Anual Normativo 2024*. https://transparencia.gob.es/transparencia/gl/dam/jcr:00e03e20-a2c7-46cb-a482-00f487896469/PAN_2024.pdf

El artículo tercero, apartado uno del ALIES contiene la modificación de los apartados 1 y 4 del artículo 5 de la LES con el fin de incluir y clasificar determinadas entidades como empresas sociales dentro del marco de la economía social.

Por un lado, en el nuevo apartado cuarto se establece que “los centros especiales de empleo de iniciativa social, las empresas de inserción, las cooperativas de iniciativa social, así como el resto de las entidades de la economía social “pueden ser consideradas empresas sociales, siempre que cumplan ciertos requisitos específicos. Por lo tanto, son requisitos para que entidades de la economía social sean, a la vez, consideradas empresas sociales: en primer lugar, para ser reconocidas como empresas sociales, estas entidades deben especificar con precisión en sus Estatutos los fines sociales y/o medioambientales que persiguen a través de sus actividades económicas. Estos fines deben desarrollarse en al menos uno de los siguientes ámbitos: la integración en el mercado laboral y la generación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y/o en situación de vulnerabilidad o exclusión social, independientemente del sector de actividad; la realización de actividades que, mediante la prestación de bienes o servicios, satisfagan necesidades no atendidas por el mercado y contribuyan al bienestar de personas afectadas por factores de vulnerabilidad o exclusión social, tales como la discapacidad, la ausencia de ingresos suficientes para el mantenimiento propio y/o de sus familias, así como otros factores sujetos a especial protección social por el ordenamiento jurídico en áreas como la sanidad, la educación, la vivienda y la economía de los cuidados; y el desarrollo local de zonas desfavorecidas, con especial atención a las áreas que experimentan un declive demográfico. Y en segundo lugar, estas entidades deben destinar al menos el 95 % de los resultados, excedentes o beneficios obtenidos en cada ejercicio al desarrollo de los fines sociales establecidos en sus Estatutos. Este requisito asegura que la mayoría de los recursos generados se reinviertan en la consecución de los objetivos sociales definidos por la entidad, garantizando así su compromiso con el impacto social y medioambiental.

Por otro lado, el apartado 4 también prevé la posibilidad de que otras entidades, independientemente de su forma jurídica, puedan ser consideradas empresas sociales siempre que cumplan con los principios orientadores descritos en el artículo 4 de la LES y los requisitos mencionados anteriormente. Además, estas entidades deben estar promovidas, constituidas o participadas íntegramente por una o varias entidades de la economía social, o bien, estar promovidas o participadas en hasta un 25 % por administraciones públicas de ámbito estatal, autonómico o local, u otras entidades de titularidad pública, siendo el resto promovido o participado por otras entidades de la economía social.

Como antes comentaba, además de la crítica general a la técnica legislativa de la modificación propuesta del art. 5 LES¹⁰, es palpable la existencia de una cierta superficialidad a la hora de detallar el impacto social o medioambiental que debe vertebrar la iniciativa de reconocer jurídicamente a las empresas sociales. Tal vez por ello, el nuevo articulado prevé que se desarrollarán reglamentariamente los criterios, mecanismos y aspectos necesarios para la verificación y control del cumplimiento de los requisitos, asegurando así la transparencia y la rendición de cuentas en la operación de estas entidades. Ello es sumamente importante pues, citando el Reglamento (UE) 2021/1057, la consecución de impactos sociales y los medioambientales deben ser mensurables y positivos. Es necesario, por lo tanto, detenerse en la caracterización del impacto social y medioambiental de las empresas sociales, analizándose los ámbitos dónde deben desarrollarse los fines sociales y los destinatarios, pues serán sobre estos ejes a partir de los cuáles deberá verificarse.

En primer lugar, los ámbitos dónde deben desarrollarse los fines sociales son, por un lado, la “integración en el mercado laboral”, apuntándose la posible condición de las empresas como empleadoras a través de un contrato de trabajo, y “la generación de oportunidades de empleo”, esto es, otro tipo de vínculo no laboral que puede manifestarse, por ejemplo, a través de la incorporación de las personas como socias en cooperativas o sociedades laborales, sin importar el sector de actividad. Por otro lado, también se incluye como ámbito de tipo social relevante la prestación de servicios o bienes que “satisfagan necesidades no atendidas por el mercado” por lo que se desvincula el impacto que puede tener sobre el empleo y, en cambio, se vincula con la propia actuación de la entidad como agente económico, cubriendo las insuficiencias del mercado. Por último, se incluye una referencia al “desarrollo local de zonas desfavorecidas” sin especificar un tipo de actividad específico.

En segundo lugar, aparecen dos colectivos específicos, a saber: las personas con discapacidad y las personas en situación de vulnerabilidad o de exclusión social. Existe cierta incoherencia en la referencia a los dos colectivos pues, cuando se menciona la integración en el mercado laboral o la generación de empleo se incluye a las personas con discapacidad como un colectivo distinto de aquellas que padecen una vulnerabilidad, mientras que cuando se trata de la provisión de bienes o servicios no atendidos por el mercado, la discapacidad es una manifestación de la vulnerabilidad de las personas. Por su parte, el desarrollo local de zonas desfavorecidas no atiende a un colectivo específico, lo cual no quiere decir que las características sociales de los grupos que habitan dichas zonas no sean relevantes a la hora de valorar el impacto positivo de dicho desarrollo local.

10. Sobre ello, ver Vargas Vasserot (2023).

De lo expuesto hasta aquí es posible concluir que la definición de los ámbitos dónde desarrollar sus fines sociales y medioambientales y su impacto tomando en consideración los colectivos mencionados revela cierto mayor protagonismo de la dimensión social de las empresas sociales que no su dimensión medio ambiental¹¹. Es cierto que el desarrollo local puede incluir también un impacto favorable sobre el ecosistema, pero la ausencia de mayor concreción sobre el peso de la cuestión medioambiental en relación a los ámbitos dónde las empresas sociales deben desarrollar sus fines provoca que el medio ambiente pueda considerarse únicamente un requisito formal, al incluirse en los estatutos sociales la referencia a éste, y no un requisito material verificable a través de las actividades de la empresa.

En definitiva, si se centra el análisis en la dimensión social de las empresas sociales y, más específicamente, en lo relativo al empleo, la discapacidad, la vulnerabilidad o la exclusión social como los ámbitos dónde desarrollar los fines de las empresas sociales, lo cierto es que ni en la actual redacción de la economía social ni en la versión posterior a la aprobación del ALIES aparecen definidos dichos términos. Tampoco el ALIES ofrece más parámetros para medir la generación de empleo o la integración en el mercado laboral, por ejemplo, en términos de estabilidad o parcialidad.

2. Las políticas activas de empleo: principios, programas comunes y colectivos prioritarios

2.1. Los principios de la política de empleo y de las políticas activas de empleo

En la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (LE)¹² el legislador pretendió dar un nuevo enfoque a la política de empleo, incorporando importantes novedades, algunas de las cuáles se mencionará aquí. En la LE se establece el marco de ordenación de la política de empleo y se regula el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo (art. 1 LE). Según el art. 2.1 LE, integran la política de empleo tanto las políticas activas de empleo como las políticas de protección frente al desempleo, cuyo diseño y ejecución deberán coordinarse mediante la colaboración de las Administraciones públicas con competencias en la materia y con la participación de los interlocutores sociales. Por su parte, las políticas activas de empleo incluyen las “decisiones, medidas, servicios y programas orientados a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo, de conformidad con

11. La predominancia de la dimensión social es deducible de otros estudios como el de Solórzano García et al. (2018).

12. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

lo dispuesto en los artículos 35 y 40 de la Constitución y en el marco de la estrategia coordinada para el empleo de la Unión Europea”.

Como se puede observar, cuando el art. 2 LE define las políticas activas¹³, establece los objetivos que persiguen éstas en términos de “empleabilidad”, “derecho al empleo digno, estable y de calidad”, el “trabajo decente”, etc. La doctrina ya ha destacado la vinculación entre estos objetivos y la economía social (Canalda Criado, 2019; Gutiérrez Colominas, 2021; Escribano Gutierrez, 2023). Inclusive, se ha mostrado la conexión entre la economía social y el ecofeminismo (Chacartegui, Jávega, 2023). Por otro lado, también se ha cuestionado la consecución de los objetivos del trabajo decente por la política de empleo (Franco i Sala, 2021). De entre todos los principios, cabe concentrar el análisis en la empleabilidad por ser una de las novedades de la nueva ley respecto de las anteriores.

Según el art. 3.b LE la empleabilidad se define como el “[c]onjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”. A esta definición, el art. 34 LE señala que la empleabilidad debe producir un ajuste dinámico entre las competencias propias y las demandadas por el mercado de trabajo.

La doctrina ha señalado algunos defectos de esta definición, si bien ha destacado como positivo que la empleabilidad aparezca como un derecho-deber en la nueva Ley (Moreno Romero, 2023) y, a su vez, un principio rector. Más concretamente, Pérez del Prado (2023) señala que más allá de la dimensión derecho-deber, en la LE “no se observa en el texto una segunda implícita, consistente precisamente en que la mejora de la empleabilidad se ha convertido en un principio rector del conjunto del Sistema Nacional de Empleo y, por ende, de las políticas de empleo”. Pues bien, es cierto que la empleabilidad no aparece entre los principios rectores de la política de empleo (art. 5 LE) ni tampoco es mencionado en los objetivos, excepto en lo relativo a la “ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas y ocupadas, señaladamente mediante la detección y atención de sus necesidades e intereses formativos y de readaptación profesional, singularmente, en el ámbito de las entidades de la economía social, así como la adaptación de su perfil profesional a las demandas de empresas y sectores productivos” (art. 4 d. LE).

En este sentido, no es casualidad que, cuando el art. 31 LE desarrolla las políticas activas de empleo, se insista en qué éstas tienen como objetivo el mantenimiento

13. También, el art. 31 LE reitera que las políticas activas de empleo son el conjunto de servicios y programas dirigidos a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, ya sea por cuenta ajena o propia, para las personas demandantes de los servicios de empleo.

y mejora de la empleabilidad de estas personas y el fomento del espíritu empresarial y la economía social y, entre los objetivos prioritarios, se encuentran elevar la empleabilidad de los demandantes de servicios de empleo, reducir las brechas de género y conseguir un ajuste simultáneo entre la oferta y la demanda de empleo. Por lo tanto, no es descabellado afirmar que la empleabilidad se sitúa como un principio transversal y que, dada ésta singular posición, se pueda extender a otras políticas que persigan el mismo fin y que, para lo argumentado en este trabajo, pueda informar el desarrollo reglamentario de la “integración en el mercado laboral o la generación de empleo” que desarrollarían las empresas sociales.

Por otro lado, se debe destacar que, tanto la definición de las políticas activas de empleo como la de la propia noción de empleabilidad se hace referencia al término “trabajo decente”. Este concepto, acuñado por la Organización Internacional del Trabajo¹⁴ y el cuál informa la actividad legislativa de la citada organización como así también las políticas del gobierno¹⁵, se define a partir de 10 convenios internacionales, de los cuáles se quiere señalar aquí los convenios núm. 100¹⁶ y núm. 111¹⁷ sobre igualdad de trabajo y no discriminación. Dada esta conexión, es posible afirmar que el trabajo decente es, además, un trabajo que respeta el principio de igualdad de trato y no discriminación.

A partir de esta premisa, no es de extrañar que el art. 5.a LE recoja como uno de los principios rectores de la política de empleo sea los “principios de igualdad y no discriminación en el acceso y consolidación del empleo y desarrollo profesional por motivo de edad, sexo, discapacidad, salud, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, nacionalidad, origen racial o étnico, religión o creencias, opinión política, afiliación sindical, así como por razón de lengua, dentro del Estado español o cualquier otra condición o circunstancia personal, familiar o social favoreciendo de esta manera la cohesión social”. Más concretamente, en dicho precepto se afirma que los principios de igualdad y no discriminación “regirán, en particular, el diseño y ejecución de las políticas de empleo, la garantía y cumplimiento de los servicios garantizados y compromisos reconocidos en esta ley, así como el acceso a los servicios de empleo, básicos y complementarios, y otros programas o actuaciones orientados a la inserción, permanencia o progresión en el mercado de trabajo”.

14. Sobre ello, ver Baylos Grau (2015).

15. Ver Ushakova (2014 y Navarro Nieto (2023).

16. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Adoptado el 29 de junio de 1951 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 34.ª reunión.

17. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Adoptado el 4 de junio de 1958 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 42.ª reunión.

El último inciso sobre actuaciones a favor de la inserción y permanencia es relevante para argumentar cómo el reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación debe también informar el análisis de la actividad de las empresas sociales. Es más, entre los objetivos de la política de empleo aparece aquel de favorecer las “condiciones para la generación de mercados de trabajo inclusivos en que se garantice la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, procurando, en particular, la presencia equilibrada de personas trabajadoras de ambos sexos en cualesquiera sectores, actividades o profesiones, así como condiciones laborales compatibles con la corresponsabilidad de los trabajos de cuidados”. No hay duda que la inclusividad, como manifestación de principio de igualdad y no discriminación, fundamenta la actividad de los centros especiales de empleo o de las empresas de inserción, las cuáles, como se ha comentado anteriormente, pueden ser consideradas también empresas sociales.

En definitiva, la empleabilidad y la igualdad y la no discriminación aparecen como importantes principios que rigen las políticas activas de empleo, existiendo programas claramente conectados con dichos principios. Por lo tanto, en el siguiente apartado se analizarán algunos de ellos.

2.2. Los programas comunes en los ejes de “oportunidades de empleo” e “igualdad en el empleo” como referentes para calibrar la inserción en el mercado laboral

El desarrollo de la política de empleo tiene como principales manifestaciones los servicios y los programas que el Sistema Nacional de Empleo, formado por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal. A continuación, el análisis se enfocará en los programas comunes, es decir, los desarrollados por todas las administraciones que tienen la competencia en el empleo, si bien es necesario mencionar, aunque sea sucintamente, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, como instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo.

Conforme al artículo 12 LE, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAAE) comprenderá, entre otros, el diagnóstico de la situación y tendencias del mercado de trabajo, con atención a las particularidades territoriales; el diseño de un plan integral de políticas activas de empleo y su relación con las prestaciones, subsidios y otras rentas, que identifique y defina los objetivos a cumplir; el análisis de la labor de las oficinas de empleo en cuanto a tutorización continuada, acompañamiento y asesoramiento de las personas y entidades usuarias; y el seguimiento y evaluación

de los resultados a través de un sistema de indicadores globales¹⁸. Por su parte, el artículo 13 LE regula el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno (PAFED), el cuál concretará, con carácter anual, las directrices necesarias para alcanzar los objetivos de la Estrategia en el conjunto del Estado y en cada una de las Comunidades Autónomas. Para ello, se fijarán los servicios y programas que se desarrollarán tanto por las Comunidades Autónomas como por la Agencia Española de Empleo.

Entre los servicios y programas se debe diferenciar entre aquellos comunes a todo el SNE y los que son propios de las CCAA. Más concretamente, es importante destacar que la LE incluye la regulación de la cartera común de servicios del SNE, desarrollada posteriormente por la Real Decreto 438/2024¹⁹. Según el preámbulo de la LE, el objetivo de la cartera de servicios comunes es establecer un marco normativo común para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades y una oferta integral y permanente de servicios comunes para el empleo atendida por un cuerpo profesionalizado y estable de técnicos.

Sin embargo, los programas comunes de activación para el empleo del SNE se regulan en el Real Decreto 818/2021²⁰ mediante el cual se aprueba la Cartera de Programas Comunes del SNE, sin que se prevea ninguna regulación en la LE. El art. 2 del RD 818/2021 define los programas comunes de políticas activas de empleo como “un conjunto de medidas dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social, desarrolladas y ejecutadas por los servicios públicos de empleo como acciones concretas y puntuales de activación o reactivación para el empleo respecto de personas y colectivos prioritarios, de acuerdo con las circunstancias del mercado de trabajo y las disponibilidades presupuestarias para su realización”.

Tanto la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo como el Plan Anual y la Cartera de Programas Comunes del SNE se deben articular en torno a siete ejes, en el caso de la primera, y 6, en el caso del segundo. En tanto que uno de los ámbitos dónde las empresas sociales deben desarrollar sus fines sería aquel de “la integración en el mercado laboral y la generación de oportunidades de empleo para personas con dis-

18. La Estrategia tendrá carácter cuatrienal y podrá ser objeto de revisión, mejora y actualización a partir de los resultados de una evaluación intermedia a los dos años de su aprobación y de una evaluación ex post a su finalización.

19. Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

20. Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo. BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2021.

capacidad y/o en situación de vulnerabilidad o exclusión social”, aquí se analizarán algunos ejemplos de políticas de empleo relativas a los ejes relativos a, por un lado, las oportunidades en el empleo y, por otro lado, la igualdad en el empleo²¹, si bien es plausible entender que las políticas de formación que, por ejemplo, impliquen la contratación de la persona trabajadora podría beneficiar su empleabilidad. El análisis tampoco se detendrá en los programas específicos para las entidades de la economía social²², que si bien son pertinentes aquí quiere destacarse otros que incluyen otras mercantiles, ni en los incentivos vinculados a dichos programas²³.

En primer lugar, el programa de inserción laboral a través de obras o servicios de interés general y social se enfoca en otorgar subvenciones destinadas a facilitar tanto la colocación laboral como la adquisición de competencias profesionales mediante la contratación de individuos para la ejecución de obras o servicios que sean de interés general y social (art. 41 y ss. RD818/2021). Estas subvenciones están dirigidas a las personas identificadas como beneficiarias por los servicios públicos de empleo, conforme a lo estipulado en el artículo 3.1 RD 818/2021.

La implementación del programa puede llevarse a cabo mediante diversas modalidades, siendo una de ellas la colaboración con entidades que tengan personalidad jurídica propia y no tenga ánimo de lucro, tanto públicas como privadas (art. 42

21. La división entre estos ejes no es precisa. En la regulación de la EEAAE se establecen los ejes 3 “Oportunidades de empleo” y 4 “Oportunidades de empleo para personas con discapacidad”, siendo incluidos en el primero las “actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género” (art. 12.4.c LE) mientras que en el segundo se incluyen “las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, y las acciones de orientación y acompañamiento individualizado en los puestos de trabajo de las personas con discapacidad” (art. 12.4.d LE). Sin embargo, en la regulación de los PAFED ambos ejes se refunden en un único eje denominado “Oportunidades de empleo” y que incluye las “actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo” (art. 13.3.c LE). Por su parte, en la regulación de la EEAAE el eje sobre igualdad de oportunidades en el acceso al empleo se ciñe a las “actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral” (art. 12.4.e LE) mientras que el mismo eje en la regulación de los PAFED comprende no sólo la “promoción de la igualdad en el acceso al empleo, entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral” sino también “actuaciones dirigidas a aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer” (art. 13.3.d LE).

22. Para una perspectiva general, ver de Nieves Nieto (2023).

23. Sobre la última reforma de los incentivos, ver Gómez Abelleira (2023) o García Calvo y Prieto Valbuena (2024).

RD 818/2021). Además, el proceso de preselección o selección de los participantes del programa se basa en una serie de criterios prioritarios. Entre estos, aparece la adecuación de la cualificación del candidato al puesto ofertado, especialmente si se trata de la primera experiencia profesional del solicitante, si bien se prioriza a las personas pertenecientes a colectivos considerados prioritarios según lo dispuesto en el artículo 4.1 RD 818/2021. La administración pública competente también puede establecer otros colectivos prioritarios en función de sus objetivos de empleo (art. 45 RD 818/2021).

Respecto de este programa, se quiere señalar aquí dos previsiones que pueden ser útiles para a valoración de las actuaciones de las empresas sociales. Por un lado, respecto de los requisitos de las obras y servicios, se prevé que éstas deberán favorecer en su ejecución o prestación la formación y práctica profesionales de las personas desempleadas (art. 43.c RD 818/2021) y asegurar que “las personas con discapacidad disponen de las medidas adecuadas y necesarias para la adaptación del puesto de trabajo y la accesibilidad universal física, sensorial, cognitiva y de comunicación de la entidad, en función de las necesidades de cada situación concreta” (art. 43.h. RD 818/2021). Por otro lado, sobre los criterios para seleccionar las obras y servicios, se valora la acreditación de un mayor nivel de inserción laboral, ya sea “mediante la incorporación directa de las personas trabajadoras a la entidad solicitante o empresa adjudicataria a la finalización del proyecto o en el plazo que se acuerde entre el servicio público de empleo competente y la entidad solicitante”, o “cualquier otra fórmula de previsión de inserción laboral que siendo objetivable se considere suficiente por el servicio público de empleo competente” (art. 44.1.c. RD 818/2021).

En segundo lugar, el programa de inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo (art. 47 y ss. RD 818/2021) se centra en facilitar la integración de estas personas mediante la concesión de ayudas o subvenciones públicas. Estas ayudas están diseñadas para financiar varias medidas, que pueden combinarse según las necesidades específicas. Una de las medidas es el fomento de la contratación indefinida (art. 47.2.a RD 818/2021). Esto se logra a través de subvenciones a empresas, trabajadores autónomos y entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a personas con discapacidad de manera indefinida. Estas personas deben ser demandantes de empleo y estar inscritas en el servicio público de empleo, aunque la inscripción no es necesaria para aquellos que transitan desde el mercado de trabajo protegido al ordinario. Además, se subvenciona la conversión de contratos temporales, formativos o de duración determinada en contratos indefinidos. Otra medida es facilitar el tránsito de trabajadores con discapacidad desde centros especiales de empleo a empresas del mercado ordinario (art. 47.2.b RD 818/2021). Esto se incentiva especialmente mediante los enclaves laborales, conforme al Real Decreto 290/2004, promoviendo así la contratación indefinida. Finalmente, las coopera-

tivas de trabajo asociado y las sociedades laborales que incorporen a personas con discapacidad como socios también pueden beneficiarse de este programa. En estos casos, las referencias a la contratación indefinida se extienden a la incorporación de socios trabajadores con discapacidad.

En tercer lugar, el programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión social (art. 58 RD 818/2021) tiene como objetivo principal favorecer la inclusión laboral de estas personas mediante la implementación de itinerarios personalizados de inserción laboral. Para ello, se colabora con diversas entidades, incluyendo empresas de inserción, entidades promotoras de empresas de inserción, asociaciones y entidades sin ánimo de lucro, así como agencias de colocación especializadas en la atención de colectivos vulnerables²⁴. Además, se contempla la colaboración con empresas, trabajadores autónomos y entidades privadas sin ánimo de lucro que contraten a los participantes en los itinerarios de inserción.

Más allá de las subvenciones prevista por la participación del participante en los itinerarios personalizados organizados por entidades promotoras de empresas de inserción o asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con experiencia en programas de integración laboral de colectivos vulnerables (art. 61 RD 818/2021), por la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en empresas de inserción (art. 62 RD 818/2021) o por asistencia técnica en empresas de inserción (art. 63 RD 818/2021), aquí se quieren destacar los incentivos para la contratación de los participantes en estos itinerarios de inserción en el mercado laboral ordinario. Las empresas de inserción y otras entidades pueden recibir un incentivo de 2.000 euros por participante contratado o incorporado como socio trabajador en una cooperativa de trabajo asociado. Este incentivo aumenta a 2.500 euros si la persona contratada es mujer. Si el contrato es inferior a 12 meses o a tiempo parcial, la cuantía se ajusta proporcionalmente, manteniendo una duración mínima de 6 meses y una jornada mínima del 50% de la jornada completa de un trabajador comparable. Los servicios públicos de empleo pueden permitir que esta duración mínima se alcance mediante la suma de varios contratos sucesivos.

Por otro lado, las empresas, trabajadores autónomos y entidades del mercado laboral ordinario pueden recibir una subvención de 7.000 euros por cada participante contratado, que se incrementa a 7.500 euros si se trata de una mujer, una persona mayor de 45 años con discapacidad, o perteneciente a otros colectivos vulnerables determinados por el servicio público de empleo. Esta subvención puede aumentar

24. Las empresas de inserción deben cumplir con lo establecido en la Ley 44/2007 y estar inscritas en el correspondiente registro. Las entidades promotoras de estas empresas también se definen según dicha ley. Por otro lado, las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro deben acreditar la experiencia requerida en programas de integración laboral de colectivos vulnerables, conforme a los criterios de las administraciones públicas competentes.

hasta en 2.000 euros si la contratación es realizada por un trabajador autónomo o una cooperativa o sociedad laboral que contrate a su primer empleado. De forma similar, se ajusta proporcionalmente para contratos inferiores a 12 meses o a tiempo parcial, manteniendo también una duración mínima de 6 meses y una jornada mínima del 50%.

En cuarto lugar, el programa para la igualdad entre hombres y mujeres (art. 68 y ss. RD 818/2021) tiene como objetivo principal promover la igualdad en el acceso y mantenimiento del empleo, las condiciones laborales, y la conciliación y corresponsabilidad en la vida personal, familiar y laboral. Para lograr estos objetivos, se implementan diversas medidas que pueden adoptar diferentes modalidades, tales como la implementación de planes de igualdad en empresas, la participación mayoritaria de mujeres en programas de orientación o mejora de la empleabilidad, incentivos a la contratación indefinida de mujeres y ayudas a la conciliación y corresponsabilidad.

Además de los incentivos para fomentar la contratación indefinida de mujeres (art. 71 RD 818/2021), el programa también ofrece subvenciones destinadas a la conciliación y corresponsabilidad en la vida personal, familiar y laboral (art. 72 RD 818/2021). Estas subvenciones pueden ser otorgadas a empresas, trabajadores autónomos y entidades privadas sin ánimo de lucro que implementen medidas de conciliación dentro de sus planes de igualdad.

Respecto de este programa es importante subrayar el compromiso de participación mayoritaria de las mujeres en programas o acciones de orientación o mejora de la empleabilidad (art. 70 RD 818/2021). Concretamente, se prevé que se garantizará que “la participación de las mujeres en programas de orientación y de mejora de la empleabilidad financiados por los servicios públicos de empleo sea, al menos, del 50 por ciento, salvo que por las características o circunstancias que concurran en la acción a desarrollar no sea posible una participación de la mujer en la proporción indicada”.

Y en quinto lugar, el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género tiene como objetivo principal facilitar su integración tanto en el ámbito social como en el laboral. Este programa se basa en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, y se estructura en torno a diversas acciones de políticas activas de empleo.

Las acciones contempladas en este programa incluyen la implementación de itinerarios de inserción que guíen y apoyen a las mujeres en su proceso de integración laboral. También se ofrecen programas formativos diseñados para mejorar sus habilidades y competencias profesionales, lo que aumenta sus oportunidades de empleo. Además, el programa incentiva la actividad por cuenta propia, promoviendo el emprendimiento entre las mujeres víctimas de violencia de género. También se ofrecen incentivos para fomentar la contratación por parte de empleadores, así como

incentivos para la movilidad geográfica, facilitando la búsqueda de empleo en diferentes localidades. El programa también busca compensar las diferencias salariales y fomentar convenios de empresa que favorezcan la contratación de mujeres víctimas de violencia de género. Estas medidas tienen como finalidad proporcionar un entorno laboral más justo y equitativo, además de facilitar la movilidad geográfica cuando sea necesaria para la inserción laboral.

2.3. Los colectivos prioritarios como ejes de la dimensión social de las políticas activas de empleo

Más allá de las actuaciones concretas que dan lugar a las subvenciones previstas en estos programas, queda por ver los detalles sobre las personas que pueden beneficiarse de estas acciones²⁵. Si bien la política de empleo ha tomado como principal variable para clasificar a las personas beneficiarias según su participación en el mercado de trabajo, es decir, tanto a las personas desempleadas como ocupadas, lo cierto es que hay otros condicionantes que merecen la atención de las políticas de empleo y que, en la última LE dedica un capítulo denominado “colectivos de atención prioritaria para la política de empleo” y que, si bien en otros pasajes de la LE se les denomina también colectivos vulnerables de atención prioritaria, el art. 3.d. LE define la categoría como los “colectivos con especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 50”.

Así, el artículo 50.1 LE determina los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, sin establecer una clasificación, sino que los enumera: jóvenes con baja cualificación, personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad, personas con capacidad intelectual límite, personas con trastornos del espectro autista, personas LGTBI, en particular trans, personas mayores de cuarenta y cinco años, personas migrantes, beneficiarios de protección internacional y solicitantes de protección internacional, personas víctimas de trata de seres humanos, mujeres con baja cualificación, mujeres víctimas de violencia de género, personas en situación de exclusión social, personas gitanas o pertenecientes a otros grupos étnicos o religiosos, trabajadores provenientes de sectores en reestructuración, personas afectadas por drogodependencias y otras adicciones, víctimas del terrorismo, personas bajo la tutela de las Administraciones públicas, descendientes en primer grado de mujeres víctimas de violencia de género y adultos con menores de dieciséis años o mayores dependientes a su cargo, especialmente si constituyen familias monoparentales. La

25. La política de empleo se ha caracterizado por ampliar los colectivos a los cuales iban dirigidas los primeros programas. En este sentido, marca un primer hito la reforma de los incentivos en 2006. Sobre ello, ver Panizo (2006).

normativa permite además la inclusión de otros colectivos de especial vulnerabilidad que puedan ser determinados en el marco del Sistema Nacional de Empleo²⁶.

Como excepción de la simple inclusión en el listado, el último párrafo del art. 50.1 LE se dedica al colectivo de personas con discapacidad, respecto del cuál declara que se reconocerá como personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo “las personas con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento; así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento”. Con todo, la LE establece en los siguientes artículos algunas reglas específicas sirven para definir algunos colectivos. En primer lugar, se establece la obligación de adoptar una perspectiva de género en las políticas de empleo con el fin de la “actuación de los organismos públicos y privados de empleo se dirigirá a promover la igualdad efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y en las carreras profesionales y a evitar cualquier discriminación, directa o indirecta, entre personas usuarias de los servicios de empleo”, siendo necesario que se intensifiquen cuando “las demandantes de empleo, mujeres desempleadas o inactivas, encabezen una familia monomarental” (art. 51.1 LE). En segundo lugar, aunque en el listado se menciona como colectivo a las personas mayores de cuarenta y cinco años, el art. 52 LE precisa que se considerarán prioritarios “cuando hayan perdido su empleo o estén en riesgo de perderlo, intensificándose la atención que reciban cuando tengan a cargo menores de dieciséis años o mayores dependientes”. En tercer lugar, aunque en se enumeran a las personas jóvenes, con especial atención a las que tengan una baja cualificación, el art. 53.3 LE precisa esta característica, estableciendo que formarán colectivo prioritario para la política de empleo las “personas jóvenes, especialmente por aquellas que superen los 18 años y carezcan de alguna de las titulaciones previstas en el artículo 11.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para la conclusión de un contrato formativo para la obtención de la práctica profesional adecuada al correspondiente nivel de estudios”.

La relevancia de formar parte de estos colectivos radica en la obligación de implementar programas específicos destinados a fomentar el empleo de estas personas, así como para el desarrollo de su empleabilidad mediante una atención específica (art. 51.1 LE). Ello tiene su plasmación, entre otras normas, en la Cartera de Programas Comunes, declarándose en la exposición de motivos del RD 818/2021 que una de las ideas clave en la norma es la especial atención a los colectivos vulnerables y

26. Cabe añadir que la condición de colectivo prioritario implica el establecimiento de objetivos cuantitativos y cualitativos, con perspectiva de género, que deberán fijarse simultáneamente a la identificación de dichos colectivos (art. 50.2 LE).

tiene su plasmación tanto el art. 2 RD 818/2021 como el art. 31 LE, que hacen mención a los “colectivos prioritarios” hacia los cuales se dirigen las políticas activas de empleo. Más concretamente, el art. 31 LE establece que se debe garantizar a las personas pertenecientes a colectivos prioritarios para la política de empleo la prestación de servicios especializados que faciliten su inserción laboral, el mantenimiento del empleo y la promoción profesional. El art. 5 del RD 818/2021 contiene la definición de algunas de las personas destinatarias de los programas comunes.

En primer lugar, el art. 5.d RD 818/2021 prevé que son personas con discapacidad aquellas que “tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento”, mientras que serán personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo aquellas “con parálisis cerebral, con trastorno de la salud mental, con discapacidad intelectual o con trastorno del espectro del autismo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento” y “las personas con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento”. En ambos casos, esta calificación se mantiene con independencia de la situación laboral de aquellas personas cuando no se establezcan expresamente otros requisitos en los distintos programas, por lo que existe plena coincidencia en la definición de las personas con discapacidad con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo con respecto a lo previsto en la LE.

En segundo lugar, el art. 5.d. RD 818/2021 define las personas en riesgo o situación de exclusión social como aquellas que estén incluidas en algunos de los colectivos recogidos en el artículo 2.1 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (LEI)²⁷, los señalados en el artículo 59 RD 818/2021 así como “cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social”. La definición del colectivo no es ni cerrada ni homogénea entre el RD 818/2021 y la LEI pues, a modo de ejemplo, el art. 2.1.b LEI incluye a las personas que pueden acceder a las prestaciones de los servicios sociales, así como las que no pueden bajo una serie de circunstancias mientras que el art. 59 RD 818/2021 sólo recoge a las que efectivamente se benefician de alguna de aquellas. Tampoco existirá plena coincidencia si prospera la ALIES, la cual también prevé modificar el art.2 LEI y añadir un art. 1 bis con definiciones²⁸.

Centrando el art. 59.1 RD 818/2021, éste regula las personas destinatarias del programa de inclusión laboral de personas en riesgo o situación de exclusión comentado anteriormente, y prevé que éstas serán desempleadas u ocupadas en empresas

27. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

28. Para un análisis de la posible reforma de la LEI, ver Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción: análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. REVESCO: revista de estudios cooperativos, (146), 1-24.

de inserción²⁹ debiendo hallarse incluidas en algunos de los colectivos que enumera³⁰, incluyendo nuevamente la fórmula abierta para que recoger cualquier otro colectivo que “por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social”. Ahora bien, es relevante el art. 59.2 RD 818/2021 pues prevé que podrán ser personas destinatarias de este programa las “personas con discapacidad que presentan mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, las mujeres víctimas de violencia de género y las víctimas de trata de seres humanos, (...) [y] las personas trans que así lo acrediten con arreglo a la normativa vigente”. Por lo tanto, se incluye en este colectivo a otros definidos en el art. 5 RD 818/2021 y se remite, indirectamente, a la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI³¹.

Tanto las personas con discapacidad como las personas en riesgo o situación de exclusión social son a su vez agrupadas como “colectivos especialmente vulnerables”, debiendo acreditarse la pertenencia de las personas al colectivo especialmente vulnerable, cuando resulte necesaria, en los términos que determinen los servicios públicos de empleo competentes (art. 5.g. RD 818/2021).

En tercer lugar, el art. 5.e RD 818/201 define las mujeres víctimas de violencia de género como aquellas mujeres que acrediten dicha situación de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género³², y a las mujeres víctimas de trata de seres humanos como aquellas mujeres que “acrediten dicha situación mediante informe de un servicio público especializado en la intervención con mujeres víctimas de trata”³³.

29. La redacción del artículo incluye que éstos deberán contar con “especiales dificultades para su inclusión en el mercado de trabajo ordinario” sin especificar más.

30. Los colectivos son: “a) Personas perceptoras de rentas mínimas de inserción o del ingreso mínimo vital, a excepción de aquellas que simultáneamente estén participando en itinerarios laborales promovidos por las Administraciones u organismos públicos competentes en la concesión de dichas rentas o ingreso. b) Personas en desempleo de muy larga duración. c) Jóvenes que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. d) Personas drogodependientes que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social. e) Personas internas de centros penitenciarios y personas exreclusas en situación de desempleo. f) Minorías étnicas, inmigrantes o personas con responsabilidades familiares no compartidas y en situación o riesgo de exclusión. g) Cualquier otro colectivo que, por sus características y situación socio-económica, la administración pública competente considere en situación de riesgo o exclusión social.

31. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

32. BOE núm. 313, de 29 de diciembre de 2004.

33. Sobre esta acreditación, ver la Resolución de 7 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de mayo de 2022, relativo a la acreditación administrativa de la condición de víctima de trata de seres humanos y/o explotación sexual y sus Anexos I y III. BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022.

3. La proyección de la inserción laboral de colectivos vulnerables según la política de empleo en el impacto social de las empresas de inserción

3.1. La integración en el mercado laboral y la generación de oportunidades de empleo en clave de empleabilidad e igualdad de oportunidades

Como se ha podido ver la inserción laboral en la política de empleo, en general, y en las políticas activas de empleo, en particular, se estructuran a través del principio de empleabilidad e igualdad de oportunidades, los cuales informan claramente los programas que aquí se han expuesto. A continuación, se tratará de señalar algunos aspectos que pueden informar la actividad de inserción laboral de las empresas sociales.

En primer lugar, y como elemento destacado, aparece la incorporación directa de los colectivos en las entidades beneficiarias de las políticas activas. Esta incorporación puede realizarse mediante la contratación laboral o, inclusive, a través de la incorporación como personas socias en las cooperativas o sociedades laborales. Así pues, un primer punto de referencia para valorar su actividad debería tener en cuenta su papel como empleadoras directas de estos colectivos. Así también, se ha comentado como la selección de participantes en algunos de los programas se basa en criterios que priorizan a colectivos vulnerables, como personas con discapacidad, en riesgo de exclusión social, y mujeres víctimas de violencia de género. Extrapolando este criterio, las políticas de contratación de las empresas sociales deberían demostrar un compromiso especial de contratación de dichos colectivos, con criterios objetivos que informen los procesos de selección para el acceso al empleo como, por ejemplo, el acceso a un primer empleo para colectivos vulnerables. También puede valorarse la permanencia en el puesto de trabajo.

En segundo lugar, las condiciones de empleo y trabajo deberían ser un aspecto importante para valorar la actividad de las empresas sociales. Así, se debería valorar que la contratación de los colectivos vulnerables por parte de las empresas sociales se realizará mediante contratos indefinidos, a jornada completa, valorándose también la conversión de contratos temporales, formativos o de duración determinada en contratos indefinidos. También la formación en el puesto de trabajo es un elemento clave a tener en cuenta. A modo de ejemplo, aquí se ha comentado que la adquisición de competencias es uno de los objetivos de la contratación para obras o servicios de interés general y social, así como también en los itinerarios personalizados. Pero además, la adecuación del puesto de trabajo a las necesidades de la persona tanto en lo que concierne al ingreso al trabajo como la ejecución de las tareas. En este sentido, la implementación efectiva de itinerarios de inserción que fomenten la empleabili-

dad o, dicho de otra forma, la carrera profesional de las personas puede ser un recurso valorable para la calificación de la actividad de las empresas sociales.

Y en tercer lugar, la promoción de la igualdad de oportunidades es otro extremo que debe definir la actividad de inserción de las empresas sociales. En este sentido, los programas aquí expuestos incluyen incentivos y subvenciones para promover la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y mantenimiento del empleo, así como medidas de conciliación y corresponsabilidad. De acuerdo con ello, las empresas sociales deben fomentar la corresponsabilidad y adoptar medidas específicas que favorezcan la conciliación, detectándose éstas tanto en los planes de igualdad adoptados como en cualquier otro instrumento. Esto último es fundamental para testar el impacto social de las empresas en términos de igualdad, pues los planes de igualdad son únicamente obligatorios para todas las empresas que empleen a 50 o más personas, por lo que otros instrumentos pueden corroborar el compromiso por la igualdad de las empresas sociales.

3.2. Los colectivos prioritarios: la vulnerabilidad como característica común

La primera cuestión que se puede plantear es si las empresas sociales, desarrollando su actividad de inserción, debe únicamente medirse en relación a los dos colectivos mencionados en la propuesta del nuevo art. 5 LES, es decir, las personas con discapacidad y/o en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

Respecto de estos colectivos, el marco jurídico de la política de empleo facilita su identificación. Por un lado, se ha definido quien forma parte de las personas con discapacidad y se ha señalado la especial atención que merecen las personas con parálisis cerebral, trastornos de salud mental, discapacidad intelectual o trastorno del espectro autista, así como las personas con discapacidad física o sensorial con un grado igual o superior al 65% (art. 50.1 LE y art. 5.d RD 818/2021). Por otro lado, el art. 5.d RD 818/2021 y el art. 59 RD 818/2021 proporcionan definiciones específicas para las personas en riesgo o situación de exclusión social, incluyendo en dicha definición a colectivos como las mujeres víctimas de violencia de género y mujeres víctimas de trata de seres humanos. Es más, se prevé la posibilidad de incluir nuevos colectivos en riesgo o situación de exclusión social según lo determine la administración pública competente (art. 5.d RD 818/2021 y art. 59 RD 818/2021).

Dado el difícil contorno de definición de las personas en situación de vulnerabilidad o de exclusión social, es posible afirmar que la actividad de las empresas sociales puede ir dirigida a la inserción de otros colectivos, como aquellos destinatarios finales de las políticas de empleo, partiendo del hecho de que todos los colectivos mencionados enfrentan especiales dificultades para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, según se define en el art. 3.d. LE y el

art. 50.1 LE. A partir de aquí, es posible afirmar que el impacto positivo de las empresas sociales debiera también medirse tomando en consideración a otros colectivos mencionados en el art. 50.1 LE, incluyendo jóvenes con baja cualificación, personas en desempleo de larga duración, personas con discapacidad, personas LGTBI, mayores de 45 años, migrantes, víctimas de violencia de género, entre otros.

En este sentido, es necesario insistir en la necesidad de adoptar una perspectiva de género, como en las políticas de empleo para promover la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, debiendo esta extenderse a la actividad de las empresas sociales y el empleo que pueden crear para mujeres desempleadas o inactivas que encabezan una familia monomarental (art. 51.1 LE). Esta perspectiva debe extenderse también cuando se trate de mujeres mayores de 45 años que han perdido su empleo o mujeres jóvenes con baja cualificación, releyendo los colectivos incluidos en el art. 52 LE y art. 53 LE.

4. Conclusiones

La aprobación de la ALIES puede tener un considerable impacto normativo, tanto por lo que implica la regulación de las empresas sociales como su calificación como parte de las entidades de la economía social. En este trabajo no se ha abordado esta última cuestión, por desbordar el objeto de éste. Sin embargo, en el caso de incluirse la empresa social como parte de las entidades de la economía social, por cumplir con los principios orientadores de la economía social, tendrá implicaciones directas e indirectas en la calificación de los ámbitos aquí descritos dónde las empresas sociales deben desarrollar sus fines. A modo de ejemplo, las empresas sociales quedarían dentro de las políticas proyectadas en la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027 que, sin ir más lejos, tiene como uno de sus ejes la sostenibilidad social y territorial, el cuál se despliega sobre distintos ámbitos como la igualdad de género y la igualdad de oportunidades en colectivos con dificultades de acceso al empleo.

En lo referente al objeto del trabajo, se ha llamado la atención a que la propuesta del legislador sobre la regulación de las empresas sociales se basa en la concreción de los objetivos sociales y medioambientales en los estatutos de las entidades como un requisito formal, y la reinversión de los beneficios en el cumplimiento de estos objetivos y la comprobación de las actividades realizadas por aquellas. Asimismo, se ha destacado que la posibilidad de incluir a otras entidades distintas de las que forman la economía social bajo la categoría de empresas sociales, siempre que cumplan con los principios y requisitos estipulados, refleja un reconocimiento de la diversidad de formas jurídicas que promueve la persecución de los mencionados objetivos sociales y medioambientales. La regulación de esos objetivos es, sin embargo, ambigua, por lo que aquí se ha analizado los principios de la política de empleo, así como el

contenido de las políticas activas de empleo que fomentan la creación de oportunidades de empleo y de igualdad como posible referente del impacto social de las empresas sociales. En este sentido, se ha defendido la utilidad de aproximarse a esta tarea desde los principios de empleabilidad e igualdad de oportunidades, pilares de las políticas de empleo y de las políticas activas de empleo.

Más concretamente, en el trabajo se han puesto el foco en los aspectos relevantes de los programas comunes de las políticas activas de empleo que engloban empresas no pertenecientes a la economía social y que pueden ser incorporados al desarrollo reglamentario de los criterios para valorar el impacto positivo de las empresas sociales. En este sentido, se ha apreciado que es fundamental que las empresas sociales actúen como empleadoras realmente comprometidas con el empleo estable y de calidad, priorizando la contratación directa de colectivos vulnerables y proporcionando un empleo indefinido y a jornada completa. Además, deben ofrecer formación en el puesto de trabajo, lo cual es crucial para la adquisición de competencias y el desarrollo profesional de los empleados. La promoción de la igualdad de oportunidades es otro aspecto esencial. Las empresas sociales deben implementar medidas que favorezcan la conciliación y corresponsabilidad, reflejadas en planes de igualdad y otros instrumentos específicos. Respecto a los colectivos prioritarios, aquí se ha expuesto que el marco jurídico de la política de empleo es una oportunidad para delimitar, si es que se optara por ello, a las personas con discapacidad y a aquellas personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social como colectivos a los cuales se dirigen los fines sociales de las empresas sociales.

Más allá de lo aquí expuesto, existen otros instrumentos valiosos para determinar la actuación de las empresas sociales y que aquí podrían haberse incorporado. Por un lado, otras normas aquí apuntadas como la que regula los incentivos a la contratación³⁴, podrían incluirse para perfilar los colectivos, así como los ejes del empleo estable y de calidad. También, la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional³⁵, puede servir como referente no sólo en lo relativo a la formación profesional sino también en cuanto a la orientación dispensada en los posibles itinerarios de inserción. Por otro lado, fuera del ámbito laboral, otros instrumentos como la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas (2014-2020) puede ser útil para el desarrollo de los criterios objetivos con los que mesurar la actuación de las empresas sociales.

Finalmente, es necesario insistir en la urgente necesidad de concretar la dimensión medioambiental de los ámbitos dónde deben desarrollar las empresas sociales

34. Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas. BOE núm. 9, de 11 de enero de 2023.

35. BOE núm. 78, de 1 de abril de 2022.

sus fines. Aquí se ha destacado la ausencia de elementos claros en la descripción que hace la ALIES de las empresas sociales que faciliten contrastar el impacto positivo de éstas en términos medioambientales. Existen importantes instrumentos que pueden y deben tomarse en consideración, como los estándares medioambientales del *Global Reporting Initiative* (GRI) o los sistemas de gestión ambiental según la norma UNE-EN ISO 14001 o el Reglamento EMAS³⁶. Sin duda, puede que éste sea uno de los retos más importantes en el caso de aprobarse la nueva norma.

Bibliografía

- Baylos Grau, A. P. (2016). Sobre el trabajo decente: la formación del concepto. *Derecho & Sociedad*, (46), 15-24.
- Canalda Criado, S. (2019). El fomento del empleo decente y sostenible en cooperativas y sociedades laborales. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, (132), 77-96.
- Canalda Criado, S. (2023). Las empresas de inserción como empresas sociales: estudio de su contribución al interés general desde la perspectiva jurídica. *XIX Congreso Internacional de Investigadores en Economía Social y Cooperativa*. ISBN: 978-84-126157-6-0
- Chacartegui Jávega, C. (2023). Ecofeminismo en el ámbito de la economía social: una visión desde las cooperativas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. 2023;(42): 319-60.
- Comisión Europea (2011): Iniciativa en favor del emprendimiento social Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales, COM(2011) 682 final, de 25 de octubre de 2011.
- Comisión Europea (2021): Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social, COM(2021) 778 final, de 9 de diciembre de 2021
- Consejo Económico y Social. (2023). Sobre el Anteproyecto de Ley Integral de impulso de la economía social. Dictámenes Número 9/2023 ISSN 1134-5152 <https://www.ces.es/documents/10180/5301494/Dic092023.pdf/4c0baa63-ec85-a39d-6f9d-d475909e4a6d>
- De Nieves Nieto, N. (2023). Las entidades de economía social en los programas comunes de activación para el empleo. *CIRIEC-España, revista jurídica de economía social y cooperativa*, (41), 377-418.

36. Reglamento (CE) núm. 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión. DOUE, núm. 342 de 22 de diciembre de 2009.

- Escribano Gutiérrez, J. (2024). El principio de fomento del empleo estable y de calidad. En *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas* (pp. 685-703). Dykinson.
- European Commission (2020): *Social enterprises and their ecosystems in Europe*. Comparative synthesis report. Publications Office of the European Union.
- Fajardo Garcia, G. (2012): “El concepto legal de economía social y la empresa social”, *Revista vasca de economía social*, 8, 63-84
- Fici, A. (2023). La empresa social en la legislación y en las políticas de la UE. En *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social y solidaria: Liber amicorum profesor Dante Cracogna* (pp. 231-256). Dykinson.
- Franco i Sala, L. (2021). Política de empleo y trabajo decente en la economía española (2010-2020). *International Review of Economic Policy-Revista Internacional de Política Económica*, 3(2), 17-38.
- García Calvo, A.B. y Prieto Valbuena, J.M.: «Panorama actual en materia de bonificaciones e incentivos a la Seguridad Social derivado de los recientes cambios normativos». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 38 (2024): 343-362.
- Gutiérrez Colominas, D. (2021). Trabajo decente y sociedades cooperativas de trabajo asociado: Propuestas de implementación en la Ley 27/1999. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, (139), 31-40.
- Gómez Abelleira, F. J. (2023, 7 febrero). Los incentivos económicos a la contratación laboral en el RD-Ley 1/2023. Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.aedtss.com/los-incentivos-economicos-a-la-contratacion-laboral-en-el-rd-ley-1-2023/>
- Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción: análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO: revista de estudios cooperativos*, (146), 95354.
- Moreno Romero, F. (2023). Políticas activas de empleo y su necesaria redimensión: apunte sobre la nueva vertiente del derecho-deber a la empleabilidad. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 13(2), 1-24.
- Navarro Nieto, F. (2024). Política de Empleo. En *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*. (pp. 137-155). Boletín Oficial del Estado.
- Panizo Robles, J. A. (2006). El nuevo programa de fomento del empleo. *Revista de trabajo y Seguridad Social. Recursos humanos*, (280), 53-96.
- Pérez del Prado, D. (2023). La Ley 3/2023 de empleo. Principales novedades. *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 4, 86-102.
- Solórzano García, M, et al. (2018): “La identidad de la Empresa Social en España: análisis desde cuatro realidades socioeconómicas”, *CIRIEC-España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 92, 155-182.

- Ushakova, T. (2014). La política de empleo de la OIT y su influencia en el modelo español. *TRABAJO. Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, (30).
- Vargas Vasserot, C. (2021): “Las empresas sociales: Regulación en derecho comparado y propuestas de ‘lege ferenda’ para España”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 150, 63-85
- Vargas Vasserot, C. (2023). Las empresas sociales con forma mercantil como parte de la economía social: Propuestas de regulación en España y análisis crítico del anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social. En *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social y solidaria: Liber amicorum profesor Dante Cracogna* (pp. 395-422). Dykinson.

Impulsando la Economía Social: La alianza estratégica entre entidades de economía social y empresas tradicionales en el marco del programa de la Unión Europea, *Buy Social: B2B Market*

Gabriel Vela Micoulaud
Profesor Encargado
Universidad de Deusto

Resumen

Esta comunicación examina la importancia de las alianzas estratégicas entre entidades de economía social (EES) y empresas tradicionales en el marco del programa Buy Social: B2B Market de la Unión Europea. Utilizando un enfoque metodológico mixto que incluye revisiones bibliográficas, estudios de casos y análisis de políticas, el estudio investiga cómo estas colaboraciones pueden generar beneficios económicos y sociales significativos. Los resultados muestran que las EES, al asociarse con empresas tradicionales, pueden acceder a recursos y mercados anteriormente inaccesibles, mientras que las empresas tradicionales pueden mejorar su competitividad y reputación mediante la adopción de prácticas de responsabilidad social. Además, se identifican barreras y desafíos clave que deben ser superados para maximizar el potencial de estas alianzas.

Palabras clave: Economía Social, Empresas Tradicionales, EES, Plan de Acción Europeo para la Economía Social, Alianzas Empresariales, *Social Procurement*.

1. Introducción

A pesar de la falta de una definición oficial y acordada internacionalmente, el término “compra social”, conocido en inglés como “*social procurement*”, generalmente se refiere a la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de actores públicos y privados con el objetivo de crear valor social (LePage, 2014; Mupanemunda, 2019;

Barraket y Weissman 2009). Este concepto va más allá de la compra responsable, que busca prevenir o mitigar impactos sociales adversos durante la ejecución del contrato. Surgieron iniciativas de compra pública “socialmente responsable”, “ética” o “justa” para abordar condiciones sociales, normalmente laborales, dentro y fuera de las fronteras del país comprador, integrando expectativas sobre la producción de toda la cadena de suministro (OECD, 2020).

En la práctica, la compra social implica el fomento de licitaciones competitivas y relaciones en la cadena de suministro que incorporan consideraciones sociales. Los resultados sociales pueden lograrse directa o indirectamente como parte del proceso de adquisición, pero la intención de perseguir estos resultados debe ser explícita. En un sentido más amplio, el término “social” puede utilizarse para abarcar las dimensiones ambientales, económicas o de gobernanza, ya que en última instancia tienen consecuencias sociales (OECD, 2021).

En el contexto de las empresas tradicionales o convencionales, la compra social se ha convertido en una herramienta estratégica para mejorar la competitividad y la reputación corporativa. Las empresas están bajo creciente presión para demostrar su compromiso con la sostenibilidad y el impacto social, impulsadas por regulaciones públicas, expectativas de los consumidores y demandas de los inversores (Ferri y Pedrini, 2018).

Las prácticas de compra social en el sector privado no solo buscan cumplir con regulaciones, sino también aprovechar oportunidades para diferenciarse en el mercado. Por ejemplo, la adopción de estándares como ISO 20400¹ ha permitido a las empresas demostrar su compromiso con la compra sostenible, lo cual es valorado por consumidores y empleados (Ecovadis, 2022). Estas prácticas también pueden mejorar la resiliencia de las cadenas de suministro, atrayendo talento y fomentando la lealtad del cliente (Deloitte, 2022).

La compra social por actores privados ha evolucionado significativamente, integrando diversas teorías y prácticas relacionadas con la responsabilidad social corporativa (RSC) y la sostenibilidad. Los primeros trabajos que discutieron la compra responsable se centraron en la mitigación de impactos negativos. Sin embargo, estudios como los de Barraket y Weissman (2009) comenzaron a destacar la importancia de utilizar el poder adquisitivo para fomentar objetivos sociales positivos. Estos autores propusieron que las decisiones de compra no solo deben evitar daños, sino también promover beneficios sociales y ambientales.

1. La norma ISO 24000 es un estándar internacional que establece los requisitos para un sistema de gestión ambiental. Proporciona directrices y herramientas para que las organizaciones puedan identificar, controlar y reducir su impacto ambiental. Existen certificaciones, como la de AENOR (Certificación de Compras Sostenibles) que ayuda a las empresas a realizar compras responsables y a tener una cadena de suministro más sostenible.

Desde un plano institucional y político, se ha puesto como objetivo el fomento de estas relaciones. El Plan de Acción para la Economía Social de la Comisión Europea subrayó en 2021 la necesidad de apoyar a las entidades de economía social (en adelante, EES) mediante el acceso a financiamiento y mercados, así como la reducción de barreras administrativas. Este plan estableció prioridades claras para fomentar las relaciones entre las EES y las empresas tradicionales, reconociendo el valor añadido que estas colaboraciones pueden aportar tanto a nivel económico como social (Comisión Europea, 2021).

La OECD también ha hecho recomendaciones significativas para facilitar el acceso de las organizaciones de la economía social a los mercados públicos y privados. Entre estas recomendaciones están el desarrollo de materiales de apoyo, programas de formación y guías técnicas, que ayudan a navegar mejor en los mercados y a aliarse con la comunidad empresarial (OCDE, 2022; OCDE, 2023).

En consecuencia, esta comunicación examinará la importancia de las alianzas estratégicas entre EES y empresas tradicionales en el marco del programa *Buy Social: B2B Market* de la Unión Europea. Utilizando un enfoque metodológico mixto que incluye revisiones bibliográficas, estudios de casos y análisis de políticas, se estudiará cómo estas colaboraciones pueden generar beneficios económicos y sociales significativos. Se establecerá que las EES, al asociarse con empresas tradicionales, pueden acceder a recursos y mercados previamente inaccesibles, mientras que las empresas tradicionales mejoran su competitividad y reputación mediante la adopción de prácticas de responsabilidad social. Además, se identificarán barreras y desafíos clave que deben superarse para maximizar el potencial de estas alianzas, proporcionando recomendaciones para fomentar un entorno colaborativo y sostenible.

2. Beneficios de las relaciones entre entidades de economía social y empresas tradicionales

Las relaciones entre EES y empresas tradicionales presentan una serie de beneficios que abarcan la creación de valor compartido, la innovación social y empresarial, y un impacto social y medioambiental positivo. Este apartado examina en profundidad estos beneficios, integrando una revisión exhaustiva de la literatura académica y proporcionando un análisis crítico de los estudios existentes. A través de la exploración de estas áreas, se buscará más adelante no solo destacar las ventajas inherentes a estas colaboraciones, sino también identificar las barreras y desafíos que deben superarse para maximizar el potencial de estas alianzas.

2.1. Creación de Valor Compartido

Uno de los principales beneficios de las relaciones entre EES y empresas tradicionales es la creación de valor compartido. Este concepto, desarrollado por Porter y Kramer (2011), destaca cómo las empresas pueden generar beneficios económicos y, simultáneamente, contribuir al bienestar social y medioambiental. Las EES, al asociarse con empresas tradicionales, pueden acceder a recursos y mercados que antes les eran inaccesibles, mientras que las empresas tradicionales pueden mejorar su imagen corporativa y cumplir con sus objetivos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) (Porter y Kramer, 2011; Santos, 2012).

Un caso destacado es la colaboración entre Tandem Social, una cooperativa española, y diversas empresas tradicionales. Tandem Social facilita la cooperación interempresarial y contribuye al lanzamiento y crecimiento de EES, participando activamente en proyectos de alto impacto social. Por ejemplo, Tandem Social ha trabajado con empresas como Danone y la Fundación La Caixa para promover proyectos de emprendimiento social y sostenibilidad. Esta colaboración no solo mejora la capacidad operativa de las EES, sino que también refuerza la responsabilidad social de las empresas tradicionales al integrar objetivos sociales en sus operaciones comerciales².

Otro ejemplo es el programa de colaboración de Marks & Spencer (M&S) con EES a través de su iniciativa "Plan A". Esta iniciativa busca integrar prácticas sostenibles y socialmente responsables en toda su cadena de suministro. M&S ha colaborado con varias EES para promover el comercio justo, la reducción de residuos y el uso sostenibles de recursos³.

En este contexto, la creación de valor compartido no solo se limita a beneficios económicos directos, sino que también abarca la integración de valores sociales en las estrategias de negocio. Las empresas tradicionales pueden utilizar su poder de compra para apoyar a EES, lo que a su vez fomenta el desarrollo económico local y la cohesión social (Barraket y Loosemore, 2018; Buy Social Corporate Challenge, 2023). En este sentido, Natoli et al. (2023) destacan que las políticas de compra social pueden tener un impacto significativo en sectores como la construcción y el transporte, donde se crean empleos y se desarrollan habilidades en comunidades desfavorecidas.

No obstante, algunos autores señalan que estas relaciones pueden enfrentar desafíos debido a diferencias culturales y de objetivos entre las partes involucradas (Ebrahim et al., 2014). La falta de comprensión mutua puede llevar a expectativas no alineadas, afectando negativamente la colaboración (Smith y Woods, 2015). Por ello, es crucial que ambas partes desarrollen una comprensión profunda de sus respectivas misiones y objetivos para maximizar el valor compartido (Alinaghian y Razmdoost, 2021).

2. Página web: <https://www.tandemsocial.coop/> (último acceso: 25 de junio de 2024).

3. Página web: <https://corporate.marksandspencer.com/sustainability/plan-a-our-planet> (último acceso: 25 de junio de 2024).

2.2. Innovación Social y Empresarial

La colaboración entre EES y empresas tradicionales también es una fuente significativa de innovación. Las empresas tradicionales pueden aprovechar la creatividad y el enfoque comunitario de las EES para desarrollar productos y servicios más inclusivos y sostenibles (Austin y Seitani, 2012). La innovación derivada de estas relaciones puede traducirse en ventajas competitivas sostenibles. Las EES, por su naturaleza, tienden a experimentar con nuevos modelos de negocio y soluciones que abordan problemas sociales y medioambientales específicos (Dees, 2007).

Un ejemplo es la colaboración entre IKEA y su programa global de apoyo a EES, que promueve servicios personalizados y productos únicos mientras contribuye a la creación de empleo para refugiados y grupos vulnerables. Este programa incluye colaboraciones con EES como Jordan River Foundation y Little Sun, y no solo mejora las condiciones de vida de los beneficiarios, sino que también enriquece la cadena de suministro de IKEA al incorporar prácticas sostenibles y socialmente responsables.

Otro ejemplo es el de Patagonia, que ha colaborado con EES como Bureo, una empresa que fabrica productos de skateboarding a partir de redes de pesca recicladas. Esta colaboración no solo ayuda a reducir la contaminación marina, sino que también crea productos innovadores y sostenibles que se alinean con la misión medioambiental de Patagonia⁴.

Ebrahim et al. (2014) señalan que, al colaborar con estas entidades, las empresas tradicionales no solo diversifican su cartera de productos y servicios, sino que también adoptan prácticas sostenibles que mejoran su competitividad a largo plazo. Sin embargo, es importante destacar que la integración de la innovación social requiere una alineación cuidadosa de los objetivos y valores organizacionales, lo cual puede ser un desafío significativo (Smith y Woods, 2015).

Algunos estudios críticos sugieren que, aunque la innovación es un resultado esperado, las limitaciones estructurales y de recursos de las EES pueden restringir su capacidad para escalar estas innovaciones de manera efectiva (Natoli et al., 2023). Para abordar esta limitación, es esencial que las empresas tradicionales no solo proporcionen apoyo financiero, sino también acceso a conocimientos y redes estratégicas que puedan fomentar una innovación más significativa y escalable (Barraket y Loosemore, 2018).

4. Se puede ampliar la información sobre esta colaboración en la siguiente noticia web: <https://runninglife.com.mx/2022/06/12/patagonia-y-bureo-dan-nueva-vida-a-las-redes-de-pesca-en-desuso-transformandolas-en-productos-de-alta-calidad/> (último acceso: 25 de junio de 2024).

2.3. Impacto Social y Medioambiental

Las alianzas estratégicas entre EES y tradicionales tienen el potencial de generar un impacto social y medioambiental profundo. Estas colaboraciones pueden abordar problemas sociales críticos como la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, al mismo tiempo que promueven la sostenibilidad medioambiental. El estudio de políticas de compra social en sectores como construcción y el transporte ha demostrado que no solo crean empleo, sino que también fomentan la inclusión social y la cohesión comunitaria (Natoli et al., 2023; Barraket y Loosemore, 2018).

El impacto social de estas colaboraciones es particularmente evidente en la creación de empleo para colectivos en riesgo de exclusión social. Las EES a menudo se centran en emplear a personas de comunidades desfavorecidas, lo que contribuye a la reducción de la pobreza y a la mejora de la inclusión social (Smith y Woods, 2015; Buy Social Corporate Challenge, 2023). Las empresas tradicionales que adoptan prácticas de compra social pueden mejorar su reputación y fortalecer sus relaciones con las comunidades locales (LePage, 2014).

Un ejemplo ilustrativo es el de The Big Issue, una empresa social del Reino Unido que trabaja con vendedores en situación de calle, proporcionándoles una fuente de ingresos mediante la venta de revistas. The Big Issue ha colaborado con empresas como SAP y Google para desarrollar programas de capacitación y empleabilidad, ayudando a los vendedores a adquirir nuevas habilidades y mejorar sus perspectivas laborales. Esta colaboración demuestra cómo las alianzas estratégicas pueden generar un impacto positivo tanto en el ámbito social como económico⁵.

En términos de impacto medioambiental, estas colaboraciones pueden llevar a la adopción de prácticas más sostenibles en toda la cadena de suministro. Un ejemplo destacado es la colaboración entre la Fundación C&A y varias EES para promover la economía circular en la industria de la moda. La Fundación C&A apoya proyectos que transforman residuos textiles en nuevos productos, promoviendo así la sostenibilidad y reduciendo la huella de carbono de la industria (Technopolis, 2018). Esta integración de objetivos sociales y medioambientales en las estrategias de negocio no solo beneficia al medio ambiente, sino que también mejora la sostenibilidad a largo plazo de las empresas involucradas (Barraket y Loosemore, 2018).

A pesar de estos beneficios, algunos autores advierten que las barreras regulatorias y administrativas pueden obstaculizar la implementación efectiva de estas prácticas. La falta de marcos regulatorios claros y el exceso de burocracia pueden limitar la capacidad de las EES para colaborar con empresas tradicionales de manera efi-

5. Se puede ampliar información sobre la actividad y el impacto social positivo de la empresa social "The Big Issue" en su página web: <https://www.bigissue.com/about-the-big-issue-group/> (último acceso: 25 de junio de 2024).

ciente (Rouillard et al., 2015; Alinaghian y Razmdoost, 2021). Además, la presión por mantener costes bajos y la complejidad de integrar objetivos sociales en prácticas empresariales tradicionales pueden ser desafíos significativos (Van Dijk et al., 2020).

Por tanto, a pesar de la evidencia significativa que respalda los beneficios de las colaboraciones entre EES y tradicionales, es esencial adoptar una visión crítica y explorar áreas de mejora y oportunidades para futuras investigaciones. Una propuesta innovadora podría ser la implementación de modelos híbridos de colaboración que permitan a las EES y tradicionales superar las barreras mencionadas. Por ejemplo, la creación de consorcios o alianzas estratégicas que incluyan múltiples actores, como gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONGs), podría proporcionar una plataforma más sólida para la creación de valor compartido (Technopolis, 2018).

Además, se podría sugerir un enfoque más holístico y flexible para la integración de prácticas de compra social. Es decir, en lugar de depender exclusivamente de métricas financieras y de rendimiento tradicionales, las empresas podrían adoptar indicadores de impacto social y medioambiental que reflejen mejor los objetivos de las colaboraciones entre EES y tradicionales (Smith y Woods, 2015). Este enfoque podría ayudar a alinear mejor las expectativas y fomentar una cultura de colaboración y aprendizaje mutuo.

Habiendo identificado y discutido los numerosos beneficios que las alianzas entre EES y empresas tradicionales pueden ofrecer, es crucial también profundizar más en los desafíos y riesgos ya mencionados y que estas relaciones pueden enfrentar. En la sección siguiente, por ello, se abordarán las limitaciones y obstáculos que pueden surgir y cómo estos pueden ser gestionados para maximizar el éxito de estas colaboraciones.

3. Limitaciones y riesgos de las relaciones entre entidades de economía social y empresas tradicionales

Las relaciones entre EES y empresas tradicionales, aunque presentan múltiples beneficios, también enfrentan una serie de limitaciones y riesgos que pueden obstaculizar su efectividad y sostenibilidad. Este apartado examinará estas limitaciones y riesgos, integrando una revisión de la literatura académica y proporcionando un análisis crítico de los estudios existentes. A través de esta exploración, se busca no solo destacar los desafíos inherentes a estas colaboraciones, sino también identificar las barreras y los factores que deben ser gestionados para minimizar los riesgos.

3.1. Diferencias Culturales y de Objetivos

Uno de los principales desafíos en las colaboraciones entre EES y empresas tradicionales radica en las diferencias culturales y de objetivos entre ambas partes. Las EES, que a menudo se centran en objetivos sociales y medioambientales, pueden tener valores y prioridades diferentes a las empresas tradicionales, cuyo enfoque principal suele ser la maximización de beneficios económicos (Ebrahim et al., 2014). Estas diferencias pueden llevar a malentendidos y conflictos, afectando negativamente la colaboración (Smith y Woods, 2015; Alinaghian y Razmdoost, 2021).

Un caso relevante es la colaboración entre Danone y la cooperativa Grameen en Bangladesh. Esta colaboración se centró en producir yogur nutricional a bajo coste para combatir la desnutrición. Sin embargo, enfrentaron desafíos significativos debido a las diferencias culturales y de gestión entre la multinacional y la empresa social, lo cual requirió un esfuerzo considerable para alinear sus objetivos y métodos operativos (Moingeon et al., 2010). La alineación de estos objetivos requiere un diálogo abierto y la creación de estructuras de gobernanza que promuevan la transparencia y la confianza mutua.

3.2. Recursos Limitados y Capacidades Desiguales

Las EES a menudo enfrentan limitaciones significativas en términos de recursos financieros, humanos y técnicos. Esta falta de recursos puede dificultar su capacidad para competir y colaborar eficazmente con empresas tradicionales, que suelen disponer de mayores recursos y capacidades (LePage, 2014). Además, las EES pueden tener menos experiencia en la gestión de relaciones comerciales complejas, lo que puede afectar su capacidad para cumplir con las expectativas de las empresas tradicionales.

El informe *Social Business Initiative* de la Comisión Europea destaca que las EES a menudo carecen de los recursos necesarios para medir y comunicar eficazmente el impacto social de sus actividades, lo cual es crucial para atraer y mantener la colaboración con empresas tradicionales (Technopolis, 2018). La falta de capacidad para demostrar el valor añadido social puede limitar la disposición de las empresas tradicionales a involucrarse en colaboraciones a largo plazo.

Un ejemplo es la colaboración entre la Fundación C&A y varias EES para promover la economía circular en la industria de la moda. A pesar de los resultados positivos en términos de sostenibilidad, las EES involucradas enfrentaron dificultades significativas debido a la falta de recursos para cumplir con los estándares de calidad y entrega requeridos por la fundación, lo que subraya la necesidad de apoyo continuo y capacitación (Technopolis, 2018).

En este contexto, Bruschi et al. (2024) identifican que las colaboraciones exitosas requieren un enfoque estratégico en la movilización y gestión de recursos. El informe sugiere que las empresas tradicionales pueden desempeñar un papel crucial al proporcionar no solo apoyo financiero, sino también acceso a redes, conocimientos y capacidades que son esenciales para el éxito de las EES.

3.3. Riesgos de Desviación de Misión

Otro riesgo significativo en las colaboraciones entre EES y empresas tradicionales es la posibilidad de desviación de misión. La presión para alinearse con las expectativas comerciales y financieras de las empresas tradicionales puede llevar a las EES a comprometer sus objetivos sociales y medioambientales (Ebrahim et al., 2014). Este fenómeno, conocido como “mission drift”, puede erosionar la integridad y el propósito fundamental de las EES, afectando su credibilidad y efectividad (Smith et al., 2013).

Battilana y Lee (2014) señalan que las organizaciones híbridas, que combinan objetivos sociales y comerciales, enfrentan desafíos particulares en la gestión de sus misiones duales. La necesidad de equilibrar la sostenibilidad financiera con la misión social puede generar tensiones internas y afectar la toma de decisiones estratégicas (Battilana et al., 2012; Haigh y Hoffman, 2012). Para mitigar este riesgo, es esencial establecer mecanismos de gobernanza y estructuras de control que garanticen que los objetivos sociales no se vean comprometidos en el proceso de colaboración (Ebrahim et al., 2014).

Un ejemplo de desviación de misión es la colaboración entre la empresa social TOMS Shoes y diversas empresas tradicionales. Inicialmente, TOMS se centró en su modelo “*One for One*”, donando un par de zapatos por cada par vendido. Sin embargo, a medida que la empresa creció y se asoció con grandes minoristas, enfrentó críticas por desviarse de su misión original y enfocarse más en la rentabilidad que en el impacto social (Technopolis, 2018).

La necesidad de mantener un equilibrio entre la misión social y los objetivos comerciales es destacada por Alinaghian y Razmdoost (2021), quienes sugieren que las EES deben desarrollar estrategias claras para gestionar esta dualidad, incluyendo la implementación de métricas específicas para evaluar el impacto social y asegurar la alineación continua con su misión.

3.4. Prejuicios y Estereotipos

Las empresas tradicionales pueden tener prejuicios y estereotipos sobre la capacidad y calidad de las EES. La percepción de que las EES son menos profesionales

o que sus productos y servicios son de menor calidad puede dificultar el establecimiento de relaciones de confianza y colaboración (Technopolis, 2018). Estos prejuicios pueden ser exacerbados por la falta de visibilidad y reconocimiento de las EES en el mercado.

Para superar estos prejuicios, es fundamental que las EES trabajen en la profesionalización de sus operaciones y en la demostración de su capacidad para ofrecer productos y servicios de alta calidad. Iniciativas como la organización de eventos de “conoce a tu proveedor” pueden ayudar a construir redes y romper barreras de percepción, facilitando el entendimiento mutuo y la colaboración efectiva (Technopolis, 2018).

Un caso relevante es el de la empresa social *BioLite*, que fabrica productos energéticos sostenibles. A pesar de sus innovaciones, enfrentaron dificultades para ser tomados en serio por los inversores tradicionales debido a prejuicios sobre la viabilidad comercial de los productos sostenibles. Con el tiempo, demostraron su capacidad para generar beneficios económicos y sociales, cambiando la percepción del mercado y ganando la confianza de los socios tradicionales (Technopolis, 2018).

Bruschi et al. (2024) también destacan la importancia de la transparencia y la comunicación efectiva para superar los prejuicios. Recomiendan la implementación de programas de formación y sensibilización que permitan a las empresas tradicionales comprender mejor el valor añadido que las EES pueden aportar, promoviendo así una colaboración más equitativa y productiva.

3.5. Barreras Regulatorias y Administrativas

Las barreras regulatorias y administrativas también representan un desafío importante para las colaboraciones entre EES y empresas tradicionales. Las regulaciones complejas y la burocracia pueden dificultar la implementación de prácticas de compra social y la formación de alianzas estratégicas (Rouillard et al., 2015). Además, las políticas públicas a menudo no están adaptadas a las especificidades de la economía social, lo que puede limitar las oportunidades de colaboración (Technopolis, 2018).

Por ejemplo, la regulación de la contratación pública puede ser percibida como restrictiva e inflexible, dificultando la inclusión de criterios sociales y medioambientales en los procesos de adjudicación (Technopolis, 2018). Para abordar estas barreras, es esencial que los responsables políticos trabajen en la simplificación y adaptación de las regulaciones, promoviendo un entorno más favorable para la colaboración entre EES y empresas tradicionales.

Un ejemplo concreto de superación de barreras regulatorias es la implementación de las cláusulas sociales en los contratos públicos en la ciudad de Barcelona⁶. Estas cláusulas requieren que los proveedores demuestren un compromiso con la sostenibilidad y la inclusión social, lo que ha permitido a varias EES participar en contratos públicos y colaborar con empresas tradicionales en proyectos de gran envergadura (LePage, 2014).

Después de examinar tanto los beneficios como las limitaciones de las colaboraciones entre EES y empresas tradicionales, se analizarán estrategias y políticas que pueden facilitar estas relaciones. La Comisión Europea, en este sentido, ha subrayado la importancia de respaldar a las EES, mediante iniciativas como el Plan de Acción de Economía Social, el cual pretende no solo facilitar el acceso a financiamiento y mercados, sino también reducir las barreras administrativas que estas empresas enfrentan al colaborar con empresas tradicionales (Comisión Europea, 2022a).

En consecuencia, el siguiente apartado analizará cómo desde la adopción de este Plan de Acción, la Unión Europea ha empezado a apostar por el fomento de estas relaciones, dando lugar a la creación del proyecto *Business 2 Business Buy Social*, destinado a promover las interacciones comerciales entre las EES y las empresas tradicionales.

4. El Plan de Acción de Economía Social de la Comisión Europea como punto de partida hacia el proyecto "Business 2 Business: Buy Social"

El Plan de Acción de Economía Social (PAES, por sus siglas, en adelante), adoptado por la Comisión Europea en diciembre de 2021, representa un hito significativo en el impulso y desarrollo del sector de la economía social en Europa. Este plan establece un marco estratégico integral que busca crear condiciones óptimas para el crecimiento y la integración de las EES en las cadenas de valor del mercado convencional. El PAES subraya la importancia de la economía social en la creación de valor social y económico y propone acciones concretas para fomentar su expansión y colaboración con empresas tradicionales (Comisión Europea, 2021).

4.1. Contexto y objetivos del PAES

El PAES tiene como objetivo principal maximizar el potencial de la economía social mediante diversas medidas, incluyendo la mejora del marco legal, el acceso a

6. El ayuntamiento de Barcelona cuenta con una Guía de contratación pública social, que se puede consultar en el siguiente enlace web: https://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/guia_contratacion_publica_social_es_0.pdf

financiación privada y la facilitación de la contratación pública para EES. La Comisión Europea destaca que las interacciones con empresas convencionales pueden ayudar a las EES a desarrollarse y crecer, fomentando una integración más sistemática en las cadenas de valor tradicionales y la colaboración para participar conjuntamente en licitaciones públicas (Comisión Europea, 2021; Comisión Europea, 2022a).

Una de las iniciativas clave anunciadas en el PAES es la creación de asociaciones locales y regionales entre EES y empresas convencionales, permitiendo el desarrollo de un mercado “*Buy Social: Business to Business (B2B)*”. Esta iniciativa, lanzada bajo el Programa del Mercado Único (SMP) en 2022, busca facilitar la cooperación comercial y la integración de las EES en las cadenas de valor convencionales (Comisión Europea, 2022b).

El PAES aborda la necesidad de un entorno favorable que permita a las EES escalear sus operaciones y maximizar su impacto social. Las acciones propuestas incluyen el apoyo a la innovación social, la mejora de las habilidades y capacidades de las EES, y la creación de condiciones de mercado que favorezcan la contratación de productos y servicios de estas entidades. El plan subraya que una mayor integración de las EES en las cadenas de valor convencionales no solo beneficia a las entidades sociales, sino que también aporta ventajas significativas a las empresas tradicionales, como la diversificación de proveedores y la incorporación de prácticas más sostenibles (Comisión Europea, 2021).

Para alcanzar sus objetivos, el PAES se articula en torno a tres áreas estratégicas: mejorar el acceso a mercados y recursos, fomentar el marco adecuado para el ecosistema de la economía social y fortalecer la capacidad de las EES para innovar y crecer. En primer lugar, el PAES busca facilitar el acceso a mercados mediante la promoción de la contratación pública socialmente responsable y el apoyo a las EES en su participación en cadenas de valor convencionales. Este enfoque incluye la creación de incentivos y herramientas para que las empresas tradicionales integren a las EES en sus procesos de compra y suministro (Comisión Europea, 2021).

En segundo lugar, el PAES aboga por el desarrollo de un marco regulatorio que favorezca la economía social. Esto incluye la creación de normativas que reconozcan y apoyen a las EES, así como la implementación de políticas públicas que faciliten su acceso a financiación y otros recursos esenciales. La Comisión Europea destaca la importancia de un entorno legislativo que promueva la sostenibilidad y la inclusión social, facilitando así la integración de las EES en el tejido económico europeo (Comisión Europea, 2021).

En tercer lugar, el PAES enfatiza la necesidad de fortalecer la capacidad de las EES para innovar y crecer. Esto implica la provisión de formación y desarrollo de habilidades, el fomento de la innovación social y la creación de redes de colaboración entre las EES y las empresas tradicionales. La Comisión Europea subraya que la coo-

peración y la transferencia de conocimientos son fundamentales para el crecimiento sostenible de la economía social (Comisión Europea, 2021).

4.2. *Transition Pathway*: Un Complemento Esencial al PAES

El documento de trabajo de la Comisión, titulado *Scenarios towards co-creation of a transition pathway for a more resilient, sustainable and digital Proximity and Social Economy industrial ecosystem* (conocido como *Transition Pathway*), acompaña y complementa al PAES. Este documento enfatiza la necesidad de una transformación estructural que permita a la economía social no solo sobrevivir, sino prosperar en un entorno económico cada vez más complejo y digitalizado (Comisión Europea, 2021).

El *Transition Pathway* identifica varias áreas críticas para esta transformación, incluyendo la digitalización, la sostenibilidad y la resiliencia económica. La digitalización se considera esencial para que las EES mejoren su eficiencia operativa y amplíen su alcance de mercado. La sostenibilidad, por otro lado, se aborda mediante la promoción de prácticas empresariales ecológicas y responsables, asegurando que las EES puedan contribuir de manera significativa a los objetivos de desarrollo sostenible de la Unión Europea. La resiliencia económica se enfoca en la capacidad de las EES para adaptarse a cambios rápidos y enfrentar crisis económicas con mayor fortaleza (Comisión Europea, 2021).

El *Transition Pathway* también destaca la importancia de las políticas de contratación privada y pública. Subraya que, a pesar de los avances en la contratación pública responsable, todavía existe una falta de incentivos para la contratación privada de productos y servicios ofrecidos por las EES. Propone la creación de mecanismos de apoyo y estrategias que fomenten la colaboración entre el sector privado y las EES, incluyendo la co-creación de proyectos y la inversión en innovación social (Comisión Europea, 2021).

4.3. Transición hacia el Proyecto “*Business 2 Business: Buy Social*”

El proyecto “Buy Social: B2B” surge como una respuesta directa a los desafíos y oportunidades identificados tanto en el PAES como en el *Transition Pathway*. El objetivo de este proyecto es establecer un mercado que fomente la cooperación entre EES y empresas convencionales. Aborda las barreras actuales, como la falta de entendimiento mutuo, las diferencias culturales y los métodos de trabajo divergentes. Mediante la construcción de asociaciones sólidas y duraderas, se espera que estas relaciones comerciales evolucionen hacia colaboraciones más integradas y a largo plazo, proporcionando beneficios económicos y sociales para ambas partes (Comisión Europea, 2022b).

Para alcanzar estos objetivos, el proyecto se centra en diversas áreas de acción. Entre ellas, destaca la necesidad de mejorar la capacidad de las EES para adaptarse a las demandas del mercado convencional, incluyendo la digitalización de procesos, la mejora de habilidades laborales y la certificación de productos y servicios. Además, se busca fomentar la creación de redes y la transferencia de conocimientos entre los distintos actores involucrados, promoviendo un entorno de colaboración y apoyo mutuo (Comisión Europea, 2022b).

El desarrollo del proyecto *Buy Social: B2B* se estructura en varias fases, comenzando con la identificación y selección de socios estratégicos tanto del sector de la economía social como del sector empresarial convencional. Estos socios trabajarán en conjunto para definir los objetivos específicos del proyecto y desarrollar un plan de acción detallado que aborde las necesidades y desafíos identificados en el PAES y el *Transition Pathway*. La participación activa de actores locales y regionales es crucial para asegurar que las acciones emprendidas sean relevantes y efectivas en sus contextos específicos (Comisión Europea, 2022b).

Una vez establecido el consorcio de socios, se procederá a la implementación de actividades diseñadas para mejorar la capacidad de las EES y fomentar su integración en las cadenas de valor convencionales. Estas actividades incluirán la provisión de formación y desarrollo de habilidades, la mejora de procesos de producción y la certificación de productos, así como la creación de plataformas y redes que faciliten la colaboración y el intercambio de conocimientos entre las EES y las empresas tradicionales (Comisión Europea, 2022b).

Un aspecto clave del proyecto es la evaluación continua y el monitoreo de los resultados. Esto permitirá ajustar las estrategias y acciones según sea necesario para asegurar el éxito del proyecto y maximizar su impacto. La recopilación de datos y la elaboración de informes periódicos también contribuirán a la transparencia y rendición de cuentas, proporcionando una base sólida para futuras iniciativas y proyectos similares (Comisión Europea, 2022b).

La implementación del proyecto está diseñada para tener un impacto significativo en varios niveles. A nivel local y regional, se espera que las EES mejoren sus capacidades y procesos, permitiéndoles integrarse más eficazmente en las cadenas de valor convencionales. A su vez, las empresas tradicionales pueden beneficiarse de una mayor diversidad y sostenibilidad en sus operaciones y políticas de adquisición. El proyecto también busca incrementar la visibilidad y el reconocimiento de las EES, fomentando un entorno de cooperación y transferencia de conocimientos entre distintos sectores (Comisión Europea, 2022b; 2022c).

Los beneficios esperados del proyecto son numerosos y variados. En primer lugar, se espera que las EES puedan aumentar sus ventas y su impacto social mediante el acceso a nuevos mercados y la creación de alianzas estratégicas con empresas con-

vencionales. Esto no solo contribuirá al crecimiento económico de las EES, sino que también permitirá una mayor inclusión social y el desarrollo de prácticas empresariales más sostenibles. Además, las empresas convencionales podrán incorporar criterios de sostenibilidad y responsabilidad social en sus cadenas de suministro, mejorando su reputación y respondiendo a las demandas crecientes de los consumidores y los inversores (Comisión Europea, 2022b).

Sin embargo, existen obstáculos significativos que deben ser abordados para asegurar el éxito del proyecto. Las diferencias culturales y operativas entre las EES y las empresas tradicionales pueden representar barreras difíciles de superar, tal y como se ha comentado en apartados anteriores. Además, la falta de incentivos claros para que las empresas convencionales adopten prácticas de compra socialmente responsables podría limitar la efectividad del proyecto. Es crucial que la Comisión Europea y los socios involucrados en el proyecto desarrollen estrategias efectivas para mitigar estos desafíos y promover una colaboración exitosa y sostenida.

En el siguiente apartado, se llevará a cabo un análisis del proyecto *Buy WISEly*. Este proyecto, financiado por la Unión Europea bajo el marco del programa *Buy Social: Business to Business (B2B)*, ha sido seleccionado debido a su relevancia y el impacto significativo que ha demostrado en la implementación de los objetivos del Plan de Acción de Economía Social (PAES) y las directrices del Transition Pathway de la Comisión Europea. *Buy WISEly* se destaca por su enfoque innovador y práctico para fomentar asociaciones transaccionales entre Empresas de Inserción (EI's, en adelante) y empresas tradicionales, abarcando múltiples países como Austria, Irlanda, Italia y los Países Bajos.

El análisis de *Buy WISEly* permitirá una comprensión detallada de cómo este proyecto aborda directamente los desafíos identificados en el PAES, tales como la integración de las EI's en las cadenas de valor convencionales y la promoción de prácticas de compra socialmente responsables. Además, *Buy WISEly* ofrece una variedad de estudios de caso y buenas prácticas que ilustran la eficacia de las metodologías empleadas, los resultados obtenidos y los desafíos enfrentados. Este apartado proporcionará una visión integral y crítica de estos aspectos, destacando el impacto de *Buy WISEly* en el desarrollo de la economía social en Europa y ofreciendo un marco analítico de sus logros y áreas de mejora.

5. Estudio de Caso: Impacto y Metodologías del Proyecto “Buy WISEly”

El proyecto *Buy WISEly* es una iniciativa financiada por la Unión Europea bajo el marco del programa *Buy Social: Business to Business (B2B)*. Su objetivo principal es fomentar y facilitar las asociaciones transaccionales entre las Empresas de Inserción

(EI's) y las empresas tradicionales en Austria, Irlanda, Italia y los Países Bajos. Este proyecto busca aumentar la capacidad operativa y financiera de las EI's para cooperar con las empresas tradicionales, promoviendo así un mercado *business to business* más sostenible y socialmente responsable (Buy WISEly, 2023).

5.1. Contexto y Objetivos

El proyecto *Buy WISEly* responde a varias necesidades identificadas en el mercado laboral y social europeo. Entre sus objetivos específicos se encuentran: aumentar la conciencia sobre el valor añadido de los mercados B2B socialmente responsables y de las EI's entre las empresas tradicionales, fomentar la participación de estas últimas en el apoyo a la capacitación y la mejora de las habilidades de grupos desfavorecidos para facilitar su acceso al mercado laboral convencional, fortalecer la capacidad operativa y financiera de las EI's para cooperar con las empresas tradicionales, y desarrollar asociaciones transaccionales a través de acciones concretas entre las EI's y las empresas tradicionales. Se espera un incremento del conocimiento sobre la compra social en 10 EI's y 10 empresas tradicionales en cada país participante, así como el establecimiento de 10 asociaciones entre EI's y empresas tradicionales por país, con un aumento del 20% en los ingresos y/o oportunidades B2B de las EI's (Buy WISEly, 2023).

5.2. Metodología del Proyecto

La metodología del proyecto *Buy WISEly* se estructura en varias fases detalladas, diseñadas para facilitar la cooperación y el entendimiento entre las EI's y las empresas tradicionales. En primer lugar, las encuestas preliminares se realizaron para evaluar el conocimiento inicial de las empresas tradicionales sobre las EI's y sus políticas de compra social. Estas encuestas proporcionaron una base contextual que permitió identificar las áreas de necesidad y oportunidad, así como los obstáculos existentes que podrían impedir la colaboración efectiva (Buy WISEly, 2023a).

Los grupos focales fueron una herramienta clave en la metodología del proyecto. Organizados en cada uno de los países participantes, los grupos focales permitieron reunir a representantes de EI's y empresas tradicionales para discutir desafíos, compartir experiencias y explorar soluciones potenciales. Los temas abordados incluyeron estrategias de marketing, barreras burocráticas, la percepción de competencia entre EI's y empresas tradicionales, y la falta de conocimiento mutuo (Buy WISEly, 2023a). Por ejemplo, en Austria, los grupos focales revelaron que las principales barreras para las EI's incluyen la falta de estrategias de marketing efectivas y la burocracia excesiva. Sin embargo, se identificaron oportunidades significativas

en la integración de trabajadores con necesidades de apoyo en el mercado laboral convencional y la creación de redes de colaboración.

En Irlanda, los grupos focales se centraron en aumentar la capacidad comercial de las EI's y fomentar la sensibilización entre las empresas tradicionales sobre el potencial de las EI's. Las sesiones destacaron la importancia de crear oportunidades de networking y promover el impacto de las asociaciones a través de reportes de sostenibilidad. Las discusiones en Italia abordaron las oportunidades y riesgos de las asociaciones B2B entre EI's y empresas tradicionales, enfocándose en estrategias de marketing y la identificación de nuevas habilidades necesarias para integrar a personas desfavorecidas en el mercado laboral convencional. En los Países Bajos, los grupos focales se centraron en la falta de conocimiento y conciencia entre las empresas tradicionales sobre las EI's y sus productos/servicios, proponiendo soluciones como campañas de sensibilización y la creación de una plataforma digital para medir y reportar el impacto social (Buy WISEly, 2023a).

Las visitas de estudio facilitaron el intercambio de conocimientos y la construcción de relaciones entre EI's y empresas tradicionales. Se realizaron en cada uno de los países participantes y permitieron a los participantes observar de primera mano las operaciones de las EI's, sus métodos de trabajo y los beneficios de las asociaciones B2B. Estas visitas proporcionaron un contexto práctico y tangible que complementó las discusiones teóricas de los grupos focales (Buy WISEly, 2023a).

5.3. Buenas prácticas y estudios de caso

El *Booklet of Successful B2B Partnerships* proporciona una visión general de 19 buenas prácticas de asociaciones transaccionales entre EI's y empresas tradicionales en varios países. Estas prácticas se seleccionaron por su potencial de escalabilidad e incluyen descripciones detalladas de los elementos que contribuyeron al éxito de cada asociación.

Un ejemplo destacado es la Cooperativa Sociale Insieme en Italia. Esta cooperativa se asoció con varias empresas tradicionales para ofrecer servicios de reciclaje y reutilización de residuos. Este modelo no solo tuvo un impacto ambiental positivo, sino que también facilitó la inserción laboral de personas desfavorecidas. La clave del éxito fue la implementación de procesos eficientes y sostenibles que atrajeron a las empresas tradicionales interesadas en prácticas empresariales responsables. La cooperativa desarrolló un enfoque innovador para convertir residuos en recursos, integrando prácticas de economía circular que no solo son atractivas para las empresas tradicionales, sino que también benefician al medio ambiente y la comunidad (Buy WISEly, 2023b).

Otro caso relevante es Werkbij en los Países Bajos, una empresa de apicultura que emplea a personas con discapacidades y colabora con empresas tradicionales para distribuir sus productos a nivel nacional. Su éxito radica en la calidad de sus productos y en la creación de una marca fuerte que resuena tanto con consumidores como con empresas. Werkbij ha demostrado que las EI's pueden competir eficazmente en el mercado convencional al ofrecer productos de alta calidad y valor añadido. Han desarrollado una red sólida de clientes y socios comerciales mediante la entrega constante de productos excepcionales y el mantenimiento de una narrativa de marca que enfatiza su compromiso social (Buy WISEly, 2023b).

De Omslag en los Países Bajos es otro ejemplo significativo. Esta organización facilita la cooperación entre EI's y empresas tradicionales mediante la creación de plataformas digitales que permiten a las empresas tradicionales encontrar proveedores socialmente responsables. De Omslag también ofrece servicios de asesoramiento y formación, ayudando a las EI's a mejorar sus operaciones y a las empresas tradicionales a implementar prácticas de compra social. La plataforma ha sido instrumental en conectar a las EI's con nuevas oportunidades de mercado y en aumentar su visibilidad. Este enfoque tecnológico ha permitido una mayor transparencia y accesibilidad en el proceso de compra, incentivando a más empresas tradicionales a participar en prácticas de compra socialmente responsables (Buy WISEly, 2023b).

5.4. Evaluación Crítica y Perspectivas Futuras

Si bien los avances del proyecto *Buy WISEly* son notables, es esencial abordar críticamente algunos de los desafíos persistentes. La falta de incentivos claros para que las empresas tradicionales adopten prácticas de compra socialmente responsables sigue siendo una barrera significativa. Las diferencias culturales y operativas entre las EI's y las empresas tradicionales pueden dificultar la colaboración, y las EI's a menudo carecen de los recursos necesarios para competir con empresas convencionales en términos de marketing y eficiencia operativa (Buy WISEly, 2023b).

Es crucial que la Comisión Europea y los socios del proyecto desarrollen estrategias efectivas para mitigar estos desafíos. Esto podría incluir la creación de incentivos financieros y regulatorios para las empresas tradicionales que participen en compras socialmente responsables, así como programas de apoyo específico para mejorar las capacidades de marketing y operación de las EI's. Además, es fundamental promover una mayor sensibilización y educación sobre los beneficios de las asociaciones B2B socialmente responsables tanto para las EI's como para las empresas tradicionales (Buy WISEly, 2023a).

En el contexto de la Cooperativa Sociale Insieme, uno de los desafíos identificados fue la necesidad de navegar por un entorno regulatorio complejo y, a veces, restricti-

vo, que puede desalentar la innovación y la expansión. Para abordar estos problemas, sería beneficioso que las políticas públicas se alineen más estrechamente con las necesidades y capacidades de las EI's, facilitando su acceso a mercados y recursos. Asimismo, iniciativas como Werkbij enfrentan el desafío de escalar sus operaciones mientras mantienen su compromiso social y la calidad del producto. Un enfoque en el desarrollo de capacidades internas y la formación continua puede ayudar a estas organizaciones a manejar el crecimiento sin comprometer sus valores fundamentales (Buy WISEly, 2023b).

De Omslag también destaca la importancia de las plataformas digitales para facilitar la compra social. Sin embargo, la adopción de estas tecnologías puede ser lenta entre las empresas tradicionales que están acostumbradas a métodos de compra más convencionales. Para superar esta barrera, es crucial implementar programas de formación y apoyo técnico que ayuden a las empresas a comprender y utilizar estas plataformas de manera efectiva. Además, la recopilación de datos y la presentación de casos de éxito pueden servir como poderosas herramientas para demostrar el valor tangible de la compra social (Buy WISEly, 2023b).

El proyecto *Buy WISEly* representa un esfuerzo significativo para integrar a las Empresas de Inserción en las cadenas de valor convencionales mediante la promoción de asociaciones transaccionales sostenibles. A través de una combinación de estrategias de sensibilización, desarrollo de capacidades y creación de redes, el proyecto busca superar las barreras existentes y fomentar una cooperación más estrecha entre las EI's y las empresas tradicionales. Los resultados preliminares indican un aumento en el conocimiento y la disposición para colaborar entre ambas partes, así como la identificación de buenas prácticas que pueden servir como modelos para futuras iniciativas. Sin embargo, persisten desafíos importantes, como la necesidad de estrategias de marketing más efectivas y la superación de obstáculos burocráticos, que deberán abordarse para asegurar el éxito a largo plazo del proyecto.

6. Conclusiones

El análisis de las colaboraciones entre EES y empresas tradicionales revela que estas alianzas estratégicas tienen el potencial de generar un impacto económico, social y medioambiental significativo. Las EES, con su enfoque en objetivos sociales y medioambientales, pueden ofrecer soluciones innovadoras y sostenibles que las empresas tradicionales pueden incorporar para mejorar su competitividad y reputación. Al asociarse con EES, las empresas tradicionales pueden acceder a mercados más responsables y cumplir con sus objetivos de responsabilidad social empresarial (RSE).

Las alianzas estratégicas también promueven la creación de valor compartido, donde ambos tipos de organizaciones pueden beneficiarse mutuamente. Las EES

ganan acceso a recursos y mercados que les eran inaccesibles, lo que les permite escalar sus operaciones y maximizar su impacto social. Por otro lado, las empresas tradicionales mejoran su imagen corporativa y responden a las crecientes demandas de los consumidores e inversores por prácticas empresariales más sostenibles.

No obstante, estas colaboraciones no están exentas de desafíos. Las diferencias culturales y de objetivos entre EES y empresas tradicionales pueden llevar a malentendidos y conflictos que afectan negativamente la colaboración. Es crucial desarrollar una comprensión profunda de las respectivas misiones y objetivos, así como crear estructuras de gobernanza que promuevan la transparencia y la confianza mutua. La falta de recursos financieros, humanos y técnicos en las EES también puede limitar su capacidad para competir y colaborar eficazmente con empresas tradicionales. Por ello, es esencial que las empresas tradicionales proporcionen no solo apoyo financiero, sino también acceso a redes, conocimientos y capacidades.

El riesgo de desviación de misión es otro desafío significativo. La presión para alinearse con las expectativas comerciales de las empresas tradicionales puede llevar a las EES a comprometer sus objetivos sociales y medioambientales. Para mitigar este riesgo, es fundamental establecer mecanismos de gobernanza y estructuras de control que aseguren que los objetivos sociales no se vean comprometidos durante la colaboración.

El Plan de Acción para la Economía Social de la Comisión Europea y proyectos específicos como *Buy Social: B2B* y *Buy WISEly* juegan un papel crucial en la promoción de estas colaboraciones. Estos proyectos no solo aumentan la visibilidad de las EES, sino que también facilitan la cooperación transaccional y mejoran la capacidad operativa de las EES. Sin embargo, persisten desafíos significativos, como la necesidad de incentivos claros para que las empresas tradicionales adopten prácticas de compra socialmente responsables y la superación de barreras burocráticas que dificultan la implementación de estas prácticas.

El proyecto *Buy WISEly*, en particular, ha demostrado ser efectivo en promover asociaciones transaccionales sostenibles entre EES y empresas tradicionales. A través de estrategias de sensibilización, desarrollo de capacidades y creación de redes, el proyecto ha logrado aumentar el conocimiento y la disposición para colaborar entre ambas partes. Sin embargo, es necesario abordar de manera crítica algunos desafíos persistentes, como la falta de estrategias de marketing efectivas y la necesidad de superar obstáculos burocráticos para asegurar el éxito a largo plazo del proyecto.

La digitalización y la sostenibilidad son componentes clave para mejorar la eficiencia y el alcance de las EES. La adopción de tecnologías digitales puede ayudar a las EES a mejorar sus procesos operativos y ampliar su mercado, mientras que la integración de prácticas sostenibles puede contribuir a la reducción de la huella de carbono y a la promoción de un desarrollo económico más equilibrado y justo.

En última instancia, el éxito de las colaboraciones entre EES y empresas tradicionales depende de un compromiso mutuo hacia objetivos comunes de sostenibilidad y responsabilidad social. Las políticas públicas deben seguir evolucionando para apoyar este ecosistema, eliminando barreras burocráticas y facilitando el acceso a mercados y recursos. Con un enfoque holístico y flexible, es posible fomentar un entorno donde las EES no solo sobrevivan, sino que prosperen, contribuyendo de manera significativa al desarrollo económico y social sostenible. La clave está en la construcción de relaciones de confianza y la creación de estructuras de apoyo que permitan a todas las partes involucradas beneficiarse equitativamente de estas alianzas estratégicas.

De cara al futuro, las investigaciones deberían centrarse en desarrollar modelos híbridos de colaboración que integren metas sociales y comerciales y en la identificación de las mejores prácticas para superar las barreras culturales y operativas. Además, es crucial investigar las dinámicas a largo plazo de estas colaboraciones, incluyendo el impacto sostenido en la resiliencia económica y social de las comunidades. La medición del impacto social y medioambiental debe ser refinada y estandarizada para proporcionar datos precisos y comparables que puedan guiar las políticas públicas y las estrategias empresariales.

Bibliografía

- Austin, J. E., & Seitanidi, M. M. (2012). Collaborative value creation: A review of partnering between nonprofits and businesses. Part 1: Value creation spectrum and collaboration stages. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(5), 726-758.
- Barraket, J. y Weisman, J. (2009). Social Procurement and its Implications for Social Enterprise: A literature review, Working Paper, Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies, Brisbane. Disponible en: https://eprints.qut.edu.au/29060/1/Barraket_and_WEI'ssmann_2009_Working_Paper_No_48_Final.pdf (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Barraket, J., y Loosemore, M. (2018). Co-creating social value through cross-sector collaboration between social enterprises and the construction industry. *Construction Management and Economics*, 36(7), 394-408.
- Battilana, J., & Lee, M. (2014). Advancing Research on Hybrid Organizing – Insights from the Study of Social Enterprises. *Academy of Management Annals*, 8(1), 397-441.
- Bruschi, M., Seminara, M., Costarella, T., Quraishy, A., & Willemot, A. (2024). Partnerships between Social Economy Enterprises and Mainstream Businesses. Good Practices Report. Brussels. Disponible en: <https://www.diesis.coop/wp-content/uploads/2024/02/Good-Practices-In-depth-analysis.pdf> (última consulta: 25 de junio de 2024).

- Buy Social Corporate Challenge (2024). Year 8 Report. Summer 2024. Disponible en: <https://www.socialenterprise.org.uk/app/uploads/2024/06/Buy-Social-Corporate-Challenge-Year-8-Report.pdf> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Buy WISEly. (2023a). Deliverable 3.3. Focus Groups. Co-funded by the European Union. Disponible en: https://www.ensie.org/Portals/ensie/OpenContent/Files/11713/Buy_WISEly_D3.3_Focus_Groups_Final.pdf (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Buy WISEly. (2023b). Deliverable 2.1. Booklet of successful B2B partnerships. Co-funded by the European Union. Disponible en: https://www.ensie.org/Portals/ensie/OpenContent/Files/11713/Booklet_of_successful_B2B_partnerships_EN.pdf (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Comisión Europea. (2021). Comunicacaión de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social. COM(2021) 778 final. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0778&qid=1644937802979> (último consulta: 25 de junio de 2024).
- Comisión Europea. (2022a). Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Transition pathway for Proximity and Social Economy. Bruselas. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/52015> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Comisión Europea. (2022b). Call for proporsals: SMP-COSME-2022-BUYSOCIAL-B2BMARKET- Buy social: business to business market. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/smp/wp-call/2022/call-fiche_smp-cosme-2022-buysocialb2bmarket_en.pdf (última consulta: 25 de junio de 2025).
- Comisión Europea. (2022c). BuySocialB2BMarket (2022). Info session presentation. Disponible en: <https://EI'smea.ec.europa.eu/system/files/2022-10/BuySocial-B2BMarket%20-%20Info%20session%20presentation.pdf> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Dees, J. G. (2007). Taking social entrepreneurship seriously. *Society*, 44(3), 24-31.
- Deloitte (2022). The Deloitte Global 2022 Gen Z and Millennial Survey. Disponible en: <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/legacy/docs/about/2022/deloitte-2022-genz-millennial-survey.pdf> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Ebrahim, A., Battilana, J., & Mair, J. (2014). The governance of social enterprises: Mission drift and accountability challenges in hybrid organizations. *Research in Organizational Behavior*, 34, 81-100.

- Ecovadis (2022). Sustainable Procurement Trends Since the Launch of ISO 20400: Fifth Anniversary Reflections. Disponible en: <https://resources.ecovadis.com/blog/sustainable-procurement-trends-since-the-launch-of-iso-20400-fifth-anniversary-reflections> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Ferri, L., & Pedrini, M. Socially and environmentally responsible purchasing: Comparing impacts on buying firm's financial performance. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 174, 880-888.
- Haigh, N., & Hoffman, A. J. (2012). Hybrid organizations: The next chapter of sustainable business. *Organizational Dynamics*, 41(2), 126-134 .
- LePage, D. (2014). Exploring Social Procurement. Buy Social Canada. Disponible en: <https://www.buysocialcanada.com/wp-content/uploads/exploring-social-procurement.pdf> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- IKEA. (2021). Sustainability Report FY21. Disponible en: https://www.ikea.com/global/en/images/ikea_sustainability_report_fy21_4d253ede75.pdf (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Moingeon, B., Yunus, M., Lehmann-Ortega, L. (2010). Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience. *Long Range Planning*, 43, 308-325.
- Mupanemunda, M. (2019). Social procurement Creating employment opportunities through purchasing expenditure. Disponible en: https://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/11417/1/Mupanemunda_Social_procurement_2019.pdf (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Natoli, R., Lou, C.X., & Goodwin, D. (2023). Addressing Barriers to Social Procurement Implementation in the Construction and Transportation Industries: An Ecosystem Perspective. *Sustainability*, 15(11347).
- OECD. (2020). Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/integrating-responsible-business-conduct-in-public-procurement_02682b01-en (última consulta: 25 de junio de 2024).
- OECD. (2021). Social impact measurement for the Social and Solidarity Economy: OECD Global Action Promoting Social & Solidarity Economy Ecosystems. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/social-impact-measurement-for-the-social-and-solidarity-economy_d20a57ac-en (última consulta: 25 de junio de 2024).
- OECD. (2022a). Integrating responsible business conduct in public procurement supply chains. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/integrating-responsible-business-conduct-in-public-procurement-supply-chains_c5350587-en (última consulta: 25 de junio de 2024).

- OECD. (2022b). Recommendation of the Council on the Social and Solidarity Economy and Social Innovation. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0472%20#mainText> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- OECD. (2023a). Policy Guide on Legal Frameworks for the Social and Solidarity Economy. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9c228f62-en.pdf?expires=1720004880&id=id&accname=guest&checksum=A3B9AC9B8491D-B8A1D1A9AF27D28AE4A> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- OECD. (2023b). Buying social with the social economy. OECD Global Action “Promoting Social and Solidarity Economy Ecosystems”. Disponible en: <https://www.oecdilibrary.org/docserver/c24fccd0en.pdf?expires=1720081635&id=id&accname=ocid71013589c&checksum=F5744B882BCCBA4F0240696C4D60193> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 89(1-2), 62-77.
- Rouillard, C., Garceau, S., & Sponem, S. (2015). Public procurement and accountability in the private sector: A case study. *Financial Accountability & Management*, 31(4), 480-498.
- Santos, F. M. (2012). A positive theory of social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, 111(3), 335-351.
- Smith, W. K., Gonin, M., & Besharov, M. L. (2013). Managing social-business tensions: A review and research agenda for social enterprise. *Business Ethics Quarterly*, 23(3), 407-442.
- Smith, B. R., & Woods, C. (2015). Stakeholder engagement in the social enterprise context. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(5), 752-768.
- Technopolis. (2018). Social Business Initiative (SBI) follow up: Co-operation between social economy enterprises and traditional enterprises. Report for the European Commission. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36684> (última consulta: 25 de junio de 2024).
- Van Dijk, S., Hilen, M., Panhuijsen, S., Sprong, N. (2020). Social Enterprises as Influencers of the Broader Business Community. A scoping study. Disponible en: https://www.social-enterprise.nl/application/files/4116/0499/5322/Social_Enterprises_as_influencers.pdf (último acceso: 25 de junio de 2024).

Indicadores Registro de Entidades Socialmente Responsables. Evaluación de la herramienta como instrumento de política pública para el fomento de la sostenibilidad en las empresas. Actualización Indicadores a la normativa CSRD. Enfoque e interpretación para Cooperativas y Sociedades Laborales

Teresa García Muñoz

Ingeniera Industrial Especialista en Medio Ambiente

Palabras Clave: Reporte de la sostenibilidad, directiva CSRD, economía social, registro de entidades socialmente responsables, indicadores sostenibilidad, principios cooperativos, evaluación sostenibilidad.

1. Introducción

El desarrollo normativo que se ha producido a nivel europeo, con la aprobación de la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las Entidades, conocida como Directiva CSRD, y el acto delegado a EFRAG para el Desarrollo de los Estándares Europeos para el Reporte de la Sostenibilidad, aprobado por Reglamento delegado (UE) 2023/2772 sobre las normas de presentación de información sobre sostenibilidad (ESRS), junto con una serie de legislación de ámbito europeo, estatal y autonómico, posterior a la tramitación o la aprobación del Decreto 200/2022, de 25 de noviembre fuerza la necesaria actualización para seguir avanzando en el fomento de la sostenibilidad en las Entidades, a través de la divulgación de sus buenas prácticas en relación con la misma.

El presente artículo analiza el grado de adaptación del Registro Valenciano de Entidades Socialmente Responsables a la normativa europea en materia de divulga-

ción de la sostenibilidad, propone la necesaria adaptación para el desarrollo de un sistema de reporte alineado con esta normativa, al menos, para las pymes, en base al desarrollo de políticas públicas en la materia, las cuales deben seguir el principio de facilitar el acceso a estas herramientas de divulgación en igualdad de condiciones. Esta adaptación del Registro SIR, al ser una herramienta universal y de acceso gratuito, cumple dicho objetivo de igualdad y faculta al Registro de Entidades Socialmente Responsables como una potente herramienta de la administración pública valenciana puesta al servicio de su tejido empresarial.

Del mismo modo, realiza un primer ejercicio de cómo se pueden introducir los principios cooperativos, como indicadores de sostenibilidad en los sistemas de reporte. Ejercicio meramente intuitivo, desarrollado como avance para un estudio ampliado con herramientas metodológicas propias.

Con todo, se asegura una propuesta para la divulgación de la sostenibilidad en las Entidades valencianas que actualiza los indicadores actuales e incide en un sistema de reporte que facilita la declaración en base a resultados, para orientar el avance en el ámbito de la sostenibilidad en las Entidades valencianas que utilicen amparado por Ley 18/2018, para el Fomento de la Responsabilidad Social en la Comunidad Valenciana.

2. Actualización de los indicadores del registro SIR

2.1. Análisis Normativo

La evolución normativa que viene produciéndose en el seno de la Unión europea desde 2013, en relación con la divulgación de la información de naturaleza no financiera y sobre la diversidad que realizan las organizaciones y que ha tenido su trasposición a la legislación estatal y autonómica, toma un nuevo impulso a partir de la adopción del Pacto Verde en 2020 por el Parlamento Europeo. Esta apuesta de la Unión Europea para lograr un continente climáticamente neutro en 2050, ha generado una batería normativa de amplio espectro, donde las Directivas relacionadas con el buen gobierno y la sostenibilidad, así como el marco del desarrollo para las inversiones sostenibles, ha provocado que cobre mayor importancia la información sobre sostenibilidad, y su consideración y conexión con la información financiera de las organizaciones.

En el siguiente cuadro, se puede observar cronológicamente la evolución de esta normativa en la Unión Europea, el Estado Español y la Comunidad Valenciana, constatando la rapidez en la producción de la misma a nivel europeo y la orientación y conexión con la Estrategia de Finanzas Sostenibles de la Unión Europea.

Tabla 1. Evolución normativa sobre reporte de la sostenibilidad

		Unión Europea		Estado Español		Comunidad Valenciana	
2013		Directiva 2013/34/UE sobre la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad					
2014		Directiva 2014/95/UE de modificación de la Directiva 2013/34/UE sobre la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad (NFRD)					
2018	Julio				Ley 11/2018, por la que se modifica el código del comercio y la ley de sociedades de capital en materia de información no financiera y diversidad.	Ley 18/2018, para el Fomento de la Responsabilidad Social	NFRD
	Diciembre						
2020		Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles					
2022	Noviembre						
	Diciembre	Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las Entidades.(CSRD)				Decreto 200/2022, por el que se regula la responsabilidad social en las entidades valencianas.	PACTO VERDE UE
2023	Diciembre	Reglamento delegado (UE) 2023/2772 sobre las normas de presentación de información sobre sostenibilidad (ESRS)					
	Sin aprobar				Anteproyecto de Ley, por la que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza		

2.2 La referencia de los Estándares Europeos de Reporte de la Sostenibilidad (ESRS)

El Decreto 200/2022, del Consell para regular las Entidades socialmente responsables en la Comunidad Valenciana, se basa en las tendencias que la regulación europea se encuentra desarrollando. En primer lugar, la especificidad de la información en materia de sostenibilidad, basados en sistemas de reporte reconocidos y fiables, que deben ofrecer una imagen fidedigna del estado de la sostenibilidad en las Entidades. Por otro lado, la capacidad de la verificación de la información proporcionada, desarrollando conceptos como la auditoria social. Por último, introduce la evaluación del desempeño en base a un sistema de indicadores que proporciona información neutral y comparable, para facilitar e impulsar el desarrollo de estrategias empresariales y sistemas de gestión que conduzcan a modelos de empresariales y de negocio que equilibren impacto económico, social y ambiental en forma positiva.

La aprobación de Reglamento delegado (UE) 2023/2772 sobre las normas de presentación de información sobre sostenibilidad ha desarrollado un estándar europeo de reporte de sostenibilidad, que necesariamente ejerce influencia sobre la regulación valenciana, por que introduce un sistema de reporte común en el marco de la UE, por una parte, y por otra, de forma más particular, puede influenciar en los datos que se proporcionan y la evaluación del desempeño del sistema de indicadores que desarrolla el decreto.

El reglamento 2023/2772, respecto a los estándares ESRS, elaborado por EFRAG, ha desarrollado una serie de indicadores genéricos (agnósticos) para cualquier tipo de actividad, agrupados en doce bloques de tratamiento de la información:

Tabla 2. Esquema de estándares europeos sobre sostenibilidad

General	Enviroment	Social	Governance
ESRS 1. General Requirements	ESRS E1. Climate Change	ESRS S1. Own Work Force	ESRS G1. Business Conduct.
ESRS 2. General Disclosures	ESRS E2. Pollution	ESRS S2. Workers in the value chain	
	ESRS E3. Water and Marine resources	ESRS S3. Affected communities	
	ESRS E4. Biodiversity and ecosystems	ESRS S4. Consumers and end-Users	
	ESRS E5. Resource Use and Circular Economy		

Los 2 primeros bloques, se refieren a información general, donde se hace hincapié en el contenido y metodología de recopilación de datos sobre la sostenibilidad en las organizaciones, el análisis de la doble materialidad y los riesgos, impactos u oportunidades en relación con la sostenibilidad derivados de dichos análisis y del desarrollo de la acción de la organización respecto de la sostenibilidad.

El resto desarrolla las áreas específicas relacionadas con la sostenibilidad: Medio Ambiente y Cambio Climático, Social y Gobernanza.

Para poder evaluar la idoneidad del sistema de indicadores del Registro de las Entidades socialmente responsable (en adelante indicadores SIR) respecto de los estándares ESRS, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- El sistema de indicadores SIR, debe proveer información sobre sostenibilidad encuadrada, no solo en los estándares normativos europeos, también en aquellos que internacionalmente estén vigentes, o que a nivel privado gocen de mayor consenso.
- El sistema de indicadores SIR, es a su vez, una herramienta de evaluación del desempeño, neutral y comparable, lo que implica realizar un esfuerzo en cuanto a la cuantificación de los esfuerzos de desempeño, en la medida de lo posible, por un lado. Por otro lado, se debe proveer, de esquemas de evaluación trazables y sujetos a una metodología estable de seguimiento que permita avanzar en dicha evaluación del desempeño sostenible.

Es por ello, que estándares o indicadores meramente descriptivos o de comunicación de estrategias, políticas y acciones concretas, así como, los análisis de impactos, riesgos y oportunidades, o los de doble materialidad, quedan fuera del alcance del propio registro, debiendo centrar el análisis en aquellos conceptos concretos y sus métricas desarrolladas en la normativa europea y que afecta al Sistema de Indicadores SIR.

Igualmente, EFRAG ha publicado un sistema de referencia voluntario para el reporte de la sostenibilidad en las pequeñas y medianas Entidades no afectadas por la Directiva 2022/2464 CSRD (VSME ESRS), con el objetivo de facilitar y familiarizar a las pymes en la necesidad y oportunidad de utilizar el reporte de la sostenibilidad como propuesta de valor en sus estrategias empresariales. Este sistema introduce 12 bloques de divulgación de la información, 9 de los cuales están basados en métricas. Es necesario, por tanto, contar con un sistema de indicadores que esté alineado con aquello que normativamente desarrolla la Unión Europea, a través de EFRAG.

Con el objetivo de que el Sistema de Indicadores del Registro de Entidades Socialmente Responsables, no solo constituya una herramienta para la introducción y la evaluación del desempeño en materia de sostenibilidad en las entidades que lo soli-

citen, sino que, además sirva de base para el reporte de esta, es necesario comprobar que se adecua la regulación europea en materia de ESRS. Para ello, y teniendo como meta, que sea una herramienta útil y de fácil acceso para la pyme, se ha tomado de base el sistema de referencia voluntario para pymes publicado por EFRAG en su nivel básico.

Una vez establecida esa base, se ha comprobado que los indicadores del registro SIR que amplían el alcance de la propuesta voluntaria para PYMES de EFRAG, también forman parte de los distintos bloques ESRS de la normativa europea.

Con todo se busca conseguir que la pyme con el uso de la herramienta desarrollada por el Registro SIR, asegure también un sistema de reporte alineado con la normativa europea. Las organizaciones afectadas por la directiva CSRD, aunque para cumplir con las exigencias de reporte de la normativa europea, tendrá que ampliar el alcance del reporte, tendrán en el registro una potente herramienta de diagnóstico y de evaluación de la sostenibilidad en sus empresas y en sus estrategias.

El ejercicio comparado del análisis de la normativa europea y aquella vigente en la Comunidad Valenciana, en los aspectos descritos arroja las siguientes conclusiones:

- La totalidad de indicadores del Registro Valenciano de Entidades Socialmente Responsables se encuentra encuadrado en la normativa europea de reporte de la, siendo necesaria la introducción de 12 indicadores para reflejarla en su totalidad¹. Con todo, se puede afirmar que, en la actualidad, el registro de ,Entidades Socialmente Responsables, está alineado con la normativa europea en un 88%, ya que incluye 88 de los 100 indicadores necesarios para alinear-se en su totalidad.

El desarrollo de la normativa europea sobre reporte de la sostenibilidad se realiza dentro de la Estrategia Europea de Inversiones Sostenibles y está relacionada con el reglamento 2020/852, sobre inversiones sostenibles y el Reglamento UE 2021/2178, sobre taxonomía en inversiones sostenibles. La normativa europea en materia de inversiones sostenibles, con el objeto de la transformación ecológica de las finanzas en la Unión Europea, y en base a la estrategia para la neutralidad climática en 2050, focaliza en los aspectos ambientales que categoriza en 5 áreas para el análisis taxonómico:

- Cambio climático.
- Prevención de la contaminación.
- Economía circular

1. Estudio de las variables métricas y cuantificables que la normativa europea exige en el reporte de la sostenibilidad. La divulgación cualitativa y el análisis de estrategia y riesgos, no es objeto de estudio.

- Recursos hídricos y medio marino
- Biodiversidad

Que coinciden con los bloques que desarrolla el Reglamento UE 2023/2772, sobre los ESRS, y que trasladan este esfuerzo de divulgación en materia ambiental a todos los ámbitos del reporte de la sostenibilidad, esfuerzo que se debe trasladar también a los instrumentos normativos vigentes en la Comunidad valenciana.

Si se realiza un análisis parcial del Sistema de indicadores de las Entidades Socialmente responsables de la Comunidad Valenciana se tienen los siguientes resultados:

- **Indicadores sociales.**

- * La totalidad de los indicadores del Registro Valenciano de Entidades Socialmente Responsables está encuadrada en la normativa europea.
- * El registro de Entidades Socialmente Responsables, en la actualidad, responde a los requerimientos de difusión de la información en materia de sostenibilidad del marco normativo europeo en un 94,1%, dado que ya incluye 48 de los 53 indicadores que se requieren para una alienación adecuada a la norma europea².
- * Se propone la introducción de 3 nuevos indicadores en materia de grado de diversidad de origen en las Entidades y grado de estímulo del talento en las organizaciones.

- **Indicadores éticos o de gobernanza.**

- * La totalidad de los indicadores del Registro Valenciano de Entidades Socialmente Responsables está encuadrada en la normativa europea.
- * El registro de Entidades Socialmente Responsables responde a los requerimientos de difusión de la información en materia de sostenibilidad del marco normativo europeo en un 95.6%³, por que ya se incluyen 22 de los 23 indicadores necesarios.
- * Se propone la introducción de 1 nuevo indicador para medir el grado de exposición a los sectores de riesgo que define el reglamento UE 2020/852, sobre inversiones sostenibles.

- **Indicadores ambientales.**

- * La totalidad de los indicadores del Registro Valenciano de Entidades Socialmente Responsables está encuadrada en la normativa europea.

2. Estudio de las variables métricas y cuantificables que la normativa europea exige en el reporte de la sostenibilidad. La divulgación cualitativa y el análisis de estrategia y riesgos, no es objeto de estudio.

3. Estudio de las variables métricas y cuantificables que la normativa europea exige en el reporte de la sostenibilidad. La divulgación cualitativa y el análisis de estrategia y riesgos, no es objeto de estudio.

- * El registro de Entidades Socialmente Responsables responde a los requerimientos de difusión de la información en materia de sostenibilidad ambiental del marco normativo europeo en un 58 %⁴, dado que incluye 11 de los 19 indicadores necesarios para adecuarse a una declaración acorde a la normativa europea, bajo los condicionantes observados en el estudio: utilizar indicadores numéricos de seguimiento y trabajar sobre el módulo básico del sistema de reporte voluntario para pymes.
- * Se propone la introducción de 8 nuevos indicadores y la modificación de 5 existentes para responder a la información que se requiere en la normativa europea en las 5 áreas del ámbito ambiental: Cambio Climático, Prevención de la Contaminación, Recursos Hídricos, Biodiversidad y uso del territorio y Economía Circular.

Una vez analizada la influencia del desarrollo de los estándares ESRS sobre el sistema de indicadores del registro SIR, se concluye que los bloques sociales y de gobernanza reflejan de forma adecuada el desarrollo normativo que la Unión europea ha llevado a cabo. El bloque ambiental, sin embargo, requiere un esfuerzo en la divulgación de datos relacionados con el cambio climático, energía y economía circular.

2.3. El sistema de indicadores en la normativa cooperativa valenciana

La aprobación del DECRETO LEY 4/2023, de 10 de marzo, del Consell de modificación del Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunidad Valenciana, introduce cambios en la normativa cooperativa valenciana, que pueden afectar a la divulgación de la información de sostenibilidad que les afecte.

Igualmente, y para facilitar a las cooperativas el uso del Registro de Entidades Socialmente Responsables, es importante realizar todas aquellas aclaraciones que concurren en una interpretación cooperativa del uso del sistema de indicadores.

Para ello se realiza un trabajo de revisión de los indicadores SIR, indicando aquellos que precisen una interpretación que facilite su uso en el ámbito cooperativo.

De los 88 indicadores del Registro Valenciano de Entidades responsables, 14 precisan ampliar la información para facilitar la divulgación de estos datos en el ámbito cooperativo.

Igualmente aquellos principios cooperativos y especificidades de estas figuras de empresa de la economía social, cuyo régimen jurídico y características propias, pueden estar relacionadas con una contribución a la sostenibilidad en el desarrollo de

4. Estudio de las variables métricas y cuantificables que la normativa europea exige en el reporte de la sostenibilidad. La divulgación cualitativa y el análisis de estrategia y riesgos, no es objeto de estudio.

su actividad, y que, sin embargo, no encuentran un indicador o estándar específico dentro del sistema de indicadores del registro de Entidades socialmente responsables para ser reportados, tienen en el cumplimiento voluntario adicional, definido en el artículo 15 del decreto 200/2022, un espacio para poder ser desarrollados.

En base a ello, y como avance, para un futuro desarrollo de indicadores específicos en materia de sostenibilidad para las Entidades cooperativas, se apunta a que aspectos de estos principios se pueden recoger a través del uso de este instrumento dentro del registro de forma genérica, sin menoscabo, que cada entidad u organización lo complete con aquello que considere necesario.

2.4. Estructura y Metodología de Trabajo

La metodología de trabajo para la actualización de los indicadores del Registro de Entidades socialmente responsables de la Comunidad Valenciana se basa en la desarrollada por la Catedra de Empresa y Humanismo de la Universidad de Valencia, para el Desarrollo del Decreto que lo rige.

Es por ello por lo que se parten de las siguientes premisas:

- Referencias comparadas
 - * Directiva. CSRD. Los indicadores propuestos forman parte de la batería de métricas que exige la UE en los estándares ESRS, por tanto, tienen referencia normativa con lo que supondría una referencia normativa para su incorporación. No obstante, y para ahondar en la robustez del modelo se ha comprobado que también forman parte de las propuestas de Global Reporting Initiative, como estándar internacional de referencia.
 - * Legislación en materia cooperativa, para la comprobación y adaptación a la misma en los instrumentos normativos actuales del Registro Valenciano de Entidades Socialmente Responsables.

3. Interpretación para Cooperativas

3.1. Los Estándares SIR en relación con Cooperativas

Los últimos datos publicados por CIRIEC en el portal estadístico de la Comunidad Valenciana (2021) estimaban que la contribución al PIB de la Comunidad Valenciana de las Entidades de la Economía Social ascendía a 14.120 millones de €, alrededor de 12.29%. Dichas entidades generaron 173.444 puestos de trabajo directos y repartieron beneficios sociales o económicos, según el caso, entre 10.440.000 personas socias o asociadas.

De estas entidades cabe destacar la forma empresarial de mercado que representa el cooperativismo. En 2021 supuso una contribución de 8.098 millones en el PIB, generó 56.692 puestos de trabajo directos y distribuyó riqueza entre 4.792.863 personas socias en la Comunidad Valenciana. El cooperativismo supone el 88% de las aportaciones de la economía social de mercado, con sus 2.390 cooperativas activas.

Este tipo de Entidades que forman parte de la Economía Social tienen un régimen jurídico propio, cuya competencia es autonómica y se rigen por 7 principios adoptados a nivel internacional:

1. Afiliación libre y voluntaria.
2. Organización democrática.
3. Participación económica de los socios.
4. Autonomía e independencia.
5. Educación, formación e información.
6. Cooperación entre cooperativas.
7. Comunidad y entorno.

Con todo, se caracterizan, sobre todo por la participación democrática en la toma de decisiones en la organización de forma directa e independiente del capital de esta y por la limitación del capital y el beneficio para la consecución de los objetivos sociales de cooperativa y sus intereses colectivos.

Estas características, en principio, supondrían una forma de funcionamiento que beneficia a la sociedad en su conjunto, creando mayor bienestar y reduciendo la desigualdad en su entorno. Se podría pensar que son organizaciones, que por sus características contribuyen a la sostenibilidad.

No obstante, la existencia de un mayor nivel de acción social, o la búsqueda de beneficios sociales y económicos, no exime del cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad que revelan el equilibrio entre los beneficios económicos, sociales y ambientales de las organizaciones sostenibles, aunque se puede intuir una mayor alineación de estas organizaciones con el concepto de sostenibilidad que desarrolla la normativa en Europa y en España, y, más concretamente el Decreto 200/2022, en la Comunidad Valenciana

En cualquier modo, es necesario realizar una lectura de este decreto, teniendo en cuenta el régimen jurídico específico de las cooperativas y sociedades laborales, aunque este último se caracteriza principalmente por la regulación de la participación de los trabajadores en el capital de la sociedad, siendo aplicables los principios de la economía social de un modo más genérico, que para el caso de las cooperativas.

Los indicadores del Registro de Entidades Socialmente Responsables precisan de una interpretación adaptada a la realidad de estas entidades, sobre todo a las cooperativas para facilitar el uso del Registro por parte de las mismas.

De los 88 indicadores del Registro SIR, 73 se refieren a ámbitos organizacionales transversales, que miden el avance en materia de sostenibilidad en los campos sociales, éticos y ambientales. Sin embargo, en 15 de ellos, se hace necesario aclarar conceptos y definiciones relativos a las cooperativas.

3.2. Indicadores propuestos para Cooperativas y Sociedades Laborales

3.2.1. Participación de los trabajadores en la empresa

Cuadro 1. Participación de las personas trabajadoras en el capital

Nuevo indicador	Denominación	
ES1	Participación de las personas trabajadoras en el capital	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Capital social perteneciente a personas trabajadoras en la empresa /Capital social total	

Cuadro 2. Participación de los trabajadores en los órganos de gobierno

Nuevo indicador	Denominación	
ES2	Participación de los trabajadores en los órganos de gobierno.	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Nº de personas trabajadoras en los órganos de gobierno/Nº componentes de los órganos de gobierno. El mayor porcentaje lo obtendrían las cooperativas de trabajo o las sociedades laborales, con porcentajes mayores del 50%	

3.2.2. Incorporación de los principios cooperativos

Si tenemos en cuenta los principios cooperativos y la gestión propia en este tipo de organizaciones, se pueden trabajar indicadores como los que se proponen, sin el menoscabo de los datos que estas organizaciones decidan declarar.

Adhesión voluntaria y abierta

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas que quieran utilizar sus servicios y que deseen aceptar las responsabilidades de la afiliación, sin discriminación de género, social, racial, política o religiosa.

Este principio puede entenderse recogido en el indicador SL13 DECLARACIÓN DE NO DISCRIMINACIÓN.

No obstante, para complementarlo se puede proponer la declaración de la incorporación de socios, o el crecimiento de la masa social, como medida de refuerzo del crecimiento y consolidación de la cooperativa.

Cuadro 3. Crecimiento de la masa social

Nuevo indicador	Denominación	
ES3	Crecimiento de la masa social	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	(Nº personas socias/Nº de personas socias año anterior)-1. Niveles: Nivel 0, no declara Nivel 1, declara y el indicador es ≤ 0 , y su puntuación es 0 Nivel 2, declarar y el indicador es > 0 , y su puntuación es 1	

Gestión democrática de los miembros

Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus miembros, que participan activamente en el establecimiento de sus políticas y en la toma de decisiones. Todas las personas que desempeñan la función de representantes seleccionados son responsables ante los miembros.

Un mayor grado de democracia en la toma de decisiones de las organizaciones facilita la participación y la innovación social. Las cooperativas son el máximo exponente de estos principios, pero se pueden proponer indicadores, de variable binómica, que refrenden estas prácticas para todo tipo de entidades.

- Elección democrática de los órganos de dirección y de representación.
 - * Existen garantías estatutarias para la elección de los órganos de gobierno y de representación de la organización, de forma universal y democrática para los miembros de la organización.
 - * El acceso universal a los órganos de dirección y de representación, entre los miembros de la organización, está limitado o es discrecional.

- Acceso a la información en materia de gestión de la organización.
 - * La organización garantiza estatutariamente el acceso a la información sobre la gestión de esta, por todas las personas socias.
- Descripción del perfil social de la cooperativa:
 - * Nº de personas socias (o entidades socias para cooperativas de segundo grado)
 - * Nº de entidades o personas asociadas a la cooperativa.
 - * Nº de personas socias en órganos de gobierno, sectoriales de la organización y de representación de la cooperativa.
 - * Nº asambleas y juntas preparatorias que se realizan anualmente para garantizar la toma democrática de las instalaciones.

Con todo se tendría la siguiente batería de indicadores:

Cuadro 4. Elección democrática de los órganos de dirección

Nuevo indicador	Denominación	
ES4	Elección democrática de los órganos de dirección	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Existen garantías estatutarias para la elección de los órganos de gobierno de la organización de forma universal y democrática, con un acceso universal (no relacionada con la aportación de capital) para todos sus miembros.	

Cuadro 5. Acceso universal a la información

Nuevo indicador	Denominación	
ES5	Acceso universal a la información	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Existen garantías estatutarias en el acceso a la información de la empresa, para todos sus miembros.	

Cuadro 6. Perfil social de la cooperativa

Nuevo indicador	Denominación	
ES6	Perfil social de la cooperativa	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Grado de la cooperativa	
	Personas o entidades socias	
	Personas o entidades asociadas	
	Personas socias en organos de gobierno, sectoriales, etc	
	Asambleas y juntas preparatorias para la gestión	

Participación económica de los miembros

El tercer principio cooperativo se refiere a la orientación del capital a la consecución del objeto social de la empresa. En él, los socios contribuyen de forma equitativa al capital de la cooperativa y lo controlan democráticamente. Los miembros destinan los beneficios a cualquiera de las siguientes finalidades: desarrollar su cooperativa, beneficiar a los miembros en proporción a sus transacciones con la cooperativa; o apoyar otras actividades aprobadas por la afiliación.

Por ello para la declaración de este principio se debe abordar la desagregación de la influencia del capital en la toma de decisiones y el reparto de beneficios y las limitaciones sobre el mismo.

- Influencia del capital en la participación en la toma de decisiones.
 - * Variable dicotómica, que mide de forma directa uno de los principios de la economía social.
- Redistribución de los beneficios.

Cuadro 7. Redistribución de los beneficios

Nuevo indicador	Denominación	
ES7	Redistribución de los beneficios	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Beneficios redistribuidos/Beneficios Totales Por beneficio distribuido se entienden los beneficios que se destinan a reservas legales sobre los mismos, reparto de beneficios en función del trabajo aportado o actividad realizada por las socias y socios o al fin social objeto de la entidad.	

Autonomía e independencia

Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus miembros. Los Estatutos y Reglamento de Régimen Interior deben garantizar la independencia y la autonomía en la gestión.

Educación, formación e información

Las cooperativas ofrecen educación y formación a sus miembros, representantes elegidos, directores y empleados, para que puedan contribuir de forma efectiva al desarrollo de sus cooperativas. Asimismo, informan al público general –particularmente a los jóvenes y a los líderes de opinión– sobre la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

Para ello en la legislación cooperativa valenciana se reserva del 5% de los beneficios de estas entidades al Fondo de Formación y Promoción cooperativa, que se incorpora en indicador SL 23 HORAS DESTINADAS A FORMACIÓN.

Cooperación entre cooperativas

Las cooperativas sirven de forma más efectiva a sus miembros y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando con estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

La declaración de este principio se puede desarrollar mediante la puesta en conocimiento de:

- Nº de proveedores/clientes de naturaleza cooperativa o pertenecientes a la economía social, respecto del total.

- Inter cooperación o participación en organizaciones de segundo grado.
- Pertenencia a estructuras representativas del cooperativismo.

Cuadro 8. Intercooperación

Nuevo indicador	Denominación	
ES8	Intercooperación	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Nº de Proveedores de naturaleza cooperativa o pertenecientes a la ES, respecto del total (%)	
	Inter cooperación o participación en organizaciones de segundo grado	
	Pertenencia a estructuras de representación del cooperativismo	

Interés por la comunidad

Las cooperativas trabajan para el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus miembros.

El grado de interacción con los stake holders de la organización formaría parte de la evaluación del desempeño en materia de sostenibilidad a través de los siguientes conceptos.

- Existencia de un mapa de stake holders y número de actores con los que la cooperativa se relaciona.
- Grado de escrutinio de estos, lo que implica necesariamente la existencia o no de un análisis de materialidad con la participación de estos.

Por otra parte, en la declaración de este principio cabría declarar toda la acción social que las cooperativas realizan.

Cuadro 9. Acción social

Nuevo indicador	Denominación	
ES9	Acción social	
Redacción actual	Redacción propuesta	Justificación
No existe	Beneficios reportados en la comunidad se refiere a actividades de acción social y filantropía realizadas por la organización.	

En resumen, el bloque de reporte de estándares específicos para cooperativas, se generan 9 indicadores nuevos. Esta puntuación es para todo tipo de cooperativas, independiente de su tamaño y suponen una primera tentativa de incluir los principios cooperativos como aportación a la sostenibilidad, por la naturaleza de la entidad en cuestión.

4. Conclusiones

A modo de conclusión el presente informe, recoge un análisis comparado con el desarrollo de las directivas en materia de reporte de sostenibilidad que ha desarrollado la Unión Europea en base a la puesta en marcha de la Estrategia Europea para las finanzas sostenibles.

De esta revisión se pueden obtener las siguientes conclusiones en cuanto al desarrollo de la nueva normativa europea:

- El actual sistema de reporte desarrollado en el Registro de Entidades Socialmente Responsables está alineado con la Directiva CSRD, en un 88%.
- Requiere la introducción de 12 nuevos indicadores para poder considerar una alineación completa.
- De los nuevos indicadores propuestos, se proponen 3 para el ámbito social, 1 para el de gobernanza, y 8 para el ámbito ambiental.
- Se propone una reestructuración del sistema de indicadores que no afecta a puntuaciones totales y a su peso, aunque si varían dentro de cada bloque, social y ambiental.

Por otro lado, y en relación con esta normativa y su aplicación para las pymes, el Registro constituye una herramienta de gran importancia para el avance en el reporte para la sostenibilidad, ya que su uso, permite conseguir el nivel básico de declaración de sostenibilidad que EFRAG ha propuesto en su sistema voluntario de declaración para pymes.

Para gran empresa afectada por la Directiva CSRD, supone una herramienta de diagnóstico y de desarrollo, válida para establecer el punto de partida en la estructuración del reporte en materia de sostenibilidad que exige la Unión europea.

Por último, se propone la adaptación del Registro SIR para las entidades de la economía social de mercado, cooperativas y sociedades laborales, a través de, por una parte, la revisión del sistema de indicadores actual de forma que quede adaptado para este tipo de entidades. Por otra proponiendo una serie de estándares específicos para estas entidades, basados en la peculiaridad de su ordenamiento jurídico

propio, el cual posee características propias directamente relacionadas con la aportación a la sostenibilidad que deben formar parte del reporte de esta.

Bibliografía

- BIBLIOGRAPHY AECA, J. F. (2022). *Prácticas de Divulgación de información no financiera en las cooperativas españolas de mayor dimensión: recomendaciones*. Madrid: AECA. Asociación de Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- Aladdin Dwekat, E. S. (2021, May). The Impact of Audit Committee Characteristics on Corporate Social Responsibility Disclosure. *Doctoral Tesis*. Valencia: UPV.
- Bollas, E. M., Seguí, E., & Polo, F. (2014). Sustainability reporting in european cooperative banks: an exploratory análisis. *REVESCO N°115*, 30.
- Bollas, E., Seguí, E., & Polo, F. (2016, June). Factores determinantes en la emisión y la verificación de informes de sostenibilidad: un estudio entre las organizaciones cooperativas y mutuales más grandes del mundo. *Tesis Doctoral*. Spain: UPV.
- Comisión, E. (2021). *Building an economy that works for people: an action plan for de social economy*. Louxembourg: Publications Office of European Union.

Webgrafía

- Documentación disponible en <http://www.efrag.org>”, sobre los 12 paquetes de información sobre la sostenibilidad propuestos a la Comisión, ESRS
- Lopatta, K. (2022). *EFRAGPTF-ESRS*. Retrieved from www.efrag.org.
- ESR1 General Requirements - ESRS E1 Climate Change
- ESR2 General Disclosures - ESRS E2 Pollution
- ESRS S1 Work Force - ESRS E3 Water and marine resources
- ESRS S2 Workers in the Value Chain - ESRS E4 Biodiversity and ecosystems
- ESRS S3 Affectes Communities - ESRS E5 Resource use & Circular Economy
- ESRS S4 Costumers and End Users - ESRS G1 Bussines Conduct

Legislación

- Directiva 2022/2464 de 14 de diciembre que modifica el reglamento (UE) nº537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de informes sobre sostenibilidad en las empresas.
- Anteproyecto de Ley xx/20xx de xx de xxxx, por la que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza

- Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat, para el fomento de la Responsabilidad Social.
- Decreto 200/2022, de 25 de noviembre, del Consell, por el que se regula la responsabilidad social en las empresas.
- Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas.
- Decreto Ley 4/2023, de 10 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunitat Valenciana.
- Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.
- Principios cooperativos de la ACI.

La financiación de las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso en el marco de la colaboración público-privada. Una propuesta práctica en la Comunidad Autónoma del País Vasco¹

Santiago Merino Hernández²

Letrado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi

Palabras clave: Vivienda, protección pública, cooperativas de viviendas, cesión de uso.

Introducción

Es unánime la opinión de que las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso tienen en la financiación su auténtico talón de Aquiles, sin perjuicio de otras cuestiones también de singular interés como la necesaria clarificación jurídica de esta clase de cooperativas. Y todo ello, además, en proyectos que pueden presentar notables diferencias. Así, desde experiencias en las que nos encontramos con un promotor/constructor al que se le encarga todo el hecho promocional que incluye la consecución de suelo y la construcción del conjunto residencial, incluida la financia-

1. La presente ponencia forma parte de la tesis doctoral defendida por su autor en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea el 21 de marzo de 2024 bajo el título “Cooperativa de Vivienda. De la experiencia internacional a la realidad en España y su particular concreción en la Comunidad Autónoma del País Vasco” y codirigida por las profesoras de esta universidad Aitziber Etxezarreta y Rosa Otxoa-Errarte. El tribunal estuvo presidido por Adoración Mozas, catedrática de la Universidad de Jaén y presidenta de CIRIEC-España; además de por los también catedráticos Carlos Vargas (Universidad de Almería), Carmen Marcuello (Universidad de Zaragoza, presidenta del OIBESCOOP y vicepresidenta de CIRIEC-España), y Alberto Emparanza y Aitor Bengoetxea (ambos de la Universidad del País Vasco).

2. Doctor por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Letrado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Miembro del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social -GEZKI- de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, y director adjunto de la Revista Vasca de Economía Social de este Instituto. Miembro del Consejo Asesor de la Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa de CIRIEC-España. Miembro de número de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo con sede en la Universidad de Deusto.

ción, hasta la participación directa del grupo promotor inicial que aborda igualmente los aspectos financieros relacionados con el proyecto. Lo que no cabe duda es que la financiación, así como la consecución del suelo, son problemáticas recurrentes en las experiencias analizadas, lo que nos lleva a valorar diversas soluciones, entre las que emerge como principal la necesaria implicación de la Administración pública respecto a estas cuestiones, sobre todo en todo lo que se refiere a la vivienda protegida.

Objetivo

El objetivo último es plantear un modelo financiero, en el marco de la colaboración público-cooperativa, circunscrito a las especificidades del régimen de cesión de uso y muy especialmente para las viviendas protegidas. Seguramente los colectivos que impulsan estos proyectos están mucho más necesitados de dicha colaboración, y los poderes públicos mucho más interesados en este modelo que en el tradicional de adjudicación de la propiedad de las viviendas. En este sentido, a pesar de las diferentes fases que podemos encontrar en una cooperativa de viviendas en régimen de cesión de uso (diseño, la estrictamente promocional, la de amortización del crédito promotor, y la de mantenimiento y convivencia), la propuesta la hemos centrado en el hecho estrictamente promocional, en cuanto es en esta fase en la que mayores necesidades financieras vamos a encontrar. Por otro lado, la propuesta se enmarca en la Comunidad Autónoma del País Vasco, ámbito territorial en el que se está desarrollando la promoción de viviendas protegidas bajo este régimen más importante del Estado, más concretamente en Donostia-San Sebastián (barrio de Txomin Enea). Con todo, pretende proyectarse a todo el Estado, si bien obviamente de conformidad con las determinadas realidades que nos podemos encontrar en cada comunidad autónoma y en el marco de sus normativas, tanto generales como específicas, de aplicación.

Metodología

En relación con el estudio realizado, se ha seguido el esquema tradicional de descripción general del tema, el contexto, los objetivos, las preguntas claves, la metodología y las fuentes que se utilizarían en la recogida de datos, los recursos a utilizar, y la elaboración por fin de la propuesta. Esta metodología ha sido la seguida, sin perjuicio de que en todo momento se ha profundizado en la literatura científica fundamental y se han realizado todas las revisiones y reconstrucciones necesarias. Concretamente hemos analizado el régimen jurídico de la normativa de vivienda protegida en la Comunidad Autónoma del País Vasco, y partiendo de las posibilidades que se abren hemos abordado, y corregido en el marco de lo posible, los costes de financiación de un proyecto concreto habido en esta Comunidad Autónoma. Sobre ese coste de edi-

ficación, hemos diferenciado las aportaciones iniciales de las personas socias, de la cantidad a financiar a través de un préstamo promotor, y su fórmula de amortización por la cooperativa, sin olvidar las necesarias garantías que deben aportarse para la consecución de este préstamo.

Resultados

La primera de las cuestiones que queremos poner en valor es que el modelo de cesión de uso permite el acceso a la vivienda y a su disfrute, más en concreto a la vivienda protegida, con la misma autonomía que en la propiedad privada, pero sin las cargas económico-financieras de esta. Un modelo que se caracteriza por la ausencia de especulación, tanto del conjunto inmobiliario, como de las viviendas cuyo uso es adjudicado a las personas socias en la medida que dicho derecho no es transmisible libremente en el mercado. En definitiva, las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso no responden a una pretensión especulativa, ya que su finalidad no es lucrativa sino garantizar un derecho como es el del acceso a una vivienda digna por parte de la ciudadanía.

Atendiendo principalmente a la participación económica que deben afrontar las personas socias, esta se presenta realmente competitiva frente a la realidad del mercado, por debajo incluso a la del alquiler y, sobre todo, por debajo de los costes de las hipotecas inherentes a la propiedad que se derivan del acceso a esta. Igualmente, la existencia de tan solo una única inscripción en el Registro de la Propiedad (no así de los derechos reales que podrían ser inscritos), contribuye sin duda a reducir los costes a los que deben hacer frente las personas socias. Por otra parte, la persona socia no condiciona, ni hipoteca su futuro, en la medida de que cualquiera de ellas puede causar baja en la cooperativa como consecuencia del principio de puerta abierta.

Por su parte, hemos concluido que los poderes públicos, y más en concreto sobre el modelo que proponemos en relación con la vivienda protegida, comparten el interés con el cooperativismo de vivienda en régimen de cesión de uso a la hora de posibilitar el acceso a la vivienda protegida de forma no especulativa. Para ello, se podría concretar la adjudicación de derechos de superficie a unos determinados años a través de las oportunas licitaciones públicas convocadas para este modelo o, en su caso, mediante adjudicaciones directas en los términos normativos previstos. De esta forma, se cumplirían las premisas establecidas en la política pública gubernamental vasca (marco de referencia estudiado) consistente en soportar la vivienda protegida en el concurso público y en la no adjudicación de la propiedad. Así mismo, la Administración pública no participaría en el hecho promocional ni en la gestión del parque de viviendas, recayendo todo ello en el propio modelo cooperativo.

Sin embargo, y a los efectos de hacer posible estos proyectos y que se puedan generalizar, la Administración pública debe colaborar, además de en la puesta a disposición de suelo donde puedan desarrollarse las diferentes promociones, en la adecuada gestión de estas cooperativas, garantizando de alguna forma el acceso a su financiación sobre el modelo que proponemos. Esta colaboración debe concretarse, sobre todo, en una línea de avales o garantías de las Administraciones públicas, que complementen las que puedan ofrecer las propias cooperativas de viviendas, o su sector representativo, a la hora del acceder al crédito promotor

1. Introducción. La problemática derivada de los aspectos económico-financieros en estas cooperativas. Hacia la colaboración público-cooperativa

Como se ha adelantado, la consecución del suelo, así como la financiación, son problemáticas recurrentes en las experiencias analizadas, lo que nos lleva a pensar que es necesaria la implicación de la Administración pública respecto a estas cuestiones, sin olvidar otras como las relativas a los aspectos urbanísticos que a todas luces también condicionarán la promoción de las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso. Si como decimos la participación de la Administración pública se convierte en fundamental, esta debe superar el cortoplacismo generador de una gestión administrativa en muchas ocasiones poco eficiente. Frente a esto, pensamos en un tratamiento *ad hoc*, sobre todo en relación con los aspectos ya señalados, en una política pública basada en una evaluación adecuada, también interesada, y con una gestión centrada en la especificidad y el papel que cumplen estas entidades, y mucho más cuando hablamos de vivienda protegida.

A la hora de analizar las necesidades financieras que se presentan en estos proyectos podemos describir varias fases en donde estas necesidades se ven claramente diferenciadas, en concreto cuatro: la fase inicial de diseño, la estrictamente promocional, la de amortización del crédito promotor, y la de mantenimiento del proyecto. A estos efectos, es la segunda, la fase estrictamente promocional, la más determinante debido a que, además de la constitución de la cooperativa, dará comienzo a la construcción del conjunto inmobiliario tendente a que las personas socias puedan acceder a la vivienda (en nuestro caso en régimen de cesión de uso), y en donde el principio básico es el de la seguridad jurídica y financiera con tan solo el objetivo de la finalización de la obra. En este contexto, la necesidad financiera vinculada a la inversión se convierte en el eje principal sobre el que se vertebrará el proyecto. A todo ello le seguirán posteriormente la necesidad de largas amortizaciones para que el proyecto sea viable. Además, no podemos obviar la problemática que se deriva de todo ello en las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso, y más con

relación a la vivienda protegida, cuando esta dispone de una cesión del suelo limitada en el tiempo. Por último, toma singular relieve las necesidades económicas de la propia cooperativa, y que deberán afrontar las personas socias, derivadas del normal desarrollo de la actividad en este tipo de cooperativas.

De los proyectos analizados durante la investigación podemos concluir que, más allá de todo lo relativo al crédito promotor, han sido dos las notas que hemos observado en lo que es la aproximación que los diferentes colectivos realizan a sus propias necesidades financieras. La primera de ellas hace referencia a buscar mecanismos que minimicen las aportaciones iniciales necesarias para dar comienzo al proyecto. La segunda, que las cuotas que las personas socias deben abonar mensualmente también sean reducidas, cuotas que no lo olvidemos incluyen la amortización del crédito promotor. Dicho esto, también resulta una preocupación la consolidación económico-patrimonial de los bienes de la cooperativa financiados por las personas socias y su consideración como colectivos (no individualizables) e irrepartibles. Por lo tanto, la determinación de los bienes colectivos (de la cooperativa) y cuáles pueden ser reembolsables a las personas socias en caso de baja, si estos han sido aportados por estas, se convierte en pieza central para el entendimiento del modelo.

2. Los instrumentos económico-financieros

2.1. Las aportaciones iniciales

Ahondando ya en lo que entendemos estrictamente por fuentes de financiación de cara a abordar los costes consolidados, la primera referencia que nos aparece es la necesidad de una aportación inicial afecta a la puesta en marcha del proyecto y sobre todo al hecho promocional/constructivo de naturaleza residencial. Hacemos referencia no solo al capital social necesario para la constitución de la cooperativa, sino al sumatorio de las aportaciones a las que se obligan las personas socias para, como decimos, hacer posible el proyecto. De las experiencias analizadas, esta cantidad puede llegar a ser relativamente alta³, lo que puede desincentivar a las personas socias que quieran adherirse, sobre todo las más jóvenes, y que estas puedan preferir el alquiler en el que no es necesaria esta inversión. Por otro lado, y en lo que hace referencia a las personas mayores, estas en casi todos los procesos analizados ya disponían de una vivienda propia⁴ por lo que la aportación a la cooperativa se hace depender en muchas ocasiones de la transmisión previa de la vivienda en propiedad en la que re-

3. A efectos de ejemplo citaremos La Borda en Barcelona 15.000€, Entrepatis en Madrid 40.000, o Biziki-de en Donostia inicialmente 28.000€ que finalmente se convirtieron en 35.000€.

4. Recordemos que en estos supuestos no estamos ante una cuestión relativa al acceso a la vivienda sino vinculada a la economía de los cuidados y/o al acompañamiento en la última parte de la vida.

side la futura persona socia para hacer frente a los costes iniciales. No cabe duda de que todo ello podría conllevar un problema de accesibilidad para amplios segmentos de la población que pensamos solo puede ser subsanado merced a la intervención de los poderes públicos subsidiando de forma individualizada dicha obligación. En todo caso, estamos pensando en líneas de financiación con apoyo público para estas aportaciones iniciales, a tipos bajos y amortizaciones largas. Pero, además, esta aportación inicial está condicionada por la aparición de una serie de gestoras/facilitadores cuya facturación va con carácter general contra esta primera aportación, situación que no difiere mucho de los beneficios que obtienen estas entidades en las promociones de viviendas cooperativas tradicionales.

Estas aportaciones, que normalmente alcanza en el sector inmobiliario (público y privado) al 20% del total de la inversión (el resto lo normal es que sea financiado a través de terceros)⁵, no pueden confundirse en las cooperativas en régimen de cesión de uso con las cantidades entregadas a cuenta de adjudicación de vivienda características de las cooperativas de promoción de viviendas en las que se adjudica la propiedad. Pues bien, como consecuencia de ello, debemos diferenciar la necesidad financiera para hacer frente a una promoción cooperativa cuando estamos ante una cooperativa de viviendas para la adquisición de la propiedad y cuando es el régimen de cesión de uso sobre el que se vertebra el proyecto. Así, en los primeros casos, suele ser habitual que las aportaciones iniciales, básicamente las aportaciones obligatorias al capital social no sean muy elevadas, incluso en ocasiones realmente son poco relevantes, frente a las cantidades entregadas a cuenta de adjudicación de vivienda, contabilizadas en el pasivo de forma diferenciada con naturaleza jurídica de deuda con las personas socias. En el caso que nos ocupa no se produce esa individualización siendo por tanto el destino de estas aportaciones iniciales la financiación del patrimonio colectivo. Estas aportaciones iniciales podrán ser recuperadas en los términos legales y estatutarios en el momento en el que la persona socia concrete su baja, todo ello en estricta aplicación del principio de puerta abierta.

Al hilo de las experiencias analizadas tanto a nivel internacional como estatal, se han constatado propuestas imaginativas encuadradas en “otras aportaciones” y que lo que buscan es minimizar en primer lugar las aportaciones de las personas socias, pero sobre todo la dependencia porcentual del préstamo promotor. Incluso en muchas ocasiones de estas aportaciones ha dependido precisamente poder acceder a la financiación bancaria ya que sin las mismas el acceso a dicho préstamo hubiera sido imposible. Nos estamos refiriendo a la participación de personas socias colaboradoras, emisiones o captaciones de capital participativo, préstamos convencionales, sub-

5. Estas cantidades pueden ser contabilizadas como capital social (aportaciones obligatorias o voluntarias) o como una deuda con la persona socia.

venciones o donaciones e ingresos procedentes de actividades diversas; y que se podrían concretar en el sector público, fundaciones, terceros interesados y, sobre todo, el propio sector asociativo como ocurre en muchas experiencias internacionales.

Queremos detenernos en los títulos y préstamos participativos en la medida que, como señala Simón⁶, su principal hándicap es la preferencia crediticia de sus titulares, debido a que se consideran como deuda subordinada lo que implica que su titular recuperará su inversión después de los créditos ordinarios y, en particular, de los créditos hipotecarios que se hayan desembolsado para financiar la construcción. Si a esto le añadimos que en el marco de la cooperativa sus titulares no intervienen en la toma de decisiones de la cooperativa ni tienen control sobre el capital social, pensamos que el producto se hace poco atractivo para inversores más allá de los vinculados a la economía social.

Por último, todos estos instrumentos financieros a los que venimos haciendo referencia deben quedar perfectamente delimitados en los estatutos sociales, así como las obligaciones económicas tanto de las personas socias como las vinculadas a las unidades convivenciales. Será en este marco normativo en el que se definan por ejemplo las aportaciones iniciales, las obligaciones económicas respecto a la persona socia o a la unidad convivencial, la regulación de las bajas y la consecuencia derivada en relación con el reembolso, la posible solidaridad interna, la accesibilidad, el posible tránsito o no a otros modelos (transformación de la cooperativa), así como otros elementos que ayuden a la consecución del crédito. Y todo ello analizado, no hay otra posibilidad, desde marcados criterios técnicos en los que se debe contemplar de forma pormenorizada la capacidad económica en el tiempo.

En definitiva, la capacidad de obtener recursos financieros en esta fase inicial respecto al montante global que pueda necesitarse depende primeramente de la decidida apuesta de los promotores y su capacidad financiera para hacer frente a las aportaciones iniciales, pero también de la capacidad de negociación sobre los tipos de interés del crédito promotor o remuneraciones asociadas, la participación o no de personas colaboradoras interesadas en el proyecto, la accesibilidad a la política subvencionadora que pueda implementarse desde el ámbito público, la posible captación de fondos públicos, privados o comunitarios, así como los plazos de amortización de todos estos instrumentos.

6. SIMÓN, H. (2020): "Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España?", *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, nº 134, Madrid, pág. 7.

2.2. El crédito promotor

Continuando con las fuentes de financiación, abordamos a continuación el crédito promotor como la operación más importante que puede darse en el proyecto y sin duda condicionante del mismo. Como decimos, debemos detenernos en el análisis de este, y sobre todo en el comportamiento de las entidades financieras y su incidencia en definitiva en el efectivo devenir de la propuesta en la medida que esta muchas veces depende de las condiciones que se impongan desde estas entidades. Para las entidades financiadoras del crédito promotor la combinación entre riesgo, ausencia de ánimo de lucro, voluntad de no individualización del patrimonio y las dudas sobre las garantías a ofrecer, hacen que la financiación haya sido sistemáticamente rechazada en muchas ocasiones⁷. Hablamos de las entidades financieras tradicionales y sin perjuicio de la aproximación realizada por la banca ética, obviamente más interesada en la medida que forman parte de un mismo sector como es la economía social y que comparten con este tipo de cooperativas. La banca ética a la hora de financiar estos proyectos ha tenido en los últimos años una lenta pero constante aproximación al modelo y ha ido acumulando éxitos y conocimiento de las dificultades que acarree esta clase de cooperativas para su financiación.

En el momento de aproximarse al estudio de los proyectos de cara a la concesión del crédito promotor, las entidades financieras, no solo las tradicionales sino también las éticas, se encuentran con la dificultad de no estar ante un modelo definido y que pueda ser generalizable. Todo ello hace que los parámetros de estudio por parte de los comités de riesgos de estas entidades se deban redefinir. Esto indudablemente dificulta la aproximación por estas entidades, muy acostumbradas a la utilización de plantillas y fórmulas matemáticas a través de las cuales evalúan los riesgos. Para este fin, a hora de atender el crédito solicitado, se deberá analizar si nos encontramos con un proyecto caracterizado por la compra del suelo o con tan solo un derecho de superficie en el que incluso la cooperativa pueda encontrarse con problemas para hipotecarlo. Por otro lado, la cesión de uso presenta un problema específico en la medida que las entidades financieras están acostumbradas a la financiación de propiedades que permitan la individualización y, por ende, que de esta forma se obtengan unas mayores garantías. Esto es lo que ocurre también en las cooperativas de viviendas tradicionales en las que el destino último es la adjudicación de la propiedad.

En consecuencia, en estos proyectos se deben analizar de cara a la financiación otros aspectos como, por ejemplo, la edad de las personas partícipes en los mismos,

7. Podemos citar que en la experiencia de Donostia-San Sebastián, la cooperativa BIZIKIDE, S. COOP, varias de las entidades bancarias más conocidas del actual mercado rechazaron la financiación del proyecto por la ausencia de garantías suficientes, según aducían, hasta la actual financiación que pudo definitivamente conseguir a través de ABANCA.

sobre todo por las dudas que pueden presentarse a la hora de su sustitución a través de otras que puedan seguir haciendo frente a la amortización de crédito. A esta problemática le deberemos añadir la posibilidad o no de que se pueda derivar parte de la responsabilidad a la entidad promotora del proyecto (no hace falta decir que la entidad financiera buscaría dicha repercusión o la generación de avales por parte de quien haya promovido el proyecto para facilitar la concesión del crédito); la existencia o no de una colectividad homogénea que posibilite la puesta en marcha del proyecto a pesar de que, como ya han puesto de manifiesto las entidades financieras, las sustituciones luego son mucho más complicadas; la obligatoriedad o no de la convivencia como variante de estudio respecto al riesgo; la limitación respecto a la accesibilidad; el posible valor social del proyecto y su incidencia en la propia entidad financiadora, etc. Todas estas variables han hecho que las dificultades para acceder al crédito promotor en estas cooperativas se hayan disparado hasta hacer inviables muchas iniciativas.

En el plan de financiación que es preciso definir, es necesario reflejar diferentes flujos financieros con la suficiente seguridad jurídica y sobre los que se proyecten posteriormente los compromisos y se clarifiquen todos los conceptos de cara a la correcta financiación de la cooperativa. En este momento, y cuando la cooperativa acude a la entidad financiadora, deben definirse la capacidades y necesidades, así como la posible presencia de entidades promotoras y los acompañamientos y apoyos externos, buscando la confianza suficiente de aquella. Por añadidura, es una tónica habitual que ni se estudien los proyectos por estas entidades si todavía no se ha adquirido el suelo y conseguido la licencia de obra porque, en realidad, el crédito promotor en la gran mayoría de los casos es un crédito de financiación a la construcción del conjunto inmobiliario. En verdad, estas entidades analizan la implicación financiera de las personas partícipes buscando en el esfuerzo conjunto entre estas y la entidad financiera⁸, el plan de construcción y la sostenibilidad de la cooperativa para garantizarse la debida amortización.

8. Cuando hablamos del necesario equilibrio, no es esta una cuestión de voluntad de la entidad financiera, que lo que busca es minimizar su riesgo compartiéndolo, sino en la estricta aplicación del Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero. El artículo 5.1 de esta norma establece que *"El préstamo o crédito garantizado no podrá exceder del 60% del valor de tasación del bien hipotecado, salvo para la financiación de la construcción, rehabilitación o adquisición de vivienda, en las que podrá alcanzar el 80% de aquel valor, sin perjuicio de las excepciones previstas en el siguiente apartado"* El punto 2 del artículo citado y que regula en qué casos se podrá superar el 80% sin que exceda del 95%, señalando que así se podrá hacer *"...si el préstamo o crédito hipotecario cuenta con aval bancario prestado por entidad de crédito distinta de la acreedora o se halla cubierto por un seguro de crédito, del ramo 14 del artículo 6.1 del Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, prestado por entidades aseguradoras. En cualquier caso, será la entidad de crédito acreedora quien sufrague el coste del*

Las entidades financieras a la hora de conceder un crédito buscan unas garantías hipotecarias de las viviendas que en nuestro caso son imposibles. Tan solo cabe contemplarlas en el cooperativismo de viviendas a través del cual se accede a la propiedad de las viviendas y en el cual en el momento de la adjudicación de estas se produce, o por lo menos se oferta, la subrogación en el crédito promotor por parte de las nuevas personas propietarias de las viviendas adjudicadas. Para ello, como decimos, debe procederse a fórmulas de copropiedad o propiedad individualizada de las viviendas por parte de las unidades de convivencia que las ocupan. No hace falta decir que esto nos aleja definitivamente del régimen de cesión de uso caracterizado por la propiedad colectiva del conjunto inmobiliario; sin perjuicio, además, de que nacerían nuevos requisitos vinculados a las garantías individuales que podrían limitar la accesibilidad de la ciudadanía al modelo. En suma, podríamos decir que la accesibilidad estaría en manos de las entidades financiadoras lo que no parece ser muy coherente con uno de los principios cooperativos como es el de puerta abierta, si bien, por otro lado, no podemos obviar el principio de realidad económica del proyecto. Lo que sí queremos poner de relevancia en definitiva son las dificultades reales vinculadas a la concesión del crédito promotor en relación con este tipo de entidades.

Planteado el problema, debemos referirnos a las posibles herramientas que lo minimicen, por lo menos en parte, y para ello debemos remitirnos a las experiencias internacionales analizadas. Así, en ocasiones la solución pasa por una banca pública que financie con una mirada no especulativa a la propia cooperativa, tanto a la hora de la consecución del crédito promotor como en lo relativo a las aportaciones iniciales de las personas socias, sin perjuicio además de las líneas de subvenciones de carácter individual que se puedan abordar desde el ámbito público. Pero lo que nos parece más adecuado para solucionar directamente el problema principal, que no deja de ser otro más que la falta de garantías⁹, es el establecimiento de líneas de ava-

aval bancario o quien figure como tomador del seguro y sufrague su coste. En ningún caso podrá repercutirse el coste del aval bancario o seguro sobre el deudor hipotecario.” El artículo 5.2 regula a continuación las condiciones que debe cumplir el aval bancario o seguro. Además, y como otro problema añadido, tenemos que citar la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, en la medida que a la hora de establecer los criterios, principios y sistemas de tasación no parece tener en cuenta el modelo que comentamos generando posibles disfunciones a la hora de la valoración del conjunto inmobiliario en estas cooperativas tendente a la obtención del crédito.

9. En la búsqueda de esas garantías, es habitual que las entidades financieras pretendan que, si el plazo de amortización del crédito otorgado es de 25 o 30 años, las personas socias mantengan también ese compromiso de permanencia, impidiendo que se pueda dar de baja de la cooperativa; u obligando durante todos esos años a que avale la parte alícuota que le pudiera corresponder. Todo esto no hace a nuestro entender más que desnaturaliza el hecho cooperativo que si por algo se caracteriza es por el principio de puerta abierta, más en una comunidad de vida como es este modelo en el que por diferentes razones la persona socia pueda tener que abandonar la cooperativa por diferentes motivos. En definitiva, no puede

les o garantías de las Administraciones públicas, que complementan las que puedan ofrecer las propias cooperativas y/o su sector representativo. Por lo tanto, no cabe más que proponer, de nuevo, una necesaria gestión de alianzas público-cooperativo-privada para garantizar la financiación de estos proyectos.

Reiterada la necesidad de la colaboración público-cooperativa, que consideramos también determinante para la generalización del modelo, no queremos obviar la pregunta, como también se hace Simón¹⁰, sobre hasta qué punto deben involucrarse los poderes públicos en estas experiencias. Pues bien, no suele ser habitual que se realice este cuestionamiento, del que nosotros sin embargo venimos hablando desde hace tiempo en diferentes publicaciones e intervenciones públicas, como si los poderes públicos debieran apoyar cualquier tipo de iniciativa en aras de garantizar ese pretendido, por todos, derecho a la vivienda de la ciudadanía. En todo caso, ya adelantamos que se debe reflexionar de una forma sosegada y sobre todo científica sobre su participación en el apoyo, sobre todo financiero, a este tipo de cooperativas. En cualquier caso, y si lo hiciera, ya adelantamos que pensamos que esta participación debe estar basada, sobre todo en la vivienda protegida, en la titularidad pública del suelo y en la no adquisición de la propiedad por parte de las personas socias; al tiempo que se controla la adquisición de la condición de personas socias desde el principio de igualdad y no discriminación. Solo en esos parámetros podemos entender el apoyo financiero de estas cooperativas desde el ámbito público. Sin llegar a una participación tan directa como la que podemos proponer se han reclamado otro tipo de medidas como, por ejemplo, el establecimiento de ayudas directas a las aportaciones iniciales de los socios, o el establecimiento de bonificaciones fiscales (por ejemplo, en el Impuesto de Bienes Inmuebles y por eficiencia energética). Incluso, caben esas ayudas vinculadas a sectores determinados como la rehabilitación de cara a la recuperación de espacios degradados, o la lucha contra la despoblación en el mundo rural, sin perjuicio claro está del subsidio que pudieran recibir individualmente las personas, principalmente las que se encuentran en los segmentos más desfavorecidos de la población.

pretenderse encadenar a una persona socia en su propia participación por un crédito que ni siquiera ella ha suscrito, sino que lo ha hecho la propia cooperativa. Lo que si evidencia a todas luces es que el problema fundamental del modelo es la ausencia de garantías a la hora de solicitar el crédito promotor.

10. SIMÓN, H. (2020): *Op. Cit.*, pág. 7.

Ibidem, pág. 8. Sobre esta cuestión, también hay algún otro posicionamiento como el recogido en VIELA, M. (2018): "Cohousing: ¿utopía o una posible solución a los problemas habitacionales en nuestro país?", *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda desde los problemas generados por la vivienda en propiedad ordinaria financiada con créditos hipotecarios a otras modalidades jurídico-reales de acceso a la vivienda*, ALONSO, M^a. T. (dtra.), Pamplona.

2.3. El canon o cuota periódica de uso

El modelo de cooperativismo de viviendas en régimen de cesión de uso está caracterizado precisamente por el uso de las viviendas por las personas socias de conformidad con el contrato de cesión de uso que con ellas se suscriba. Como consecuencia de este contrato surge la obligación de pago para las personas socias de un canon o cuota periódica directamente vinculada con el propio uso, no solo de la vivienda sino de los espacios comunes y, en su caso, de otros servicios. Es momento de detenerse en este canon de uso¹¹, de carácter en principio mensual, salvo acuerdo distinto.

Tabla 2.1. Desglose del canon de uso

	Carácter necesario	Por decisión cooperativa	Por prestación de servicios
CANON DE USO	Gastos comunes vinculados al mantenimiento y administración del conjunto inmobiliario	Otras aportaciones obligatorias (en su caso), como las destinadas a la dotación de fondos de maniobra al objeto de atender el deterioro o futuras obras; o para la solidaridad cooperativa	Por el consumo, en su caso, que puedan hacerse de servicios ofertados
	Imputación parte proporcional del crédito promocional hasta su amortización		

Fuente: Elaboración propia.

Como vemos, el canon de uso puede desglosarse en las siguientes partidas: en primer lugar, podemos señalar que formarán parte de este la imputación proporcional a cada persona socia de los gastos comunes entre los que podemos señalar los de mantenimiento y administración del conjunto inmobiliario, seguros suscritos, impuestos (Impuesto de Bienes Inmuebles...) y los derivados de la administración y gestión de la propia cooperativa. Además, formará parte de este canon de uso la amortización del capital financiado, también de forma proporcional a la actividad cooperativizada. Por último, siendo los dos señalados los más importantes en la conformación del canon de uso, cabe la posibilidad que existan otras cuantías que formen parte de este,

11. Son varias las acepciones que hemos visto se utilizan para calificar a estas aportaciones directamente relacionadas con el uso de la vivienda. Nosotros hemos querido utilizar la de “canon de uso”, en la medida que se trata de una renta o cantidad pagada de forma periódica a cambio de la utilización y disfrute de una cosa, si bien no de titularidad pública sí colectiva.

pero en principio de un menor impacto, si bien también de carácter obligatorio. Estas obligaciones dependerán de las decisiones que vaya adoptando la cooperativa en su devenir histórico y pueden consistir, por ejemplo, en fondos especiales de maniobra para atender al posible deterioro y obras futuras, o cuotas especiales vinculadas a la solidaridad con el propio sector.

No hace falta detenerse en la idea de que, si bien el canon de uso al que se obliga la persona socia es uno, se deberá diferenciar claramente los conceptos, a los efectos contables; y sobre todo fiscales, especialmente en lo que hace referencia a los servicios consumidos en la medida que puede que estos estén gravados por el IVA¹². No obstante, lo que hemos pretendido es clarificar la aportación mensual que pueda tener que afrontar cada persona socia en cuanto usuaria y diferenciarla de lo que son los instrumentos financieros derivados de su participación societaria, bien como persona socia o como tercera financiadora. Con todo, lo que es evidente también es que esta cantidad se caracteriza por su variabilidad ya no solo entre diferentes proyectos como parece lógico sino en el marco de la misma cooperativa en la que, como ocurre en las comunidades de propietarios, los gastos comunes, así como los de administración y gestión no son siempre los mismos. Por tanto, la cooperativa deberá decidir la forma de imputación (por ejemplo, si es lineal o no) entre las personas socias o las unidades convivenciales, que hemos de recordar debe ser proporcional a la actividad cooperativizada de conformidad con todas las normativas aplicables. Sin embargo, cabe preguntarse en nuestro caso cuál sería esa actividad cooperativizada y, en consecuencia, el módulo sobre el que imputar el canon de uso al que se obliga la persona socia. Sobre ello, pensamos que no puede ser otro más que la superficie de la vivienda, pudiendo ser otros criterios de carácter subjetivo discriminatorios¹³.

Debemos abordar a continuación una de las cuestiones más importantes a nuestro juicio, no solo para el entendimiento de esta obligación sino para la definición del modelo en cuanto lo condiciona de forma decisiva. Y esta cuestión no es otra más que el diferente tratamiento que le otorgamos a las cantidades asociadas a la amortiza-

12. Recordemos que para que opere la exención del IVA se deberá de estar a lo dispuesto en el artículo 20 de la norma reguladora de este impuesto.

13. No piensan lo mismo Lacol y La Ciudad Invisible que señalan que es algo que podría determinarse en estatutos y asociándolo por ejemplo a la renta disponible (bruta o atendiendo a personas al cargo), ahorros disponibles, edad, o cualquier otro elemento que la cooperativa decida incorporar en el cálculo. Respecto a esto, creemos se confunde la posibilidad de que la cooperativa puede subsidiar de forma excepcional supuestos concretos respecto a determinadas personas socias o establecer reservas especiales para las mismas por diferentes motivos (por ejemplo, para hacer frente a determinados impagos en los que puedan incurrir las personas socias como consecuencia de una situación económica sobrevenida) con el criterio objetivo que debe contemplarse en los estatutos de la cooperativa y que debe ser el proporcional a la actividad cooperativizada. Sobre esta posición de las cooperativas citadas, y que no compartimos, vid. LACOL Y LA CIUDAD INVISIBLE (2018): *Habitar en comunidad. La vivienda cooperativa en cesión de uso*, Madrid, pág. 44.

ción de la financiación obtenida por la cooperativa. Y es aquí en donde encontramos una importante diferencia que en definitiva condicionará y definirá el proyecto y sobre la que necesariamente debemos pronunciarnos.

Pues bien, conocidas las cuatro partes que pueden conformar el canon de uso (mantenimiento y gestión, amortización del crédito promotor, otras aportaciones obligatorias y consumo de servicios), todas ellas en principio no son capitalizables por el socio, y lógicamente no dan derecho a reembolso, si bien en la amortización del crédito se nos presentan importantes dudas. En este aspecto, podemos entender que la amortización del crédito forma parte de los gastos comunes en los que incurre la cooperativa y que son soportados por las personas socias y sobre las que no tienen derecho alguno. En este caso, según se vaya amortizando el activo, la cooperativa contará con un mayor patrimonio irrepartible y las personas socias en el momento de la baja solo tendrían derecho al reembolso de sus aportaciones a capital y en la cuantía que corresponda. Frente a esta posibilidad, puede determinarse que la amortización del crédito se devengue o no en el canon por uso de la vivienda, se contabilizaría de forma diferenciada y como una deuda con la persona socia (cuenta con socio) y reembolsable en el momento de la baja juntamente con las aportaciones capital. Así mismo, podría contabilizarse como aportaciones obligatorias o voluntarias en la forma que lo determine la asamblea de la propia cooperativa. En este último supuesto, es cierto que no es lo mismo hacerlo como cuenta con socios o como parte del capital social entre otras cosas por la afección al coeficiente de solvencia y a la naturaleza jurídica de dicho crédito y su prelación en una posible situación concursal. Pero, en cualquier caso, lo que queremos reflejar es que esta posibilidad partiría de la premisa del derecho al reembolso de las amortizaciones realizadas.

Hemos de insistir en el hecho de que esta reflexión, y la diferente forma de acercarse a la misma, altera totalmente el modelo, si bien, y es una de las conclusiones que sacamos al respecto, ambas tienen un perfecto encaje en la normativa cooperativa¹⁴. Se trata, por tanto, de definir cuál de las dos encajaría de forma más adecuada en lo que venimos entendiendo como cooperativa de vivienda en régimen de cesión de uso. Y sobre todo ello, como ya hemos adelantado, y a pesar de la dificultad que conlleva el empeño, vamos a pronunciarnos.

14. Sirva como ejemplo el concurso público realizado por el Gobierno Vasco en Txomin Enea (Donostia). En este concurso se presentaron dos cooperativas que reflejaban las dos formas de entender este modelo. Ante las primeras dudas iniciales se concluyó por el propio Gobierno Vasco, previa consulta al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, que ambas posibilidades tenían encaje en la por aquel entonces en vigor Ley 4/1993, de 24 de junio de Cooperativas de Euskadi (hoy derogada por la actual Ley 11/2019, de 20 de diciembre). En verdad lo siguen teniendo no solo en la vigente normativa vasca sino también en toda la normativa en el Estado.

La primera de las cuestiones que hemos tenido ocasión de analizar es cuál de las dos posibilidades resulta a nuestro juicio “más cooperativa”. Para ello se podría pensar que parece más lógico en el esquema tradicional cooperativo desvincular las necesidades financieras que se dan en cada momento (en este caso los años de vigencia del crédito) de potenciales derechos individuales que tendrían las personas socias y que derivan en una deuda que se podría en un momento dado ejecutar contra el propio activo de la cooperativa. Las cooperativas de viviendas en este régimen lo que harían es posibilitar el acceso a una vivienda en forma de uso de esta y con el coste que se derive en cada momento histórico de conformidad con los gastos generales que tengan, entre los que se encuentra la amortización del crédito, y que serán imputables a las personas socias de forma proporcional a la actividad cooperativizada. En esta fórmula, tendente a fortalecer el patrimonio colectivo es evidente que la cuota de unas personas socias se verá minorada de una forma considerable si acceden a tal condición una vez que el crédito esté amortizado. Esto es lo que ocurre en otros sectores cooperativos; por ejemplo, en trabajo asociado, en el que salvo situaciones excepcionales que requieran aportaciones o herramientas financieras específicas que den derechos a las personas socias, las inversiones con carácter general son de la cooperativa y no se relaciona con derecho individual alguno de las personas socias respecto a dichas inversiones.

Sin embargo, en esta ocasión también el cooperativismo de vivienda es particular, y mucho más el de régimen de la cesión de uso. En efecto, frente a la tesis expuesta, cabe una aproximación basada en el principio de igualdad y que pretende sobre todo recompensar el riesgo asumido y el esfuerzo de las personas socias que afrontaron el crédito concedido. En esta ocasión, la aproximación sería la de igualar ese esfuerzo realizado y repercutirlo a todas las personas socias. Se podría pensar que esta posibilidad es claramente beneficiosa para las personas que afrontaron el crédito. Seguramente es así, pero en sentido contrario, cuando esté amortizado el crédito los beneficiarios serán aquellas personas que se incorporen al proyecto ya libre de cargas. No se trata por tanto de definir qué persona socia se beneficia más, el cooperativismo no busca eso, sino entender que todas lo deben hacer por igual, los que estén en el proyecto en el momento en que se amortiza el crédito como aquellas que puedan venir. Por esta razón es el modelo que defendemos y que consideramos más acorde para un desarrollo efectivo y la generalización y éxito del modelo.

En este último supuesto, la cantidad que habría que devolver a la persona que causa baja estaría compuesta por las aportaciones obligatorias y la parte proporcional del capital amortizado. Lo que sí debemos poner de relieve es que, de la experiencia analizada, no solamente en el incipiente modelo español sino también en

las experiencias internacionales¹⁵, es difícil que los promotores iniciales no busquen recuperar también la amortización realizada en lo que de alguna forma significa una suerte de ahorro, quedando tan solo en la tesis contraria postulados muy ideologizados y en ocasiones dogmáticos. Y, en verdad, si de lo que se trata es de generalizar el modelo es difícil que se consiga sin repartir los esfuerzos entre todas las personas socias, presentes y futuras. En caso contrario corremos el riesgo, a nuestro juicio, de que los proyectos no encuentren suficientes interesados.

La consecuencia de esta posibilidad es que, si bien podría resultar sencillo que se incorporen personas socias en la medida que este modelo garantiza el acceso a la vivienda y posibilita el ahorro, presenta más dificultad a la hora de la sustitución de las personas socias sobre todo porque cuanto más esté amortizado el crédito más deberá aportar la persona socia entrante para poder compensar la salida de aquella que abandona la cooperativa, cantidades que pueden volverse inasumibles afectando a la accesibilidad de los proyectos y que implique en consecuencia que no existan nuevas personas que pretendan acceder a la condición de socias. En este sentido, frente a una posible descapitalización deberá fijarse que la exigibilidad de las cantidades a reembolsar lo sean una vez se haya admitido a una nueva persona socia y desembolsado las mismas. Esta ha sido la solución que ha ido encontrado con carácter general el legislador en todo el Estado.

Por último, todo este debate debe contextualizarse en el marco de si nos encontramos ante vivienda libre o protegida¹⁶, y sobre todo si el suelo es propiedad de la cooperativa o tan solo disfruta esta de una cesión de uso. En este último caso, deberemos introducir como variable buscando siempre la igualdad los años de uso de cada socio hasta que revierta la propiedad a la Administración pública. Así, no parece tener sentido que se le reembolse toda la aportación inicial y la amortización del crédito a una persona saliente cuando quedan por ejemplo unos pocos años para la reversión del suelo a la Administración. Es obvio que todas las personas socias pretenderían irse, si bien con total seguridad no encontrarán a nadie dispuesto a subrogarse en la posición de la persona socia saliente por unos pocos años¹⁷.

15. En prácticamente en todos los modelos internacionales hemos visto este derecho a la amortización de crédito, destacando, por ejemplo, y aunque en principio se podría pensar lo contrario, las cooperativas de viviendas por ayuda mutua uruguayas. Por otro lado, el modelo danés, tan referenciado por el sector que promueve estas cooperativas, si por algo se caracteriza es por la individualización patrimonial de esas cantidades en la medida que la participación de la persona socia en la cooperativa, a los efectos de una posible transmisión, se valora, con los límites que la ley establece, de conformidad con el patrimonio neto de la cooperativa.

16. Recordemos que la propuesta central de la presente ponencia hace referencia a la vivienda protegida, y particularmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

17. Respecto a esto nos remitimos a la fórmula matemática que hemos creado y que proponemos para estas situaciones.

2.4. Sobre otras obligaciones económicas. La solidaridad cooperativa

Ya hemos adelantado cómo pueden existir obligaciones económicas que se pueden imponer a las personas socias al objeto de dotar fondos colectivos, no solo con carácter previsional para el mantenimiento de los inmuebles o futuras obras, sino también por ejemplo afectos a la solidaridad cooperativa. Estos fondos suelen aprobarse, por motivos obvios, una vez amortizado el crédito promotor, y en base a la reducción que esto conlleva de las obligaciones que deben ser asumidas por las personas socias. No cabe duda de que suelen aparecer en comunidades cohesionadas y con una fuerte vinculación con el proyecto y en general con el cooperativismo, y cuyo destino puede ser tanto interno hacia las personas socias, como externo, participando de la financiación de otros proyectos y así impulsando su puesta en marcha.

Como hemos ido señalando, una de las dificultades más importantes en la puesta en marcha de las cooperativas en régimen de cesión de uso es todo lo relativo a las diferentes líneas de financiación, sobre todo si lo que pretendemos es la generalización del modelo. Si los poderes públicos no atienden esta demanda como ocurre en España, salvo puntuales excepciones, además de hacerlo de forma parcial, no quedan más herramientas que las de la solidaridad dentro del marco del propio sector que permitan poner en marcha estas iniciativas que si por algo se caracterizan es precisamente por la solidaridad y el apoyo mutuo.

Como señalan Lacol y la Ciudad Invisible *“El apoyo mutuo y la solidaridad dan fuerza, entidad y capacidad a estos proyectos colectivos, y permiten superar las diferentes barreras (como las cuotas de uso o las aportaciones iniciales) a las individualidades que se encuentran implicadas, y las convierten en retos colectivos que, a su vez, devienen los pilares sobre los cuales se construye la comunidad.”*¹⁸. Esta solidaridad, a través de fondos colectivos, permite la acumulación de recursos tendentes a paliar las dificultades que puedan acontecer a las personas socias, además garantizan la accesibilidad de todas ellas en la medida que pueden servir para subvencionar las aportaciones a capital o el canon de uso. Pero, sobre todo, estos fenómenos están basados en la confianza, y no tanto en la mirada jurídica que podamos aportar nosotros respecto al modelo. Incluso creemos que será más fácil encontrar estos parámetros más allá de la vivienda protegida debido a que en esta última prima sobre todo la voluntad de garantizar el acceso universal a la vivienda a través de herramientas jurídicas, como puede ser la cooperativa de viviendas en régimen de cesión de uso, y no tanto el fomento de colectividades concretas y en donde es más factible encontrar los fenómenos solidarios.

Lo que sí tiene una vertiente jurídica, y mucho más allá de esa voluntad de ayuda mutua entre las personas, es cómo reacciona la propia cooperativa como consecuen-

18. LACOL Y LA CIUDAD INVISIBLE (2018): *Op. cit.*, pág. 47.

cia de ejecuciones a personas socias por parte de entidades financieras o terceras personas. Una vez conseguida la financiación por la cooperativa, con las dificultades que implica y que ya hemos señalado, los posibles impagos de una persona socia no son a la entidad que ha concedido el crédito sino a la propia cooperativa que, en esta ocasión podría activar sus mecanismos de solidaridad, y no actuar como lo haría una entidad financiera en una ejecución hipotecaria. Y esta solidaridad solo se puede conseguir por tanto a través de titularidades jurídicas colectivas, rompiendo de esta forma la relación entre la persona usuaria de la vivienda y la entidad bancaria. Pero, además, este fenómeno de titularidad colectiva solo lo encontramos en las cooperativas de viviendas bajo este régimen ya que en el resto de las cooperativas de viviendas el endeudamiento es también individual desde el momento de la adjudicación. Es precisamente en este marco de actuación cuando la cooperativa puede aprobar por ejemplo la creación de fondos de dotación obligatoria por parte de todos los socios, para hacer frente a situaciones sobrevenidas en las que puedan verse abocadas algunas personas socias. Como también han puesto de manifiesto Lacol y La Ciudad Invisible es más que evidente que esta situación conlleva una mayor necesidad de gestión y, por ende, de planificación y posicionamiento estratégico “... y la activación, otra vez, de mecanismos de empatía, solidaridad y apoyo mutuo, quizás complicados, pero, en cualquier caso, mucho menos lesivos que los derivados de una ejecución hipotecaria”¹⁹.

3. Presentación de un modelo financiero: un ejemplo práctico en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Señaladas las diferentes fases de las necesidades financieras, en concreto las de diseño, la estrictamente promocional, la de amortización del crédito promotor, y la de mantenimiento del proyecto, a los efectos de la propuesta nos centraremos, como ya hemos igualmente adelantado, básicamente en la segunda, la estrictamente promocional, en cuanto es en esta en la que mayores necesidades financieras vamos a encontrar. Pues bien, en relación con esta, podemos decir que no encontramos diferencias respecto a lo que puede ser la promoción en una cooperativa de viviendas que tiene como objetivo la adjudicación de la propiedad a sus personas socias. Y esto es así porque poco o nada tienen que ver los costes de la edificación o de la rehabilitación de un edificio con la propuesta de propiedad o uso que se le vaya a conceder a las personas socias de la cooperativa. Desde este punto de vista, el coste a afrontar siempre será el mismo por lo que en este campo de la propuesta hemos de remitirnos con carácter general a toda la problemática relativa a la financiación del modelo

19. *Ibidem*, pág. 48.

mayoritario. Cuestión distinta será, como luego veremos, y aquí sí encontramos particulares diferencias entre los modelos, la fórmula de garantizar el crédito promotor.

Los costes de edificación o de rehabilitación no se ven afectados por el modelo de adjudicación o cesión a las personas socias de la cooperativa.

A los efectos de la propuesta financiera, parece obvio que la financiación de las cooperativas de viviendas no cabe hacerse más que a partir de sus propias personas socias a través de financiación ajena. De esta forma, las personas socias desembolsarán en la propuesta que presentamos unas **aportaciones obligatorias**. Pero lo que resulta inviable, entre otros motivos por tratarse de vivienda protegida, es que la ejecución de la obra se realice a través de la autofinanciación de aquellas. Debemos acudir ineludiblemente al crédito promotor, y para ello la cooperativa deberá contar con todas las personas socias que vayan a formar parte de la cooperativa de cara a disponer de una mayor garantía ante las entidades financiadoras.

El modelo que presentamos en principio está basado tan solo en las aportaciones de las personas socias y en el crédito promotor.

Como ya sabemos, entre las obligaciones de las personas socias está la del cumplimiento de las aportaciones y cuotas establecidas en los estatutos sociales y en el reglamento de régimen interno de la cooperativa. Sobre el particular, diremos que para que una persona pueda ser socia de una cooperativa y ulteriormente adjudicataria de un derecho de uso en una vivienda deberá realizar una aportación inicial a capital y que lo normal es que no excediera de 1.000€. Este es el modelo que también proponemos.

Aportación inicial a capital: 1.000€

A continuación, se deberá aportar una aportación obligatoria equivalente por ejemplo al 20% del valor del inmueble cuyo derecho de uso le ha sido adjudicado. A estos efectos, cuando nos estemos refiriendo a las aportaciones obligatorias a las que se obliga la persona socia, lo haremos tanto respecto a las aportaciones iniciales como a las obligatorias determinadas por la cooperativa. La aportación obligatoria de la persona socia, sumatorio de los dos conceptos anteriores, será en todo caso reembolsable y supondrá el límite de la responsabilidad de esta, sin perjuicio de los compromisos y acuerdos expresos que pueda adquirir.

Para la consecución del crédito promotor parece evidente que deberemos disponer del estudio de viabilidad económico (elaborado generalmente por la gestora)

en el que se incluyan todos los costes del proyecto, y que incluirá los derivados de los seguros, del control de eficiencia energética, de las monitorizaciones necesarias, de los técnicos intervinientes en el proceso, así como de la propia gestora. Además, deberemos añadir los costes financieros, de gestión (notaría, registro y propios de la gestión), los derivados de las garantías de caución, así como otros como consecuencia de las obligaciones tributarias aplicables a estas promociones. Definido este coste, lo que haremos es estudiar el porcentaje que deberá ser financiado por las personas socias y qué porcentaje deberá ser financiado a través del denominado crédito promotor.

En el caso que proponemos hemos optado porque un 20% sea financiado directamente por las personas socias, de igual forma que los supuestos de las cooperativas de viviendas que promueven vivienda protegida, cuya normativa establece un límite de aportaciones a desembolsar por los adjudicatarios en concepto de cantidades entregadas a cuenta para adjudicación de vivienda de hasta el 20% del precio de la vivienda y el 40% de los anejos vinculados con carácter previo a la efectiva adjudicación a su favor de estos (vivienda y anejos) mediante escritura pública.

Aportaciones de las personas socias: 20%
Préstamo promotor: 80%

En cualquier caso, las cantidades que las personas socias deban aportar, bien en las aportaciones obligatorias o del canon de uso, pueden reducirse a través de subvenciones públicas y a la suscripción de títulos participativos por entidades del sector interesadas. Sin embargo, como ya hemos indicado, la propuesta que presentamos la realizamos sin tener en cuenta estas aportaciones más allá de lo que deben aportar las personas socias y lo obtenido a través del crédito promotor.

Vamos a partir de un ejemplo real de costes de una promoción de 70 viviendas protegidas bajo régimen cooperativo en la que se adjudicó la propiedad, y ubicada en Vitoria-Gasteiz. Hemos elegido este ejemplo (promoción finalizada en 2023) porque la cooperativa no adjudicó locales sino tan solo viviendas, destinando aquellos a usos comunitarios, lo que nos acerca más al modelo que presentamos. Pues bien, sin perjuicio de los ajustes que se pudieran producir, vemos cómo los gastos de la edificación, correspondiente a 70 viviendas²⁰, ha sido de 5.936.065,13€ (IVA incluido). De esta cantidad el 20% debiera ser financiado por las personas socias, de forma proporcional a la actividad cooperativizada, y sin perjuicio de otras mejoras. Vayamos con los datos reales.

20. Hemos de decir que hemos utilizado la cifra de 70 viviendas como un referente medio a las promociones que podrían promocionarse y por ser este el dato real de la promoción que analizamos.

Tabla 3.1. Simulación financiación en modelo propuesto

	Modelo propuesto	Promoción real	Tipo IVA
Gastos construcción	4.405.036,85€	4.583.537,90€	
Construcción	3.555.031,85€	3.555.031,85€	0,00%
Parcela	850.005,00€ (6.010,12€)	1.028.506,05€ 184.511,17€	21,00%
Gastos fiscales y tasas	128.558,34€	128.558,34€	
Tributos, ajd, ayto	35.761,50€	35.761,50€	0,00%
Licencia ayto	90.114,88€	90.114,88€	0,00%
Tasa calificación	2.681,96€	2.681,96€	0,00%
Gastos explotación	1.039.773,98€	1.223.968,89€	
Notarías, registro	12.806,87€	15.496,31€	21,00%
Primas seguros	28.630,40€	28.630,40€	0,00%
Int. Financieros	92.278,73€	92.278,73€	0,00%
Servicios bancarios, avales	41.004,43€	41.004,43€	0,00%
Suministros	727,09€	879,78€	21,00%
Arrendam, reparaciones, conserv.	421,24€	509,70€	21,00%
Ingenieros, arquitectos	72.000,00€	87.120,00€	21,00%
Control externo cee	500,00€	605,00€	21,00%
Oct, topografos, otros profes.	26.390,00€	31.931,90€	21,00%
Servicios comerciales, gestión	692.615,16€ 220.078,46 (4.5% coste total)	838.064,34€ 266.294,94€	21,00%
Profesionales indep.	64.937,47€	78.574,34€	21,00%
Servicios tasaciones	5.220,78€	6.317,14€	21,00%
Provisiones cierre, auditoria, gestoria	1.500,00€	1.815,00€	21,00%
Provisiones liquidación imp. 2023	741,81€	741,8 €	0,00%
Gastos totales	5.573.369,17€	5.936.065,13€	
Gastos modif.	4.256.837,59€	4.520.300,85€	
Diferencia	1.316.531,58€	1.415.764,28€	

Fuente: Elaboración propia.

Aplicando el ya citado porcentaje, y en este caso sin atender a los locales (tan solo estamos haciendo aproximaciones en forma de simulaciones), el reparto de los gastos resulta ser el siguiente:

Aportaciones de las personas socias: 20% - 1.187.213,03€
Préstamo promotor: 80% - 4.748.852,10€

Siendo en esta cooperativa el número de personas socias 70, le correspondería a cada una de ellas (la media) en cuanto aportaciones obligatorias la cantidad de:

16.960,18€

Pero, es más, al proponer que estas promociones sean a través de una concesión de un derecho de superficie a 75 años (no se adjudicaría la propiedad), la cooperativa abonaría un precio limitado por el mismo, que como hemos visto en Txomin Enea resulta ser de 6.010,12€. Sin embargo, sí que abonaría el IVA del valor de mercado, que resulta ser de 178.501,05. De esta forma, respecto a la parcela, se le restaría 1.028.506,05€, y se le añadiría 6.010,12€ y 178.501,05€ (en concepto de IVA).

Como se puede ver, además del precio de la parcela, hemos reducido los gastos comerciales y de gestión. En efecto, nos hemos de remitir a la posible participación de entidades del sector o incluso públicas que realicen dicha labor, manteniendo este modelo caracterizado por la vivienda protegida en régimen de cesión de uso al margen de la actual dinámica existente con las gestoras de cooperativas, por lo menos en las promociones tradicionales hasta la fecha. En estas promociones, el coste de sus servicios, muchas veces justificados por la consecución de la parcela en donde se va a desarrollar la promoción, suele ser de entre un 8 y un 12 %. Pues bien, nos hemos permitido reducirlo notablemente, en la medida que no hay consecución de parcela, ni comercialización, sino tan solo una labor técnica primero respecto a la licitación y luego a la edificación. Estas gestoras, por otra parte, podrían estar habilitadas en un registro propio en la Administración pública. Hemos optado por unos gastos de gestión consistentes en un 4,5% de todos los gastos de la promoción, obteniendo una cantidad de 220.078,46€, que incrementándole el IVA resulta ser de 266.249,94. Con todo resulta una minoración de 571.769,40€.

Tabla 3.2. Ajustes realizados en el modelo propuesto

Precio total menos servicios comerciales	4.890.632,53€	
Servicios comerciales	220.078,46€	
Servicios comerciales más IVA	266.294,94€	
IVA parcela	178501,05€	
Precio parcela	6010,12€	
Total precio parcela	184511,17€	
Precio total	5.936.065,13€	
Parcela	1.028.506,05€	184.511,17€
Servicios comerciales	838.064,34€	266.294,94€
Total	4.520.300,85€	
Por vivienda	64.575,73€	
Financiación		por vivienda
20%	904.060,17€	12.915,15€
80%	3.616.240,68€	51.660,58€
	3.700.000,00€*	52.857,14€

Fuente: elaboración propia. * redondeo.

Justificada la minoración que deberá descontarse del coste total reflejado en el cuadro, obtenemos que este sería de 4.520.300,85€, siendo el coste medio por vivienda de 65.388,92€, y cuya financiación resultaría ser así:

*Aportaciones de las personas socias: 20% - 904.060,17€
Préstamo promotor: 80% - 3.616.240,68€*

Con todo, la cantidad a abonar por cada persona socia como aportaciones obligatorias podría ser de:

12.915,15€

En cualquier caso, en nuestra simulación estimamos 13.000€.

Aportaciones obligatorias de las personas socias a las cooperativas de viviendas protegidas: Entre 10.000€ y 15.000€

Por último, al objeto de garantizar la accesibilidad de la ciudadanía, se podría subsidiar estas obligaciones en las condiciones que la Administración pública entendiera conveniente y bajo sus parámetros, o concediera créditos subvencionados, o colaborara en su consecución. Esta reflexión se hace extensible al canon de uso el cual puede ser igualmente subsidiado hasta los límites del alquiler social.

Una vez que ya hemos determinado la cantidad que debe ser aportada por las personas socias en la cooperativa, es momento de atender a la necesidad de que el 80% restante deba ser financiado a través del **crédito promotor**. Sobre el particular no pretendemos reiterar cuanto exponíamos respecto a esta cuestión, si bien es preciso reiterar el problema que se presenta respecto a las garantías que pudieran ofrecerse cuando no existe una individualización de la propiedad al permanecer esta colectivizada. A este respecto la cantidad, siguiendo el ejemplo que estamos exponiendo (3.616.240,68€), creemos es asumible por cualquier entidad financiera, incluso de la banca ética, pero en verdad el problema nos lo encontramos en las garantías que la cooperativa pueda ofrecer.

Anteriormente hemos señalado que al objeto de determinación del coste de la promoción las cooperativas de viviendas a través de las que se adjudica la propiedad en nada difieren de aquellas regidas por la cesión de uso. Sin embargo, sí se plantean notables e importantes diferencias a la hora de acceder al crédito promotor, básicamente en lo que a las garantías se refiere. Como decíamos en su momento, las entidades financieras conceden el crédito promotor con la garantía individual de las personas socias hasta el valor de la vivienda que se adjudicarán, y cuando esto se produce, el crédito se amortiza o se subrogan en el mismo quienes lo deseen con la garantía hipotecaria de la propia vivienda. Sin embargo, en el modelo de cesión de uso, ni tiene sentido que una persona socia avale durante treinta años una parte proporcional del crédito promotor en una cooperativa que perfectamente puede abandonar, ni que la entidad financiadora no busque garantías suficientes para hacer frente a posibles impagos de las cuotas de amortización del crédito y que no generen ejecuciones imposibles. Y, por otro lado, no puede venir la solución, como ha ocurrido en Txomin Enea, de la mano de las personas socias y de que estas ante la situación generada desembolsen nuevas aportaciones para la constitución de fondos pignorados en favor de la entidad financiadora para hacer frente a posibles impagos. Con todo, y como ya hemos tenido ocasión de adelantar en su momento, no encontramos más solución para que el modelo sea generalizable que el establecimiento de líneas de avales o garantías de las Administraciones públicas, que complementen las que puedan ofrecer las propias cooperativas de viviendas o su sector representativo.

De esta forma, y a los efectos de que el modelo resulte viable, no cabe más que proponer, de nuevo, una necesaria gestión de alianzas público-cooperativo-privada para garantizar la financiación de estos proyectos. En caso contrario, es posible que

los proyectos sean inviables, o que tan solo lo sean en algunos emplazamientos, como ha sido el caso de Donostia; o que con todo ello lo que estemos cuestionando es la accesibilidad de toda la ciudadanía a un modelo de vivienda protegida. Es obvio que ni nosotros ni el propio sector público podemos integrar estas situaciones en la propuesta que presentamos si lo que pretendemos es la generalización del modelo.

Se constata la necesidad del establecimiento de líneas de avales o garantías de las Administraciones públicas, que complementen las que puedan ofrecer las propias cooperativas de viviendas o su sector representativo a la hora del acceder al crédito promotor

Pero, volvamos a la simulación realizada. De los dos conceptos que presentamos vemos que la cooperativa necesita una financiación de 3.616.240,68€. Al objeto de su determinación planteamos un crédito de 3.700.000€ (redondeado), remitiéndonos al simulador de la Asociación Hipotecaria Española.

Gráfico 3.1. Simulación de crédito promotor

Simulador

Importe a financiar :

€

Calcular Importe

Plazo de amortización :

Años ▾

Calcular Plazo

Tipo de interés :

%

Fijo ▾

%

Calcular Interés

Cuota mensual a pagar :

€

Calcular Cuota

Fuente: simulador hipotecario de la Asociación Hipotecaria Española.
<http://www.ahe.es/bocms/sites/ahenew/simulador-hipotecario>

Planteamos un crédito de 3.700.000,00€, si bien entendemos que la cooperativa conseguirá algún tipo de incentivo o financiación cualificada de conformidad con la

normativa en vigor. Esto es, hemos realizado a la hora de la solicitud del crédito, una estimación al alza y como si no se consiguiera más apoyo público que el derivado de la puesta a disposición del derecho de superficie. Por otro lado, hemos aplicado un tipo de interés fijo del 4,5% a 30 años (en Txomin Enea el crédito ha sido de 4,7% para los mismos años). Respecto a estas cifras nos reiteramos que son simulaciones, sujetas a la realidad del mercado, o a que puedan quedar condicionadas a su revisión a la baja merced a la política subvencionadora de los poderes públicos.

Siendo la cuota que debe abonar la cooperativa de 18.747,36€ y 70 las viviendas, la cantidad que le correspondería a cada persona socia para los próximos 30 años en cuanto amortización del préstamo resulta ser, al mes, de:

267,81€

En todo caso, es importante señalar que en esta cantidad están incluidas tanto las cantidades aportadas en concepto de amortización del crédito, como los intereses; cuestión esta que será determinante cuando debamos concretar el posible reembolso de las cantidades aportadas a las personas socias que causan baja.

Por último, no nos queda más que analizar el canon de uso para determinar si el modelo es primero posible y luego viable.

En consecuencia, una vez que se haya puesto a disposición de las personas socias las viviendas adjudicadas en régimen de cesión de uso, estas comenzarán a realizar un pago en concepto de canon de uso, individual, periódico y mensual. Este canon estará integrado por los siguientes conceptos: una parte referida a la amortización de capital y de intereses (es preciso su diferenciación); en concepto de gastos mantenimiento y gestión del conjunto inmobiliario; y una tercera, en su caso para imprevistos del inmueble o fondo de tesorería. Además, está la posibilidad de que se incorpore el pago de los servicios prestados a la persona socia. Los estatutos sociales deberán determinar la forma de contabilización de cada una de las partes que conforman este canon de uso, si bien en el modelo que proponemos creemos conveniente lo sean como aportaciones a capital en estricta aplicación de la Ley 11/2019, de Cooperativas de Euskadi, así como las amortizaciones del crédito promotor, si bien en lo que hace referencia al capital y no a los intereses que será considerado como un “gasto corriente”.

De esta forma, al objeto de determinar el canon de uso, a los anteriores conceptos le añadiremos los gastos de administración y gestión, que deberán ser desempeñados por una entidad especializada en este tipo de servicios y que deberá proyectarse en el tiempo. También a efectos de aproximación, hemos previsto 125 euros, en la medida de la especialización y llevanza de una gestión es algo más amplio que los gastos que pudieran producirse en una comunidad de propiedad horizontal. Por

consiguiente, obtenemos un canon final de 392,81. Nuevamente, los debidos ajustes (redondeos) nos hacen proponer un canon de uso mensual de:

+/-400,00€

Todo ello, sin perjuicio de otras aportaciones que la cooperativa decidiera establecer, o los servicios que consumidos por la persona socia se incorporen al canon de uso.

La última cuestión respecto al modelo financiero y a la que queremos hacer referencia es la cuantificación de la cantidad que debe reembolsarse a la persona socia que causa baja.

Para dicha determinación hemos procedido a elaborar una fórmula matemática, basada en las siguientes variables, que pasamos a exponer:

Respecto a las cantidades aportadas por la persona socia y sujetas a reembolso en nuestra propuesta incluimos:

- Aportaciones obligatorias
- Cuota individualizada de la amortización del crédito promotor

Por el contrario, no serán susceptibles de reembolso la cuota correspondiente a los gastos de mantenimiento y gestión, ni los intereses del préstamo abonados. Tampoco lo serán, como resulta obvio, los servicios consumidos por la persona socia y ofertados por la cooperativa. En relación con el resto de las aportaciones de las personas socias que tengan carácter necesario, habrá que estar al acuerdo de la propia cooperativa.

La persona que causa baja en la cooperativa de viviendas tendrá derecho al reembolso de las aportaciones obligatorias, así como a la amortización individualizada del crédito promotor (no a los intereses abonados). Dicho reembolso se concretará cuando una nueva persona socia se subrogue en sus derechos y obligaciones en la cooperativa. Hasta entonces la persona socia saliente estará obligada a continuar con los desembolsos económicos a los que estaba obligada.

En todo caso, en la fórmula que hemos creado, además de las variables ya expuestas, debemos tener en cuenta otras dos. La primera, que el derecho de superficie tiene una duración de 75 años (es el ejemplo que trabajamos); años en los que la persona socia disfrutará, ella o sus causahabientes, del derecho de uso de la vivienda con carácter privativo y de los elementos comunes, y, en su caso de los servicios ofertados por la cooperativa y consumidos por ella. Trascurrido el periodo temporal citado, la

cooperativa pierde el derecho de uso, así como de todos los elementos edificados sobre la parcela cedida, y en consecuencia la persona socia el uso de la vivienda. Y la segunda es que los primeros 30 años (también es el ejemplo) la persona socia disfrutará de la vivienda y elementos comunes, pero deberá hacerse cargo del crédito promotor.

Por lo tanto, no es lo mismo que se produzca una subrogación por ejemplo en el año 10, cuando quedan 65 años de uso pero se debe abonar la amortización; o en el año 35 cuando todavía quedan muchos años para poder disfrutar del derecho de uso como consecuencia de que todavía está en vigor el derecho de superficie, pero no se debe abonar cantidad alguna por la amortización del crédito promotor; o en el año 70, cuando no se amortiza el crédito pero quedan muy pocos años para poder disfrutar de la vivienda.

Al efecto, como se ha indicado, hemos elaborado una fórmula en la que se determina la cantidad que debe aportar la persona que es admitida como socia, y la cantidad que en consecuencia deberá reembolsarse a aquella que vaya a darse de baja en la cooperativa, atendiendo a todas las variables posibles. En este aspecto, es importante señalar que debido a que el valor del uso va llegando a 0 según nos acercamos a los 75 años, aunque la amortización del crédito es en los primeros 30 años, lo hemos proyectado respecto a los 75 a los efectos de la determinación de la fórmula. Con todo, a continuación, reflejamos dos ejemplos: primero, cuando el crédito no está amortizado (por ejemplo, a los 20 años desde que se constituyó el derecho de uso); y un segundo cuando dicho crédito ha quedado amortizado (por ejemplo, a los 50 años de la constitución del citado derecho). Una vez que hayamos expuesto estas dos situaciones, pasaremos a reflejar otras dos, para entender lo que proponemos. Una justo al principio del derecho de superficie constituido en favor de la cooperativa, y consiguientemente también al principio del disfrute del derecho de uso, y estando en consecuencia vigente el crédito promotor (5 años); y otra prácticamente al final, cuando, estando amortizado este, sin embargo, no quedan años apenas de disfrute efectivo de aquellos derechos (70 años).

Veamos las cuatro situaciones:

Tabla 3.3. Cesión participación en cooperativa con crédito promotor sin amortizar

Cesión de una vivienda en una cooperativa	
Aportación a capital	13.000€
Aportación mensual	400€
Gastos de mantenimiento (y otros)	33%
Amortización del crédito promotor	37%
Tiempo del crédito	30 años
Crédito total	52.857€
Precio construcción vivienda	65.857€
Año del traspaso de la cesión	20 años
Total años de la cesión	75 años
persona 2 Dinero a aportar a la cooperativa y a devolver al socio saliente	30.664€
persona 1 Dinero aportado por la persona socia saliente	17.562€
Crédito restante a pagar	17.631€

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.4. Cesión participación en cooperativa con crédito promotor amortizado. Cesión con el crédito amortizado

Cesión de una vivienda en una cooperativa	
Aportación a capital	13.000€
Aportación mensual	400€
Gastos de mantenimiento (y otros)	33%
Amortización del crédito promotor	37%
Tiempo del crédito	30 años
Crédito total	52.857€
Precio construcción vivienda	65.857€
Año del traspaso de la cesión	50 años
Total años cesión	75 años
persona 2 Dinero a aportar a la cooperativa y a devolver al socio saliente.	21.952€
persona 1 Dinero aportado por la persona socia saliente	43.905€
crédito restante a pagar	0€

Fuente: Elaboración propia.

Nota1: Respecto a los 400€ de aportación mensual, a los efectos de la fórmula, computamos 132€ para gastos de mantenimiento, y 147 del valor de la hipoteca sin intereses.

Nota 2: La cantidad de 52.857, debe ser en realidad 51.660, pero hemos realizado un redondeo de los 3.7 millones de euros.

Una vez que hemos expuesto estas dos situaciones, queremos reflejar otras dos como ya se ha adelantado, para entender lo que proponemos. Una justo al principio, y otra la final, del disfrute del derecho de superficie. Veámoslas:

Tabla 3.5. Cesión participación en cooperativa inicio del derecho de superficie

Cesión de una vivienda en una cooperativa	
Aportación a capital	13.000€
Aportación mensual	400€
Gastos de mantenimiento (y otros)	33%
Amortización del crédito promotor	37%
Tiempo del crédito	30 años
Crédito total	52.857€
Precio construcción vivienda	65.857€
Año del traspaso de la cesión	5 años
Total años cesión	75 años
persona 2 Dinero a aportar a la cooperativa y a devolver al socio saliente.	17.389€
persona 1 Dinero aportado por la persona socia saliente	4.390€
crédito restante a pagar	44.078€

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3.6. Cesión participación en cooperativa a la finalización del derecho de superficie

Cesión de una vivienda en una cooperativa	
Aportación a capital	13.000€
Aportación mensual	400€
Gastos de mantenimiento (y otros)	33%
Amortización del crédito promotor	37%
Tiempo del crédito	30 años
Crédito total	52.857€
Precio construcción vivienda	65.857€
Año del traspaso de la cesión	70 años
Total años cesión	75 años
persona 2 Dinero a aportar a la cooperativa y a devolver al socio saliente.	4.390€
persona 1 Dinero aportado por la persona socia saliente	61.467€
crédito restante a pagar	0€

Fuente: Elaboración propia.

Esta realidad nos recuerda cómo en realidad las aportaciones obligatorias, así como la amortización del crédito sirven para adquirir el derecho a superficie y la edificabilidad del conjunto inmobiliario, quedando todas ellas amortizadas al cabo de los 75 años.

Realizada la propuesta, no cabe más que plantear una comparativa del régimen de cesión de uso con el alquiler, sobre todo en lo que hace referencia a la aportación inicial (obligatoria) y al canon de uso de carácter mensual.

Tabla 3.7. Comparativa entre el alquiler y el régimen de cesión de uso respecto a las aportaciones iniciales y la cuota mensual de las personas socias

	Alquiler	Cesión de uso
Aportación inicial	Fianza (reembolsable)	13.000€ (reembolsables)
Canon de uso (mensual)	722,3€ (media precio del alquiler en el País Vasco, 1er. Trimestre 2023 ²¹) 540 (precio alquiler que ofertará la Cooperativa Obrera de la Vivienda)	400€ (a partir de la amortización del crédito se reduce)
Ahorro	0	La amortización del crédito (no intereses). Ahorro en el canon de uso, a partir de la amortización del crédito

Fuente: Elaboración propia.

No queremos terminar este punto sin señalar, a modo de conclusión, que siendo viable el modelo desde un punto económico, en verdad no podemos más que proponer una necesaria colaboración por parte de las Administraciones públicas, no solo a la hora de poner a disposición suelo en favor de estas cooperativas, sino también financiando directamente a estas o subsidiando a las personas socias que se incorporan a las cooperativas. Y todo ello al tiempo que debe facilitar el acceso a esa financiación posibilitando los necesarios avales de los créditos que puedan solicitarse para hacer viables los diferentes proyectos, sin olvidar las posibilidades que se abren a través de fondos europeos. Sin este esquema colaborativo, y en la realidad del mercado financiero actual, difícilmente el modelo saldrá adelante.

Bibliografía

General

- ALGUACIL, M.P., BONET, M.P. & GRAU, C.R. (2020): *Guía jurídica y fiscal del cohousing cooperativo. En la Comunidad Valenciana*, Valencia.
- ALGUACIL, M.P., SAJARDO, A., ALEGRE, M., GRAU, C.R. & MERINO, F. (2021): *Viviendas colaborativas: Estado actual en la Comunidad Valenciana*, Valencia.

21. Se ha reflejado el precio medio del alquiler a la fecha en la que se cerró la investigación.

- BONET, P. (2020): “Aspectos jurídicos del cohousing cooperativo”, ponencia presentada el 9 de noviembre de 2020 en las *II jornada sobre gestión de cooperativas -Cuestiones jurídicas y fiscales del cohousing cooperativo-*, Valencia.
- FAJARDO, G., VAÑO, M.J. & MERINO, F. (2021): *Claves de la colaboración público-cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos*, Valencia.
- GARCÍA, Y. (2014): “Innovaciones sociales en materia de vivienda y Economía Social”, *Revista Vasca de Economía Social*, nº 11, Bilbao, págs. 25-57.
- GÓMEZ, A. P. (1993): *Análisis de los aspectos financieros de la Sociedad Cooperativa de Viviendas en España*, Madrid.
- GRAU, C.R. (2021): “La vivienda cooperativa en cesión de uso. Retos para una alternativa sostenible social, económica y medioambientalmente” *Innovación en el acceso a la vivienda. Masovería, cesión de uso y cohousing*, FAJARDO, G., MERINO F. & CARAFFA, M. (coords.), Valencia.
- LACOL Y LA CIUDAD INVISIBLE (2018): *Habitar en comunidad. La vivienda cooperativa en cesión de uso*, Madrid.
- LAMBEA, A. (2012): *Cooperativas de viviendas*, 3ª edición, Granada.
- ROMERO, M. (2020): *Cooperativas de viviendas en cesión de uso: La Borda y Entrepattios*, Madrid. Disponible en:
https://oa.upm.es/65015/1/TFG_Jun20_Romero_Siscar_Miriam.pdf.
- SIMÓN, H. (2020): “Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España?”, *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, nº 134, Madrid, págs. 31-40.
- VILLALUENGA, R. (2003): “Cooperativas de Viviendas y responsabilidad patrimonial”, *Las cooperativas de viviendas en España: desafíos de presente y futuro*, Ávila.
- VIELA, M. (2018): “Cohousing: ¿utopía o una posible solución a los problemas habitacionales en nuestro país?”, *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda desde los problemas generados por la vivienda en propiedad ordinaria financiada con créditos hipotecarios a otras modalidades jurídico-reales de acceso a la vivienda*. ALONSO, M^a. T. (dtra.), Pamplona.

Tesis Doctorales

- LAMBEA, A. (2000): *Aspectos civiles de las cooperativas de viviendas: la adjudicación de la vivienda al socio*, Universidad Complutense de Madrid.
- MERINO, S. (2024): *Cooperativa de vivienda. De la experiencia internacional a la realidad en España y su particular concreción en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- MORÓN, P. (1989): *Las cooperativas de viviendas: Análisis desde la economía pública* (tesis doctoral), Universidad Autónoma de Madrid.

La ceguera de género en los Fondos ‘Next Generation EU’: El PERTE de Economía Social como excepción a la norma

María Bastida

Miguel Á. Vázquez Taín

María Luisa del Río Araújo

Universidad de Santiago de Compostela

Alberto Vaquero García

GEN-Universidade de Vigo

Resumen

Este trabajo analiza el impacto de las disparidades de género en el mercado laboral y cómo los planes de recuperación económica financiados con Fondos Europeos, como el Next-GenerationEU (NGEU), afectan de manera desigual a hombres y mujeres. Utilizando marcos teóricos que van desde la economía neoclásica hasta la economía feminista, el trabajo explora la persistencia de las desigualdades de género y la insuficiencia de las políticas actuales para abordarlas. Se destacan los sesgos estructurales en las decisiones económicas que priorizan sectores dominados por hombres, exacerbando así las disparidades de género.

Con un enfoque en España como estudio de caso, esta investigación emplea modelos Input-Output para examinar los impactos específicos por género de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE). Los resultados revelan brechas significativas de género en la distribución del empleo, al impulsar sectores en los que los hombres tienen una presencia superior. La investigación subraya la necesidad de políticas inclusivas que integren una perspectiva de género, asegurando que los beneficios de los esfuerzos de recuperación económica se distribuyan equitativamente.

Al proponer un enfoque progresivo hacia la igualdad de género dentro del marco de la UE, el trabajo ofrece recomendaciones para una mejor integración de las consideraciones de género en los planes de recuperación. Este estudio pretende contribuir al discurso más amplio sobre políticas económicas sensibles al género, abogando por

un enfoque equilibrado que promueva tanto el crecimiento económico como la equidad de género. Las conclusiones enfatizan la importancia de políticas inclusivas para lograr una economía post-pandémica sostenible y equitativa.

Palabras clave: Recuperación post-pandemia, Next-GenerationUE, PERTE, Economía Social, Modelo Input-Output, impacto sectorial de género.

Códigos JEL: J16, J21, I38, O19.

Introducción

La creciente preocupación por las desigualdades de género en el mercado laboral ha impulsado un amplio debate académico y político sobre la necesidad de integrar una perspectiva de género en las políticas económicas. A lo largo de las últimas décadas se han desarrollado y aplicado diversos marcos teóricos para intentar explicar las disparidades de género en la economía y el empleo, desde el enfoque neoclásico de Becker (2010), que atribuye estas diferencias a preferencias individuales, hasta la economía feminista, que subraya el papel de las normas sociales y las estructuras institucionales en la perpetuación de estas desigualdades al subvalorar y remunerar menos los trabajos tradicionalmente femeninos (Blau & Kahn, 2017; Goldin, 2014; Sent & van Staveren, 2019).

Las crisis económicas tienen una especial incidencia en las mujeres. Por ejemplo, las medidas de austeridad adoptadas tras la gran crisis financiera de 2008 tuvieron un impacto desproporcionado en el empleo femenino, reduciendo el gasto público en sectores con alta concentración femenina y aumentando su vulnerabilidad económica (Perugini et al., 2019). Más recientemente, la pandemia de COVID-19 también ha exacerbado las vulnerabilidades económicas de las mujeres, quienes se encuentran sobrerrepresentadas en sectores particularmente dañados por la crisis como la sanidad, la hostelería y el comercio minorista (Alon et al., 2020; Carli, 2020). Estas evidencias inciden en la importancia de considerar las dinámicas de género en el diseño y la implantación de políticas de recuperación económica.

En este contexto, la Unión Europea (UE) ha puesto en marcha el programa Next-Generation EU (NGEU) para intentar dar respuesta a las consecuencias de la crisis derivada del COVID-19. Dotado con 750.000 millones de euros, el programa se destina a promover una Europa más verde, digital y resiliente. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), una de las piezas clave del NGEU, exige que los Estados miembros integren análisis de impacto de género y presupuestos sensibles al género en sus Planes de Acción Nacionales. Sin embargo, las primeras evaluaciones del NGEU sugieren que estas iniciativas pueden ser insuficientes para abordar las dispa-

ridades de género, ya que gran parte de los fondos se destinan a sectores dominados por hombres, como la energía y la tecnología (Klatzer & Rinaldi, 2020).

España, como uno de los principales receptores de los fondos NGEU, ha elaborado su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que incluye los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE). Estos proyectos se diseñaron para impulsar el crecimiento económico y la competitividad del país mediante inversiones en sectores clave. No obstante, la integración de una perspectiva de género en estos proyectos es variada y, en muchos casos, insuficiente. La mayoría de los PERTE se centran en sectores tradicionalmente masculinizados, lo que podría perpetuar las desigualdades de género en el empleo (Cook & Grimshaw, 2020; Cullen & Murphy, 2021).

Este estudio emplea modelos de Input-Output (MIO) para analizar el impacto de los PERTE en la producción económica y la creación de empleo, prestando especial atención a las disparidades de género. El MIO permite cuantificar el efecto multiplicador de las inversiones y entender cómo los cambios en un sector pueden afectar a la producción y al empleo del resto de la economía. Los resultados de este análisis revelan una notable brecha de género en la distribución del empleo que se espera generar con la aplicación de los fondos NGEU, con excepción del PERTE dirigido a la Economía Social y los Cuidados, que presenta unos resultados más equitativos. Estos hallazgos subrayan la necesidad de implantar políticas inclusivas que promuevan la equidad de género en todos los ámbitos industriales, a la vez que destacan el papel de la Economía Social (ES) como ejemplo a seguir.

La estructura de este trabajo es la siguiente: primero, se revisa la literatura económica sobre las disparidades de género. A continuación, se analiza la falta de perspectiva de género en los Planes de Recuperación Económica de la UE y cómo las medidas adoptadas para mitigar las crisis económicas y sanitarias del siglo XXI tienden a exacerbar las desigualdades de género. El siguiente apartado evalúa el marco de recuperación de la UE bajo la iniciativa Next-GenerationEU, examinando la implantación del NGEU y el MRR en términos de igualdad de género. Posteriormente, se mide el impacto de género de las medidas de recuperación económica en España, desarrollando y aplicando una herramienta especializada para controlar estos impactos en los PERTEs. Finalmente, se discuten los resultados, se señalan las limitaciones del estudio y se presentan las conclusiones, subrayando la importancia de políticas inclusivas que aseguren una recuperación económica equitativa.

En resumen, este estudio pretende llenar el vacío en la investigación sobre el impacto de género de las medidas de recuperación económica, utilizando el caso de España como ejemplo y las medidas de apoyo a la ES como variable de contraste. Subraya la necesidad de políticas inclusivas que aseguren que los esfuerzos de recuperación económica no perpetúen ni exacerben las desigualdades de género, sino que

promuevan activamente la igualdad de oportunidades y la participación equitativa de hombres y mujeres en la economía postpandémica.

Dinámicas de género en el mercado laboral. Teoría y práctica

El análisis de las disparidades de género en el empleo es fundamental para comprender cómo los planes de recuperación económica, como el programa NGEU, pueden impactar de manera desigual en hombres y mujeres. A lo largo de las últimas décadas, se han desarrollado diversos marcos teóricos para explicar estas disparidades (Borrowman & Wöhl, 2020). Entre los enfoques más destacados se encuentra el modelo neoclásico de Becker (2010), que atribuye dichas diferencias a las preferencias diferentes de los hombres y las mujeres en las funciones que desempeñan, incluida la producción doméstica y la crianza de los hijos. Becker sugiere que la menor inversión en capital humano por parte de las mujeres da lugar a su concentración en sectores que se perciben como menos exigentes, perpetuando así la segregación tanto sectorial como ocupacional, junto con las disparidades salariales (Tonovan et al., 2020).

Otras teorías, como las centradas en la aversión al riesgo (Croson & Gneezy, 2009) y la discriminación del empleador (Becker, 2010), ofrecen perspectivas adicionales sobre estas dinámicas de género en el trabajo. La primera sugiere que las mujeres tienden a evitar más riesgos que los hombres, lo que influye en sus elecciones de carrera profesional y sus negociaciones salariales. Como consecuencia, tienden a elegir profesiones percibidas como más seguras, pero que ofrecen menor remuneración y menos oportunidades de avance, perpetuando la segregación ocupacional y salarial. Por otro lado, la teoría de la preferencia por la discriminación del empleador postula que las preferencias y prejuicios personales de los empleadores pueden resultar en prácticas de contratación, promoción y remuneración que desfavorecen a las mujeres, incluso cuando su cualificación es comparable a la de los hombres y a pesar de tener que asumir cierta prima por discriminar. Este sesgo puede manifestarse en la preferencia por contratar y promocionar a los hombres, así como en la menor asignación de salarios a las mujeres. Por su parte, las teorías institucionalistas del mercado laboral (Anker, 1997) clasifican los mercados laborales en segmentos primarios y secundarios. Estas teorías destacan el acceso más fácil de los hombres a los segmentos primarios del mercado, que están asociados con mejores condiciones laborales y mayor estabilidad y remuneración, mientras que las mujeres son relegadas a papeles secundarios caracterizados por empleos más precarios, con menores salarios y oportunidades de ascenso. La combinación de estos factores crea un entorno laboral en el que las mujeres afrontan importantes barreras para alcanzar la equidad en el mercado laboral.

La economía feminista critica estos enfoques tradicionales, subrayando la importancia de los roles de género en la dinámica del mercado laboral y la influencia de las normas sociales tanto en los atributos de género como en las decisiones del mercado laboral (Goldin, 2014; Gaddis & Klasen, 2014; Sent & van Saveren, 2019). Desde esta perspectiva, las presiones y expectativas sociales pueden influir en las opciones educativas y profesionales de las mujeres, lo que podría reforzar la segregación sectorial en lugar de reducirla (Alesina et al., 2013; Borrowman & Wöhl, 2020). Además, la economía feminista argumenta que las políticas y estructuras institucionales actuales no solo reflejan, sino que también perpetúan, las desigualdades de género. Por ejemplo, las mujeres a menudo afrontan una doble carga de trabajo debido a la expectativa de que deben realizar la mayoría de las tareas domésticas y de cuidados no remunerados, limitando su capacidad para participar plenamente en el mercado laboral remunerado (Petrongolo & Ronchi, 2020). Estas dinámicas se ven agravadas por la falta de políticas de apoyo, como el acceso a cuidados infantiles asequibles y licencias parentales pagadas, que podrían aliviar algunas de las barreras que enfrentan las mujeres. Además, la subvaloración y menor retribución de trabajos tradicionalmente femeninos, como el cuidado y los servicios, reflejan y refuerzan las jerarquías de género existentes, contribuyendo a la persistencia de la brecha salarial y la segregación ocupacional (Blau & Kahn, 2017). En resumen, la economía feminista destaca cómo las normas de género y las estructuras institucionales interactúan para mantener las disparidades de género en el mercado laboral, sugiriendo la necesidad de implantar reformas integrales que aborden tanto las barreras estructurales como las normas culturales.

Más allá de los marcos teóricos, las implicaciones prácticas de la discriminación de las mujeres en el mercado laboral, y en particular sus efectos macroeconómicos, no se han examinado en profundidad (Kabeer, 2020; Seguino, 2020). Por ejemplo, las desigualdades desempeñan un papel crucial en las crisis económicas, influyendo significativamente en las pautas de empleo (Bettio et al., 2013; Gaddis & Klasen, 2014; Kucera & Tejani, 2014). En periodos de alto desempleo, las personas suelen desanimarse a la hora de buscar trabajo, creyendo que no hay buenas perspectivas de empleo. Por el contrario, la necesidad económica obliga a aumentar el número de “trabajadores añadidos”, es decir, personas que se incorporan a la población activa para compensar la pérdida de ingresos de los hogares. Durante la recesión que siguió a la gran crisis financiera, un número considerable de estos trabajadores añadidos eran mujeres, mientras que la mayoría de los trabajadores desanimados eran hombres (Bettio et al., 2013). Además, las tendencias de empleo de las mujeres han mostrado una propensión a ser contratadas cíclicamente durante las expansiones económicas y despedidas durante las desaceleraciones (Dang & Nguyen, 2021). Las mujeres suelen estar empleadas en trabajos caracterizados por peores condiciones, salarios más

bajos y contratos precarios (Petrongolo & Ronchi, 2020), lo que las configura como una reserva de mano de obra flexible candidata a sufrir despidos durante las recesiones (Pérvier, 2014).

La discriminación sectorial también juega un papel fundamental en la cuantificación de la actividad económica, que depende en gran medida de una estructura sectorial en la que las mujeres están sistemáticamente infrarrepresentadas en determinados sectores (Blau & Khan, 2017; Borrowman & Klasen, 2020; Tonoyan et al., 2020). Los sectores intensivos en mano de obra, que suelen emplear una mayor proporción de trabajadoras, se yuxtaponen a sectores más industrializados en los que la presencia femenina es notablemente inferior (Kucera & Tejani, 2014; Tejani & Milberg, 2016). Esto conduce a una valoración económica sesgada en la que se da prioridad a las actividades industriales, que suelen generar un mayor valor añadido. Como resultado, los sectores atendidos predominantemente por mujeres, especialmente los de los servicios de atención y salud, están infravalorados en los cálculos económicos (Blau & Kahn, 2018; Goldin, 2014; Petrongolo & Ronchi, 2020). Este escenario tiene repercusión en la toma de decisiones económicas y en el diseño de políticas en este ámbito (Falk & Hermle, 2018). A la hora de decidir en qué sectores invertir, desde una perspectiva estrictamente económica, se acostumbra a priorizar aquellos que tienen un mayor impacto en cadena sobre la economía. Esta práctica suele beneficiar a sectores fuertemente industrializados, en los que existe un importante consumo intermedio, en detrimento de los sectores más terciarios.

Este tipo de decisiones macroeconómicas refuerza las desigualdades existentes y limitan el desarrollo profesional de las mujeres, perpetuando un ciclo de inequidad en el mercado laboral (Falk & Hermle, 2018). En el contexto reciente, el impacto desproporcionado de la pandemia del COVID-19 en las mujeres sugeriría la necesidad de estrategias de inclusión específicas en los programas de recuperación (Alon et al., 2020; Carli, 2020). Sin embargo, el enfoque del NGEU en sectores como las transiciones verde, digital y energética, sin considerar adecuadamente la segregación de género, podría incrementar las disparidades de género en sectores que suelen tener una representación femenina mínima. De hecho, las medidas de austeridad introducidas tras la gran crisis financiera condujeron a una reducción del gasto público en sectores en los que predominaban las mujeres, exacerbando su vulnerabilidad económica (Perugini et al. 2019). Por lo tanto, es imperativo que los planes de recuperación económica incorporen una perspectiva de género que promueva activamente la igualdad de oportunidades. Por ende, la formulación de políticas debe estar informada por un análisis riguroso de las dinámicas de género y respaldada por datos empíricos que reflejen las realidades del mercado laboral. Con este enfoque, es posible avanzar hacia un mercado laboral más equilibrado, en el cual las mujeres puedan contribuir y beneficiarse equitativamente de las nuevas oportunidades económicas.

Perspectiva de género en la respuesta a las crisis económicas: análisis crítico del NGEU

La perspectiva de género, al menos desde un punto de vista teórico, ha estado presente como un elemento básico en el diseño de las políticas aplicadas para mitigar los problemas generados por las dos últimas grandes crisis del siglo XXI: la gran crisis financiera y la pandemia del COVID-19. Las investigaciones centradas en la UE han señalado las consecuencias diferenciadas por género de los efectos de las medidas de austeridad impuestas tras la crisis financiera (Karamessini, 2023; Karamessini & Rubery, 2013; Bruff & Wöhl, 2016), así como en los ajustes económicos durante la pandemia sanitaria (Cook & Grimshaw, 2020; Cullen & Murphy, 2021; Lewandonsky et al., 2021; Kabeer et al., 2021).

A pesar de este reconocimiento teórico, la incorporación en la práctica de la perspectiva de género en las políticas económicas no siempre ha sido adecuada. Las investigaciones han criticado tradicionalmente la forma en que la UE ha integrado la perspectiva de género en la gestión de crisis económicas (Lombardo & Meier, 2006; Lombardo et al., 2009). Por ejemplo, durante la gran crisis financiera, la toma de decisiones de alto nivel mostró un desequilibrio de género significativo, dominado por hombres (O'Dwyer, 2022). Pese a los avances en la representación femenina en puestos clave, como la presidencia de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo (BCE), las asimetrías persisten, especialmente en las direcciones generales clave y la composición del BCE (Klatzer & Rinaldi, 2020), perpetuando la falta o insuficiencia de medidas efectivas en materia de género dentro del marco comunitario (Cavaghan & O'Dwyer, 2018). Además, se ha observado que las decisiones suelen dar prioridad a las medidas económicas sobre las sociales, a pesar de un interés creciente en estas últimas (Copeland & Daly, 2018; Zeitlin & Vanhercke, 2018). Los estudios feministas critican esta división, argumentando que las políticas económicas carecen de perspectiva de género y a menudo exacerban la desigualdad (Cavaghan & O'Dwyer, 2018).

La pandemia del COVID-19 reconfiguró drásticamente el entorno socioeconómico europeo, impactando severamente en la igualdad (Alon et al., 2020; Kabeer et al., 2021). El Parlamento Europeo (2021) destacó los efectos desproporcionados de la crisis sanitaria sobre las mujeres y el agravamiento de las desigualdades existentes (Cook & Grimshaw, 2020; Cullen & Murphy, 2021; Lewandonsky et al., 2021). Las mujeres, empleadas mayoritariamente en sectores como la sanidad, la hostelería y el comercio minorista, experimentaron una mayor vulnerabilidad económica. La crisis también intensificó el trabajo de cuidado no remunerado y el trabajo doméstico realizado por mujeres, y se observó un aumento en la violencia doméstica (Comisión Europea, 2021; Parlamento Europeo, 2022). Estos efectos especialmente nocivos para las mujeres, unidos a la constatación de los problemas asociados a la gestión de crisis

anteriores, podían hacer suponer que la igualdad de género sería un punto clave de la agenda política de la UE tras la pandemia. Sin embargo, todo apunta a que esto sigue siendo en gran medida una declaración de principios.

En respuesta a la crisis económica y social derivada de la pandemia, la UE creó el Fondo de la UE para la Nueva Generación (NGEU), dotado con 750.000 millones de euros, destinado a promover una Europa más verde, digital y resiliente. Dentro de este marco, se introdujo el Mecanismo de Resiliencia y Recuperación (MRR), diseñado para apoyar a los Estados miembros mediante los Planes de Acción Nacionales (PAN). Los Estados miembros necesitan detallar sus reformas e inversiones financiadas a través del MRR en sus respectivos PAN para acceder a estos fondos. Además, la CE enfatizó la inclusión de consideraciones de igualdad de género en las medidas de recuperación. De acuerdo con el Reglamento 2021/241, se exige que los PAN integren análisis de impacto de género y presupuestos sensibles al género, incluyendo estrategias para abordar las diferencias salariales entre géneros, mejorar la igualdad en el lugar de trabajo, y promover la flexibilidad laboral. También se establecieron normas para indicadores comunes y la presentación de informes semestrales que requieren la recopilación de datos desglosados por sexo.

No obstante, pese a la inclusión teórica de la perspectiva de género en el MRR, existen deficiencias en los mecanismos para supervisar su impacto real en la economía y evaluar si las políticas están perpetuando las desigualdades de género. La falta de seguimiento efectivo lleva a cuestionar el compromiso de la UE como “actor constitutivo de género” (Cavaghan & O’Dwyer, 2018). Como cabía esperar, las primeras evaluaciones del MRR han señalado que podría ser perjudicial para la igualdad de género (Klatzer & Rinaldi, 2020). La crítica principal es que la mayoría de las ayudas se concentran en sectores de actividad dominados por hombres, constatando una vez más la reducida comprensión de la naturaleza de género de la economía (Alesina et al., 2013; Borrowman & Wöhl, 2020; Cavaghan, 2017). Incluso con la exigencia de que los Estados miembros detallen cómo sus planes contribuyen a la igualdad de género, persiste una incoherencia en la comprensión y financiación de estas iniciativas (Donà, 2022; Klatzer & Rinaldi, 2020). En consecuencia, las respuestas políticas tanto a nivel de la UE (Klatzer & Rinaldi, 2020) como desde los propios Estados miembros (O’Dwyer, 2022) parecen corroborar una falta de compromiso con la igualdad de género en el marco del NGEU. Es decir, que un marco comunitario donde existe claramente una Estrategia de Igualdad de Género que reconoce los fundamentos económicos de la desigualdad (Rubery & Tavora, 2021), las estrategias económicas no consideran adecuadamente sus impactos de género.

El énfasis del NGEU en las transiciones digital y verde no aborda adecuadamente las dimensiones de género en estos sectores. Sin estrategias específicas para la inclusión de las mujeres, estas inversiones corren el riesgo de reforzar las disparidades

de género en el mercado laboral. Además, el programa NGEU carece de apoyos significativos para sectores con alto empleo femenino, como la sanidad y la asistencia, y tampoco aborda la infravaloración y la precariedad del trabajo en estos sectores feminizados. Esta falta de consideración hacia el colectivo femenino cuestiona la eficacia de las directivas de la UE para abordar los impactos de género de la crisis y lograr una verdadera igualdad de género en la fase de recuperación. En consecuencia, el programa NGEU, destinado a transformar el sistema económico de la UE, afronta claras limitaciones en relación con la igualdad de género. Pasa por alto la arraigada segregación del mercado laboral, en la que hombres y mujeres se distribuyen de forma desigual en diversos sectores y ocupaciones, afectando profundamente las relaciones laborales y los resultados económicos (Tejani & Milberg, 2016; Seguino & Braunstein, 2019). Sin considerar estas distorsiones del sistema económico, es difícil estimar las consecuencias a medio y largo plazo del fomento de sectores específicos.

En conclusión, las limitaciones del programa NGEU subrayan la necesidad de un enfoque sensible al género en la planificación de la recuperación. Reconocer y abordar activamente las disparidades de género es esencial para una recuperación equitativa que garantice la participación y los beneficios de las mujeres en la economía postpandémica. La ausencia de tales medidas podría obstaculizar las oportunidades económicas de las mujeres, lo que subraya la importancia de implantar políticas inclusivas para abordar el impacto de género de las crisis económicas.

Medición de los impactos de género de las medidas de recuperación económica. El caso de España

España fue uno de los primeros países europeos en incorporarse al programa de recuperación de la UE, y es uno de los principales receptores de estos fondos. En concreto, tiene acceso a aproximadamente 77.000 millones de euros en transferencias no reembolsables y hasta 84.000 millones en préstamos procedentes del NGEU. El 13 de julio de 2021, la Comisión Europea aprobó el plan de recuperación de España, conocido como Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), y el 17 de octubre de 2023 se aprobó su Adenda. Todos sus proyectos y medidas pretenden modernizar el país a través de cuatro ejes: transición verde, transformación digital, cohesión social y territorial, e igualdad de género. Estos objetivos se alinean con los seis pilares del Reglamento del MRR y las iniciativas emblemáticas de la UE en materia de rehabilitación y regeneración urbana, integración de energías renovables, desarrollo de puntos de recarga, la Hoja de Ruta Verde del Hidrógeno, conectividad 5G, modernización y digitalización de la administración pública, fomento de la Inteligencia Artificial (IA) y competencias digitales.

Al amparo de este PRTR, se articulan los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), instrumentos de colaboración público-privada en los que participan las distintas administraciones públicas, empresas y centros de investigación. Los PERTE son iniciativas estratégicas con un importante potencial para impulsar el crecimiento económico, el empleo y mejorar la competitividad de la economía española. A diferencia de otras iniciativas previas, el diseño de los PERTE busca impulsar y coordinar proyectos prioritarios, especialmente aquellos que son complejos, se enfrentan a fallos de mercado, tienen externalidades significativas o carecen de una iniciativa o inversión adecuada del sector privado.

Para abordar el análisis de estos PERTE y su impacto en la actividad económica y el empleo, en este estudio se emplean modelos de Input-Output (MIO) que permiten examinar la interdependencia entre diferentes sectores y su relevancia relativa en la economía. Este enfoque ha demostrado ser útil para evaluar cómo factores como los costes de transacción y las fricciones del mercado laboral influyen en el empleo (Petterto, 2006), así como para analizar las repercusiones en sectores específicos, como la industria turística (Prasad & Kulshrestha, 2015). No obstante, su aplicación en el estudio del impacto de la desigualdad sectorial en la generación de empleo es menor. Este método permite entender cómo los cambios en un sector pueden afectar al empleo en toda la economía debido a las relaciones intersectoriales interconectadas (Gunluk-Senesen & Senesen, 2011). Gracias al MIO, es posible cuantificar el efecto multiplicador de las inversiones en la creación de empleo y el crecimiento económico. En este análisis, se cuantificará el potencial de creación de empleo de los PERTE utilizando el MIO. Para ello, se calcularán los coeficientes de empleo directo y total para cada sector, reflejando la cantidad de empleo generado directamente por la producción y el impacto secundario en la economía debido a la demanda intersectorial. Este enfoque permite evaluar cómo las inversiones estratégicas pueden contribuir a una distribución más equitativa del empleo y al crecimiento económico inclusivo.

Para analizar la producción económica, se utilizan principalmente dos tipos de modelos de Input-Output (IO). En los modelos de tecnología de producto, cada producto se fabrica utilizando una tecnología específica, independientemente del sector que lo produzca, lo que asegura que la tecnología de producción de cada producto sea constante a lo largo del tiempo. Por otro lado, en los modelos industriales (o de tecnología del sector de actividad), cada producto se fabrica según la tecnología del sector que lo produce, sin distinguir entre productos primarios y secundarios, manteniendo la estabilidad de los coeficientes de mercado. En el desarrollo del modelo tecnológico industrial, se supone que la matriz de coeficientes de mercado, D , es estable a lo largo del tiempo. Es decir, las cuotas de mercado por producto de las distintas ramas se utilizan siempre como hipótesis constante. Por lo tanto, se considera la identidad por producto, lo que significa que la proporción de mercado de

cada producto dentro de un sector permanece constante a lo largo del tiempo. Esta hipótesis permite analizar y predecir cómo los cambios en la producción de un sector específico pueden afectar la producción total y las interrelaciones entre diferentes sectores económicos:

$$[1] \quad q = U^d i + y^d$$

donde q es el vector de producción por productos, y^d es la demanda final interna por productos y U^d es la matriz de consumos intermedios internos. Además, es posible sustituir la demanda intermedia interna $U^d i$ por la multiplicación de la matriz de coeficientes internos y el vector de producción por ramas de actividad (en función de la estabilidad de los coeficientes internos). Así,

$$[2] \quad q = B^d g + y^d$$

A continuación, g puede sustituirse por $D^T q$. En consecuencia,

$$[3] \quad q = B^d D^T q + y^d$$

Con lo que es posible desarrollar el modelo de demanda correspondiente a la producción por productos:

$$[4] \quad q = (I - B^d D^T)^{-1} y^d$$

Dados los resultados en términos de g , mediante

$$[5] \quad g = D^T (I - B^d D^T)^{-1} y^d$$

En este modelo, se puede observar las interrelaciones entre las distintas ramas de producción, lo que permite analizar cómo la producción en un sector puede influir en otros sectores debido a los efectos cruzados de la demanda. Dicho de otro modo, el modelo captura el efecto de desbordamiento¹, donde la producción de un sector genera una demanda adicional en otros sectores, creando un impacto económico en toda la economía.

Utilizando esta lógica, es posible estimar el efecto multiplicador de una rama específica sobre la valoración económica de la producción total de un país. Este efecto multiplicador refleja cómo un aumento en la producción de un sector determinado no solo incrementa directamente la producción en ese sector, sino que también impulsa la actividad económica en otros sectores por la interconexión de la economía.

La **Tabla 1** presenta las ramas de actividad de la Tabla Input-Output (TIO) de la economía española y el efecto multiplicador de cada rama de producción, que incluye el efecto directo de cada rama y las interrelaciones entre ellas. Por ejemplo, un incre-

1. El efecto desbordamiento -o spillover- cuantifica las necesidades directas e indirectas del output en un sector empleadas para incrementar la producción a enviar a otro sector.

mento en la producción del sector manufacturero no solo afecta directamente a la manufactura, sino que también aumenta la demanda de materias primas, transporte, servicios financieros y otros sectores relacionados. Este enfoque permite cuantificar cómo los cambios en un sector pueden impulsar el crecimiento económico en otros, proporcionando una visión integral del impacto económico de las inversiones y las políticas sectoriales.

Tabla 1. Tabla Input-Output (TIO) española y efecto multiplicador

	Actividad	Multiplicador
1	Productos agrícolas, ganaderos y de caza, y servicios relacionados	2,059171701
2	Productos de la silvicultura y la explotación forestal, y servicios relacionados	1,958598111
3	Pescado y otros productos de la pesca; productos de la acuicultura; servicios de apoyo a la pesca	2,000224942
4	Industrias extractivas	2,263138394
5	Productos alimenticios; bebidas; tabaco manufacturado	2,750885608
6	Productos textiles; prendas de vestir; artículos de cuero y calzado	2,109518595
7	Productos de madera y corcho, excepto muebles; artículos de cestería y espartería	2,851714347
8	Papel y productos de papel	2,714287354
9	Servicios de impresión y reproducción de soportes grabados	2,438502037
10	Coque y productos de petróleo refinado	3,075463518
11	Productos químicos	2,823797188
12	Productos y preparados farmacéuticos básicos	2,267800623
13	Productos de caucho y plástico	2,600387481
14	Otros productos minerales no metálicos	2,586233026
15	Productos de la metalurgia y productos metálicos	2,978381393
16	Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	2,688960807
17	Productos informáticos, electrónicos y ópticos	2,375954892
18	Material eléctrico	2,828366197
19	Maquinaria y equipo no clasificados bajo otros epígrafes	2,515051486
20	Vehículos de motor, remolques y semirremolques	3,285034145

	Actividad	Multiplicador
21	Otro material de transporte	2,967031304
22	Muebles; otros productos manufacturados	2,346464532
23	Servicios de reparación e instalación de maquinaria y equipo	2,172363015
24	Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	2,479732769
25	Agua natural; servicios de tratamiento y distribución de agua	2,085573004
26	Servicios de alcantarillado; servicios de recogida, tratamiento y eliminación de residuos; recuperación de materiales; servicios de saneamiento y otros servicios de gestión de residuos	2,298008024
27	Obras y servicios de construcción	2,241346865
28	Servicios de comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos de motor y motocicletas	2,019714417
29	Servicios de comercio al por mayor e intermediación del comercio, excepto de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores	1,914538766
30	Servicios de comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1,586948704
31	Servicios de transporte terrestre, incluidas las tuberías	2,068609210
32	Servicios de transporte marítimo y servicios de navegación interior	2,368630656
33	Servicios de transporte aéreo	2,805492746
34	Servicios de almacenamiento y servicios auxiliares de transporte	2,087620151
35	Servicios postales y de mensajería	1,996332434
36	Servicios de alojamiento y servicios de comidas y bebidas	1,967756729
37	Servicios editoriales	2,020376999
38	Servicios cinematográficos, de vídeo y televisión; grabación de sonido y edición musical; servicios de programación y emisión de radio y televisión	2,225708900
39	Servicios de telecomunicaciones	1,939515713
40	Servicios de programación, consultoría y otros servicios de tecnología de la información; servicios de información	2,00183986
41	Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	1,584158161
42	Seguros, reaseguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	1,986178126
43	Servicios auxiliares de los servicios financieros y de seguros	1,746242433
44	Servicios inmobiliarios	1,346168793
45	Alquileres imputados de viviendas ocupadas por sus propietarios	0,000000000

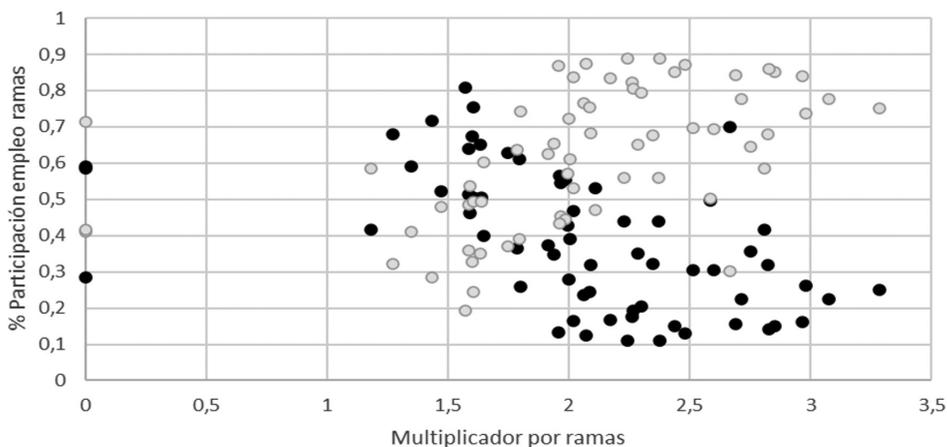
	Actividad	Multiplicador
46	Servicios jurídicos y contables; servicios de oficinas centrales; servicios de consultoría de gestión	1,795893757
47	Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; servicios de ensayo y análisis técnico	2,284265848
48	Servicios de investigación y desarrollo científicos	1,605510744
49	Servicios de publicidad y estudios de mercado	1,962282905
50	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos; servicios veterinarios	1,597596341
51	Servicios de alquiler	1,784410552
52	Servicios relacionados con el empleo	1,179984029
53	Servicios de agencias de viajes, operadores turísticos y otros servicios de reservas y servicios conexos	2,663299336
54	Servicios de seguridad e investigación; servicios para edificios y paisajismo; servicios administrativos, de oficina y otros servicios de apoyo a las empresas	1,589560198
55	Servicios de administración pública y defensa; servicios de seguridad social obligatoria	1,470739063
56	Servicios de educación	1,269374311
57	Servicios de atención sanitaria	1,603239379
58	Servicios de asistencia social residencial; servicios de asistencia social sin alojamiento	1,568960219
59	Servicios creativos, artísticos y de entretenimiento; servicios de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales; servicios de juegos de azar y apuestas	1,637279147
60	Servicios deportivos, recreativos y de entretenimiento	1,648634892
61	Servicios prestados por asociaciones	1,633304996
62	Servicios de reparación de ordenadores, efectos personales y artículos para el hogar	1,799094358
63	Otros servicios personales	1,434166901
64	Servicios de los hogares como empleadores de personal doméstico; bienes y servicios no diferenciados producidos por los hogares para uso propio	0,000000000
65	Servicios de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,000000000

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional.

Además, el MIO permite analizar las contribuciones respectivas de mujeres y hombres a la actividad productiva. Para llevar a cabo este análisis, utilizamos datos sobre el efecto multiplicador para cada rama económica (**Tabla 1**) junto con el porcentaje de trabajadores masculinos y femeninos en estas ramas, según los datos

del número de cotizantes en cada rama que figuran en los registros de la Seguridad Social². Los resultados de este análisis, ordenados por su contribución al valor total de la producción, se muestran en el **Gráfico 1**.

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres y hombres por rama de actividad y efecto multiplicador



Fuente: Elaboración propia.

Este análisis constata que la participación de las mujeres en estos sectores es inversamente proporcional al efecto multiplicador que cada rama tiene en la economía. Los datos reflejan que las mujeres están más presentes en ramas de actividad con un efecto multiplicador más bajo o moderado, mientras que los hombres predominan en las ramas con un efecto multiplicador más alto. Esta realidad sugiere que las mujeres están empleadas en sectores con menor impacto económico, consistente con estudios previos (Woetzel et al., 2015). A su vez, ofrece una perspectiva reveladora sobre el impacto de la discriminación sectorial en el mercado laboral, al constatar las disparidades entre géneros en términos de contribución y productividad económica. La mayor concentración de hombres en sectores con mayor efecto multiplicador resalta una desigualdad estructural que podría estar limitando el crecimiento económico y la equidad de género en el ámbito laboral. A la postre, esto también se traducirá en

2. Para esta estimación, se realiza un emparejamiento entre la clasificación económica utilizada en las TIO y los datos desagregados por ramas de la Seguridad Social. La primera utiliza una categorización de 64 ramas de actividad, mientras que la segunda 87, por lo que fue preciso trabajar con estimaciones de cotizantes medios.

que las ayudas o medidas incentivadoras en estos sectores altamente masculinizados, provocarán un escaso efecto económico sobre la situación económica y laboral de las mujeres.

Teniendo en cuenta esta desigualdad estructural, resulta esencial evaluar cómo las medidas de reactivación económica pueden impactar en la creación de empleo, tanto directo como indirecto. Sin embargo, a la hora de analizar la generación de empleo, conviene tener presente que el porcentaje de empleos masculinos y femeninos difiere en función de los distintos sectores de actividad económica. La **Tabla 2** ofrece un desglose detallado de la concentración, participación y representación de género en estos sectores, poniendo de relieve importantes disparidades de género. Por ejemplo, en la agricultura las mujeres están notablemente infrarrepresentadas, con una concentración de apenas el 1,70% y un coeficiente de representación del 0,51, frente a la sobrerrepresentación de los hombres, indicada por un coeficiente del 1,42. En la industria manufacturera y los servicios públicos se observa una tendencia similar de infrarrepresentación femenina. Por el contrario, sectores como el comercio mayorista y minorista y los servicios de alojamiento y alimentación, presentan una participación de género más equilibrada, con una ligera sobrerrepresentación de las mujeres.

Sobre esta base, es posible estimar el impacto de la segregación industrial en las estrategias de inversión de los planes aprobados para revitalizar la economía española tras la pandemia, que tienen como principal instrumento a los PERTE. Hasta mayo de 2024, se han aprobado doce proyectos estratégicos en distintos ámbitos: vehículos eléctricos y conectados (PERTE del Vehículo Eléctrico y Conectado); sanidad innovadora (PERTE de Salud de vanguardia); energías renovables (PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento); agroalimentación (PERTE de la Cadena agroalimentaria); nueva economía del lenguaje (PERTE de la Nueva economía de la lengua); economía circular (PERTE de Economía Circular); industria naval (PERTE naval); sector aeroespacial (PERTE Aeroespacial); digitalización del ciclo del agua (PERTE digitalización del ciclo del agua); microelectrónica y semiconductores (PERTE CHIP microelectrónica y semiconductores); economía social y asistencial (PERTE de Economía Social y de los cuidados)³ y descarbonización en la industria (PERTE de descarbonización industrial). Estos proyectos se considerarán “estratégicos” por sus potenciales efectos indirectos sobre la economía (efecto tractor) y por su capacidad de creación de empleo. Sin embargo, es fácilmente comprobable que estas áreas están alineadas con sectores fuertemente masculinizados e industrializados. En cuanto a la integración de la perspectiva de género, el examen

3. El objetivo de este PERTE aprobado en el Consejo de ministros de 31 de mayo de 2022, es intensificar el potencial de crecimiento, la generación de empleo de calidad y la resiliencia económica y social.

de las exposiciones de motivos de los PERTE españoles revela un enfoque variado. Mientras que sectores como el naval y el aeroespacial promueven explícitamente la inclusión femenina y hacen hincapié en los campos STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), otros, como la sanidad y la economía circular, carecen de estrategias específicas orientadas al género. El PERTE de la Economía social y los cuidados es el único que centra explícitamente en la igualdad de género⁴.

Además, las medidas de género introducidas tienden a ser genéricas y no parecen estimular directamente la actividad económica o el empleo de forma específica. En concreto, dichas acciones suelen pivotar en planes contra la violencia de género, reformas del mercado laboral, creación de plazas de educación infantil -para facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral-, formación en competencias digitales para mujeres y medidas de promoción de las mujeres en la cultura. Sin embargo, estas actuaciones tienen una capacidad cuestionable para generar actividad económica y empleo, o de beneficiar a segmentos más amplios de la población que el femenino, o incluso se basan en visiones estereotipadas de las funciones asistenciales de las mujeres o en una supuesta incompetencia digital.

El MIO permite analizar la demanda de empleo en una economía, distinguiendo entre necesidades de empleo directas y totales. Los empleos directos reflejan la cantidad de empleo que un sector necesita en cada periodo para producir una unidad de su producción. Por otro lado, los empleos totales representan el cambio en el empleo cuando un sector aumenta su demanda final en una unidad. Esto permite que cada sector tenga su propio coeficiente de empleo directo y total, proporcionando una comprensión detallada de cómo la producción en un sector influye en la demanda de empleo en toda la economía. Para ello, el cálculo es el siguiente:

- Coeficientes directos: $li = (\text{Empleo en el sector } i) / (\text{Producción en el sector } i)$
- Coeficientes totales: $L = l(I - A) - 1$

Donde l es la matriz que recoge todos los coeficientes de empleo directo de todos los sectores económicos, y L una matriz de la misma dimensión que la anterior, que incluye los coeficientes de empleo total por unidad de demanda final de cada sector.

4. En este PERTE se explicita la adopción de la perspectiva de género como método transversal (pag. 49), recogiendo medidas específicas para tratar de cerrar la brecha de género con raíces interseccionales, actuaciones que aplican criterios de igualdad efectiva y no discriminación y con herramientas que persiguen erradicar las discriminaciones derivadas del género. Igualmente, se incorpora una serie de medidas que persiguen visibilizar y reconocer el papel de las mujeres en la ES.

Tabla 2. Disparidades de género en el mercado laboral español: Concentración sectorial, participación y representación (2023)

SECTOR DE LA ACTIVIDAD	Mujeres			Hombres		
	Concentración	Participación	Representación	Concentración	Participación	Representación
A - Agricultura, silvicultura, pesca y caza	1,7%	23,9%	0,51	4,7%	76,1%	1,42
B - Explotación de minas, canteras y extracción de petróleo y gas	0,1%	19,3%	0,41	0,2%	80,7%	1,51
C - Industria manufacturera	7,5%	28,7%	0,62	16,1%	71,3%	1,33
D - Servicios públicos (generación de energía eléctrica, gas natural, suministro de vapor, aire acondicionado)	0,3%	34,6%	0,74	0,5%	65,3%	1,22
E - Suministro de agua; alcantarillado, gestión de residuos y servicios de saneamiento	0,3%	19,7%	0,42	1,0%	80,2%	1,50
F - Construcción	1,2%	9,0%	0,19	11,0%	91,0%	1,70
G - Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	16,1%	50,0%	1,08	13,9%	50,0%	0,93
H - Transporte y almacenamiento	2,7%	22,7%	0,49	8,0%	77,3%	1,44
I - Hostelería	10,2%	53,5%	1,15	7,7%	46,5%	0,87
J - Información y Comunicación	2,3%	30,2%	0,65	4,6%	69,8%	1,30
K - Actividades Financieras y de Seguros	2,5%	49,5%	1,07	2,2%	50,5%	0,94
L - Actividades inmobiliarias	0,9%	48,9%	1,05	0,8%	51,1%	0,95
M - Servicios profesionales, científicos y técnicos	6,0%	48,3%	1,04	5,5%	51,7%	0,97
N - Actividades administrativas y servicios auxiliares	6,0%	55,0%	1,18	4,3%	45,0%	0,84
O - Administración Pública y Defensa, Seguridad Social	6,6%	44,9%	0,97	7,1%	55,1%	1,03
P - Educación	9,4%	67,8%	1,46	3,9%	32,2%	0,60
Q - Actividades sanitarias y de servicios sociales	15,8%	76,3%	1,64	4,3%	23,7%	0,44
R - Artes, espectáculos y actividades recreativas	1,8%	40,2%	0,87	2,4%	59,8%	1,12
S - Otros servicios	3,3%	68,1%	1,47	1,3%	31,9%	0,60
T - Actividades de los hogares como empleadores; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	5,4%	89,2%	1,92	0,6%	10,8%	0,20
U - Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0,0%	43,2%	0,93	0,0%	56,8%	1,06

Concentración: número de mujeres (hombres) en cada sector en relación con el número total de mujeres (hombres) en la ocupación, en porcentaje; Participación: porcentaje de mujeres (hombres) en cada sector; Representación: porcentaje de mujeres (hombres) en cada sector dividido por el porcentaje de mujeres (hombres) en el total de la ocupación (≥ 1 sobrerrepresentada, < 1 infrarrepresentada). Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa -EPA (2023).

Tabla 3. Distribución prevista del empleo por género en algunos PERTE españoles

PERTE	Mujeres	Hombres
Desarrollo del vehículo eléctrico y conectado	28,17%	71,83%
Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento	29,85%	70,15%
Agroalimentario	37,30%	62,70%
Nueva economía de la lengua	51,72%	48,28%
Industria naval	31,82%	68,18%
Descarbonización industrial	31,68%	68,32%
Salud de vanguardia	42,76%	57,24%
Economía circular	38,04%	61,96%
Aeroespacial	37,30%	62,70%
Digitalización del ciclo del agua	29,83%	70,17%
Microelectrónica y semiconductores	25,82%	74,18%
Economía social y de los cuidados	61,87%	38,13%

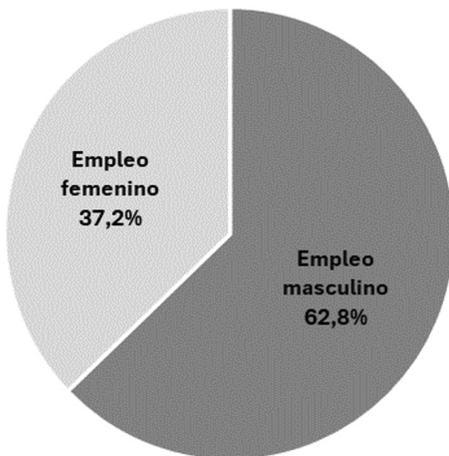
Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de esta metodología a los primeros PERTE aprobados (**Tabla 3**) permite determinar el impacto económico que cabe esperar de las acciones e inversiones a ejecutar para su implantación en los diferentes sectores de la economía española. Esto incluye la evaluación de las necesidades de empleo, tanto los empleos directos -generados en el sector al aumentar la producción- como los indirectos - por el efecto colateral en otras ramas- al aumentar la demanda final. Se constata una notable brecha de género en los distintos sectores que tiene profundas implicaciones para la productividad y el crecimiento económico. Las acciones e inversiones asociadas a los PERTEs con mayor componente tecnológico y de alta ingeniería, como el desarrollo del vehículo eléctrico, las energías renovables y la microelectrónica, presentan efectos sobre el empleo con una marcada subrepresentación femenina, con porcentajes de participación inferiores al 30%. Esta tendencia sugiere barreras persistentes para las mujeres en áreas de alta tecnología e innovación, lo que perpetúa estereotipos de género y limita el potencial económico de estos sectores al no aprovechar completamente el talento disponible. La sobrerrepresentación masculina en sectores con alto efecto multiplicador y la concentración femenina en sectores de menor impacto

económico refuerzan la necesidad de políticas inclusivas que promuevan la equidad de género en todos los ámbitos industriales.

En su resultado global, es posible estimar la distribución de género en el empleo que se espera que generen estas iniciativas (**Gráfico 2**). Este enfoque no sólo refleja el potencial de empleo directo de cada PERTE, sino que también tiene en cuenta la escala de inversión. Los datos revelan que se prevé que los hombres ocupen una mayoría sustancial de los puestos de trabajo creados en la ejecución de los PERTE, con una cuota de empleo del 63%. En cambio, se prevé que las mujeres ocupen sólo el 37% de esos puestos. Esta llamativa disparidad pone de relieve un desequilibrio entre hombres y mujeres que podría verse agravado por la actual asignación de fondos entre los distintos sectores estratégicos.

Gráfico 2. Cuota de empleo de género en la asignación total de fondos PERTE de España

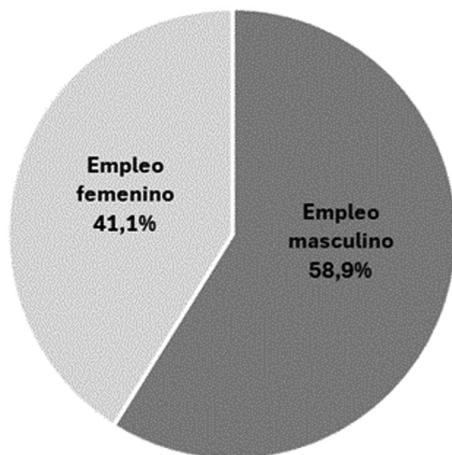


Fuente: Elaboración propia.

De forma complementaria, cabe señalar que El Banco de España (BdE) ha realizado una estimación del efecto de la plena aplicación del PRTR español a medio plazo. El impacto directo previsto sobre el PIB es significativo, con una media anual del 1,15% en cinco años y un potencial del 1,75% si se consideran los efectos indirectos intersectoriales (Banco de España, 2023). Tomando como referencia la actual distribución por sexos dentro de los sectores, se comprueba que la aplicación completa del PRTR dará lugar a un crecimiento del empleo con evidente sesgo masculino. El **Gráfico 3** muestra que, si no se toman medidas correctoras, el 58,9% del crecimiento

del empleo vinculado al aumento del Valor Añadido Bruto (VAB) iría a parar a los hombres, y sólo el 41,1% a las mujeres.

Gráfico 3. Distribución del empleo por sexos en la aplicación del Plan Nacional de Recuperación de España



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de España.

Esto sugiere que el empleo generado por el PRTR, sin intervención, profundizaría la brecha de género en el mercado laboral español, poniendo de relieve la necesidad de estrategias que garanticen un crecimiento del empleo equitativo para todos los géneros. Este análisis es especialmente preocupante en combinación con los datos anteriores del PERTE, que es un subconjunto del PRTR con prioridad estratégica. El panorama más amplio que ofrece la plena aplicación del PRTR muestra que, si bien la brecha de género puede no ser tan amplia como en algunos proyectos estratégicos individuales, sigue existiendo una marcada diferencia que podría perpetuar y exacerbar las desigualdades de género existentes en el mercado laboral.

Un aspecto particularmente significativo de los datos es el resultado inverso que se produce en el sector de la economía social y de los cuidados, sector en el que operan en España más de 43.000 empresas, con un volumen de empleo cercano a los 2,2 millones de personas y una contribución aproximada del 10% del PIB (MTSS, 2023). La estimación del resultado del PERTE dirigido a este sector indica que las mujeres representan el 61,87% del nuevo empleo esperado, mientras que los hombres constituyen el 38,13%. Estos porcentajes contrastan marcadamente con la ten-

dencia observada en otros sectores industriales y tecnológicos, donde la representación femenina es significativamente menor. Esta inversión en la economía social y de los cuidados podría señalar un pequeño oasis dentro del desierto de las políticas de igualdad de los PERTE.

El presupuesto total de las inversiones del PERTE en Economía Social y de los Cuidados asciende a 806 millones de euros para el período 2022-2026, distribuidos entre 13 ministerios, con la mayor parte concentrada en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, con más de 552 millones de euros. Además, los recursos presupuestados pueden ser complementados por fondos adicionales, como préstamos reembolsables y otras fuentes del MRR. Se espera que estas inversiones generen significativos impactos económicos y sociales, incluyendo un efecto multiplicador positivo sobre el PIB y el empleo, especialmente en el entorno donde se desarrollan. Sin embargo, la estimación del impacto en el PIB de la ES no es sencilla debido a la diversidad de sectores en los que opera, cada uno con sus propias características. A pesar de esto, es razonable anticipar que tendrá un efecto significativo en grupos de trabajadores con dificultades de acceso o permanencia en el empleo, como las mujeres, que tienen una alta representación en muchas actividades y sectores englobados en la ES.

Este sector, asociado tradicionalmente con principios de cooperación, solidaridad y responsabilidad social, se alinea con un enfoque feminista de la economía que valora el trabajo relacionado con los cuidados y la equidad social. La ES enfatiza el bienestar comunitario y la sostenibilidad sobre el lucro, principios históricamente defendidos por el movimiento feminista. La mayor participación de mujeres en la ES sugiere que este ámbito ofrece un entorno más inclusivo y equitativo, reconociendo y valorando las contribuciones femeninas de manera más justa. Este fenómeno subraya la necesidad de repensar las estructuras y valores en otros sectores económicos para fomentar una mayor equidad de género y aprovechar plenamente el potencial de una fuerza laboral diversa. Incorporar principios de la economía feminista en las políticas de otros sectores podría no solo reducir las disparidades de género, sino también promover una economía más justa y sostenible.

Discusión

Las medidas tomadas para paliar las dos últimas grandes crisis ponen de manifiesto que la perspectiva de género en las políticas y actuaciones públicas europeas es más teórica que práctica, puesto que las implicaciones que debería suponer adoptar esta estrategia quedan sin abordar en las respuestas políticas de la UE (Cook & Grimshaw, 2020; Cullen & Murphy, 2021). El marco político y económico de la UE, en particular a través del NGEU, ha sido criticado por no reflejar adecuadamente la na-

turalidad de género de las crisis económicas y exacerbar las desigualdades de género, debido en buena parte a la generosa aplicación de medidas en sectores dominados por los hombres (Cook & Grimshaw, 2020; Klatzer & Rinaldi, 2020).

Una cuestión crítica se deriva de los reglamentos que rigen el propio MRR, cuyo enfoque político, económico y digital no trata las referencias específicas a la igualdad de género (Klatzer & Rinaldi, 2020). Esta omisión pudiera entenderse como una falta de priorización de la igualdad de género, algo que resulta incomprensible si se tienen en cuenta los compromisos de la UE con ese principio. Resulta paradójico que se apueste de forma decidida y reiterada por la transición a una economía verde y digital sin una perspectiva de género, lo que de facto provoca una asignación generalizada de fondos del MRR a sectores masculinizados, como el energético y las TIC. Si los países receptores de los fondos NGEU no evalúan cuidadosamente y de forma crítica los posibles impactos de género en sus procesos de planificación, esto provocará -incluso sin quererlo- una perpetuación de las desigualdades de género en el mercado laboral (Alon et al., 2020; Malisch et al., 2020; Carli, 2020).

La experiencia de España, como estudio de caso, muestra desigualdades de género preocupantes en los planes de recuperación. Los PERTE, si bien abordan las necesidades económicas inmediatas, inducen potencialmente a la creación de una brecha de género en el empleo, al impulsar la generación de unos puestos de trabajo de los que las mujeres solo ocuparán el 37%. Este desequilibrio se amplifica en el impacto global del PRTR, donde se estima que el 58,6% del crecimiento del empleo vinculado al PNA beneficiará a los hombres, dejando sólo un 41,4% para las mujeres. Las estimaciones permiten confirmar cómo la segregación sectorial provoca resultados laborales desiguales, lo que no permite cerrar la brecha laboral de género. Las mujeres suelen concentrarse en sectores de servicios con menor valor añadido; esto exige la necesidad de comprender mejor las implicaciones de las decisiones macroeconómicas tomadas y que, previa a su aprobación, se tengan en cuenta esta diferente realidad de partida (Karamessini & Ruberym, 2013; Seguino, 2020). La infrarrepresentación de las mujeres en sectores que contribuyen significativamente al cómputo tradicional de la actividad económica (Blau & Khan, 2017; Borrowman & Klasen, 2020; Tonoyan et al., 2020) provoca un notable prejuicio cuando las políticas públicas apuestan por aquellos sectores con mayor impacto económico, que suelen ser masculinizados. Este resultado corrobora el carácter de género que tradicionalmente esgrime la economía feminista (Sent & van Staveren, 2019). Igualmente, constata que la inclusión de la transversalidad de género en la gobernanza económica de la UE es claramente insuficiente (Cavaghan & O'Dwyer, 2018), exigiendo la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento explícitos (Donà, 2022; Klatzer & Rinaldi, 2020).

Un aspecto particularmente notable de los datos es la inversión de resultados en el sector de la economía social y de los cuidados, donde las mujeres representan el 61,9% del nuevo empleo esperado, mientras que los hombres constituyen el 38,1%. Estos porcentajes contrastan marcadamente con los obtenidos en los sectores industriales y tecnológicos, donde la representación femenina es significativamente menor. Esta inversión de resultados en la economía social y de los cuidados se alinea con un enfoque feminista de la economía. La mayor participación de mujeres en la ES sugiere que este ámbito ofrece un entorno más inclusivo y equitativo, reconociendo y valorando las contribuciones femeninas de manera más justa. Este fenómeno subraya la necesidad de repensar las estructuras y valores en otros sectores económicos para fomentar una mayor equidad de género y aprovechar plenamente el potencial de una fuerza laboral diversa. Incorporar principios de la ES en las políticas de otros sectores podría no solo reducir las disparidades de género, sino también promover una economía más justa y sostenible.

Los resultados obtenidos permiten señalar que, a pesar de las intenciones inclusivas nominales que subyacen a los PERTE y al PRTR español, no se llega a garantizar que las mujeres se beneficien con la misma intensidad que los hombres de los empleos que se van a generar a través de las inversiones que se van a financiar. Por lo tanto, nos encontramos ante la disyuntiva de apostar por sectores de futuro como la economía verde y la transformación energética, esenciales para sostener una economía moderna y hacer frente a los retos de la sostenibilidad, pero al mismo tiempo con la certeza de que el empleo femenino que se va a crear tendrá un potencial también muy limitado. O, dicho de otra forma, una vez más las decisiones de política económica se mueven entre la eficiencia y la equidad.

El motivo de encontrarse en este dilema es que, una vez más, las decisiones económicas se han tomado sin considerar la especificidad de la economía, lo que provoca que decisiones aparentemente racionales lleven ocultas disparidades de género. Precisamente para arrojar alguna luz sobre esta situación, en este estudio se ha optado por realizar un examen exhaustivo de las consecuencias a medio y largo plazo de estas actuaciones, en principio positivas desde un enfoque de eficiencia económica, pero que esconden implicaciones negativas para las mujeres. Para evitar los problemas detectados, es necesario basarse en un conocimiento profundo de la dinámica de la economía, incluida la composición de su mercado laboral y el impacto potencial de las inversiones en los distintos sectores. Solo así se diseñarán y plantearán actuaciones eficientes y equitativas, buscando el equilibrio entre crecimiento económico y la igualdad de género. A nuestro juicio, es la única forma de garantizar que el progreso económico no se produzca a expensas de la equidad y que los beneficios de la inversión se distribuyan de forma más equitativa entre toda la sociedad.

Limitaciones y futuras investigaciones

Este trabajo presenta algunas limitaciones que deben ser debidamente explicitadas. En primer lugar, el hecho de centrarse en España como ejemplificación de la desigualdad de género en los resultados no permite extrapolar las conclusiones a otros Estados miembros de la UE, ya que las estructuras económicas y políticas de género varían significativamente entre países.

Además, la dependencia del MIO, aunque eficaz para resaltar las disparidades sectoriales, puede no captar toda la complejidad de la dinámica de género en el mercado laboral. El énfasis del MIO en los datos cuantitativos puede dejar en un segundo plano los aspectos cualitativos, como la cultura del lugar de trabajo y los matices en la aplicación de las políticas. Asimismo, el ejercicio presentado asume que las distribuciones sectoriales de género actuales permanecen constantes, lo cual puede no reflejar los cambios futuros en las pautas o políticas de empleo. Por tanto, los resultados deben ser interpretados con cautela y considerados como una fotografía de la situación actual, no como una evaluación definitiva del enfoque de género de la UE en materia de recuperación.

Conscientes de estas limitaciones, futuras investigaciones podrían contemplar varios enfoques complementarios que mejorarían la aplicabilidad de los resultados. En primer lugar, sería conveniente replicar este modelo -u otros alternativos- en un conjunto de países de la UE que participan en el NGEU, para recoger sus propias especificidades y comprender mejor cómo se aplican las estrategias de recuperación con perspectiva de género en diferentes contextos nacionales. Este enfoque más global y extensivo garantizaría disponer de una visión más adecuada de la igualdad de género en la recuperación económica de la UE.

Además, se recomienda considerar un período temporal lo suficientemente amplio que permita captar los cambios en los patrones de empleo de género a lo largo del tiempo, mejorando así los resultados de los modelos estáticos. Complementar el análisis cuantitativo con una evaluación cualitativa que explore las experiencias y percepciones de las mujeres en la fuerza laboral también sería altamente beneficioso.

Finalmente, es imprescindible valorar el papel de las iniciativas del sector privado y las asociaciones público-privadas en la promoción de la igualdad de género en los esfuerzos de recuperación. Esto podría revelar enfoques alternativos y mejores prácticas, proporcionando una visión más integral y eficaz para abordar las disparidades de género en el contexto de las políticas de recuperación económica.

Conclusiones

Las conclusiones de este estudio revelan que, a pesar de los esfuerzos teóricos por integrar una perspectiva de género en las políticas de recuperación económica de la UE, las medidas prácticas resultan insuficientes y, en algunos casos, contraproducentes. El análisis basado en el MIO muestra una clara segregación de género en los sectores beneficiados por los PERTE, con una mayor representación masculina en los sectores beneficiados, que son los de alto impacto económico. Esta distribución desigual no solo perpetúa las disparidades de género existentes, sino que también limita el potencial económico al no aprovechar plenamente el talento disponible en toda la fuerza laboral. La falta de consideración de las especificidades de género en la planificación y ejecución de estas políticas subraya una desconexión significativa entre las intenciones políticas y los resultados reales. Sin embargo, el PERTE de Economía Social y de los Cuidados destaca como una excepción positiva, mostrando una mayor participación femenina y ofreciendo un modelo de cómo integrar la perspectiva de género de manera efectiva.

Para avanzar hacia una recuperación económica verdaderamente inclusiva y equitativa, es esencial que las políticas futuras integren de manera efectiva la perspectiva de género desde su concepción hasta su implementación. Esto implica no solo un análisis cuantitativo exhaustivo, sino también una evaluación cualitativa que capture las experiencias y desafíos específicos enfrentados por las mujeres en el mercado laboral. Además, es crucial fomentar la participación del sector privado y las asociaciones público-privadas en la promoción de la igualdad de género, desarrollando enfoques innovadores y prácticas ejemplares. Solo mediante una integración genuina de la perspectiva de género en todas las fases del diseño y ejecución de las políticas de recuperación se podrá garantizar un crecimiento económico sostenible y equitativo que beneficie a toda la sociedad, promoviendo una verdadera igualdad de oportunidades y reduciendo las disparidades de género en el mercado laboral.

Referencias

- Alesina, A., Giuliano, P., & Nunn, N. (2013). On the origins of gender roles: Women and the plough. *The quarterly journal of economics*, 128(2), 469-530.
<https://doi.org/10.1093/qje/qjt005>
- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., & Tertilt, M. (2020). The impact of COVID-19 on gender equality (No. w26947). *National Bureau of economic research*.
https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26947/w26947.pdf

- Anker, R. (1997). Theories of occupational segregation by sex: An overview. *International Labour Review*, 136, 315. https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay/alma993271543402676/41ILO_INST:41ILO_V2
- Banco de España (2023). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su impacto macroeconómico desde una perspectiva sectorial. *Boletín Económico 2023/T1*, artículo 12. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/Fich/be2301-art12.pdf>
- Becker, G. S. (2010). *The economics of discrimination*. University of Chicago press.
- Bettio, F., Corsi, M., d'Ippoliti, C., Lyberaki, A., Samek Lodovici, M., Verashchagina, A., & Camilleri-Cassar, F. (2013). *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies: Synthesis report*. Luxembourg: European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a10e8f6-d6d6-417e-ae5f-4b873d1a4d66>
- Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2017). The Gender Wage Gap: Extent, Trends, and Explanations. *Journal of Economic Literature* 55 (3): 789–865. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.20160995>
- Borrowman, M. & Klasen, S. (2020). Drivers of Gendered Sectoral and Occupational Segregation in Developing Countries. *Feminist Economics* 26, 62–94. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13545701.2019.1649708>
- Bruff, I., & Wöhl, S. (2016). Constitutionalizing austerity, disciplining the household. *Scandalous economics: Gender and the politics of financial crises*, 92-108. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190204235.003.0006>
- Carli, L. L. (2020). Women, Gender equality and COVID-19. *Gender in Management: An International Journal* 35(7-8), 647-655. <https://doi.org/10.1108/GM-07-2020-0236>
- Cavaghan, R. (2017). The gender politics of EU economic policy: Policy shifts and contestations before and after the crisis. *Gender and the economic crisis in Europe: Politics, institutions and intersectionality*, 49-71. https://doi.org/10.1007/978-3-319-50778-1_3
- Cavaghan, R., & O'Dwyer, M. (2018). European economic governance in 2017: A recovery for whom. *Journal of common market studies*, 56, 96. <https://doi.org/10.1111/jcms.12770>
- Cook, R., & Grimshaw, D. (2021). A gendered lens on COVID-19 employment and social policies in Europe. *European Societies*, 23(sup1), S215-S227. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1822538>
- Cook, R., & Grimshaw, D. (2020). In the absence of other supportive measures, the UK's furlough scheme will reinforce gender inequalities. *British Politics and Policy at LSE*. <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/furlough-scheme-gender-inequalities/>

- Copeland, P., & Daly, M. (2018). The European Semester and EU social policy. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1001-1018. <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>
- Croson, R., & Gneezy, U. (2009). Gender differences in preferences. *Journal of Economic literature*, 47(2), 448-474.
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.47.2.448>
- Cullen, P., & Murphy, M. P. (2021). Responses to the COVID-19 crisis in Ireland: From feminized to feminist. *Gender, Work & Organization*, 28, 348-365.
<https://doi.org/10.1111/gwao.12596>
- Dang, H. A. H., & Nguyen, C. V. (2021). Gender inequality during the COVID-19 pandemic: Income, expenditure, savings, and job loss. *World Development*, 140, 105296. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105296>
- Donà, A. (2022). Gender equality in the Italian Recovery and Resilience Plan: the depoliticizing effects of the technocratic Draghi government. *Contemporary Italian Politics*, 14(4), 458-471. <https://doi.org/10.1080/23248823.2022.2132904>
- European Commission (2021). *Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plan*. SWD (2021) 12 final. Brussels 22.1.2022. https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-04/annual-competition-report_2022_report_part2_swd_en.pdf
- European Parliament(2021). *COVID-19 and Its Economic Impact on Women and Women's Poverty. Insights from five European countries*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693183/IPOL_STU\(2021\)693183_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/693183/IPOL_STU(2021)693183_EN.pdf)
- Falk, A., & Hermle, J. (2018). Relationship of gender differences in preferences to economic development and gender equality. *Science*, 362(6412), eaas9899.
 DOI: 10.1126/science.aas9899
- Gobierno de España (2022). *PERTE de Economía Social y de los cuidados*. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2022/210622-perte-economia-social-y-de-los-cuidados-memoria-completa.pdf>
- Goldin, C. (2014). A grand gender convergence: Its last chapter. *American Economic Review*, 104, 1091-1119.
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.104.4.1091>
- Gaddis, I., & Klasen, S. (2014). Economic development, structural change, and women's labor force participation. *Journal of population economics*, 27(3), 639-681.
<https://doi.org/10.1007/s00148-013-0488-2>
- Gunluk-Senesen, G., & Senesen, U. (2011). Decomposition of labour demand by employer sectors and gender: Findings for major exporting sectors in Turkey. *Economic Systems Research*, 23(2), 233-253.
<http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/MAKALE/M8152.pdf>

- Kabeer, N. (2020). Women's empowerment and economic development: a feminist critique of storytelling practices in "randomista" economics. *Feminist Economics*, 26(2), 1-26. <https://doi.org/10.1080/13545701.2020.1743338>
- Kabeer, N., Razavi, S., & van der Meulen Rodgers, Y. (2021). Feminist economic perspectives on the COVID-19 pandemic. *Feminist Economics*, 27(1-2), 1-29. <https://doi.org/10.1080/13545701.2021.1876906>
- Karamessini, M. (2023). Social cohesion in the EU after three crises: Is the reform of EU fiscal rules and economic governance framework fit for purpose?. *Social Cohesion and Development*, 18(2), 97-118.
- Karamessini, M., & Rubery, J. (Eds.). (2013). *Women and austerity: The economic crisis and the future for gender equality*. Routledge.
- Klatzer, E., & Rinaldi, A. (2020). *Next Generation EU Leaves Women Behind. Gender Impact Assessment of the European Commission Proposals for the EU Recovery Plan*. Study commissioned by The Greens/EFA Group in the European Parliament, initiated by Alexandra Geese, MEP (Juni 2020). https://alexandrageese.eu/wp-content/uploads/2020/07/Gender-Impact-Assessment-NextGenerationEU_Klatzer_Rinaldi_2020.pdf
- Kucera, D., & Tejani, S. (2014). Feminization, defeminization, and structural change in manufacturing. *World Development*, 64, 569-582. <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v64y2014icp569-582.html>
- Lewandowski, P., Lipowska, K., & Magda, I. (2021). The gender dimension of occupational exposure to contagion in Europe. *Feminist Economics*, 27(1-2), 48-65. <https://ideas.repec.org/a/taf/femeco/v27y2021i1-2p48-65.html>
- Lombardo, E., & Meier, P. (2006). Gender mainstreaming in the EU: Incorporating a feminist reading? *European Journal of Women's Studies*, 13(2), 151-166. <https://doi.org/10.1177/1350506806062753>
- Lombardo, E., Meier, P., & Verloo, M. (2009). *Stretching and bending gender equality: A discursive politics approach*. In *The discursive politics of gender equality* (pp. 21-38). Routledge.
- Malisch, J. L., Harris, B. N., Sherrer, S. M., Lewis, K. A., Shepherd, S. L., McCarthy, P. C.,... & Deitloff, J. (2020). In the wake of COVID-19, academia needs new solutions to ensure gender equity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(27), 15378-15381. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1270645
- O'Dwyer, M. (2022). Gender and Crises in European Economic Governance: Is this Time Different? *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 152-169. <https://doi.org/10.1111/jcms.13273>
- Peretto, P. F. (2006). The employment (and output) of nations: theory and policy implications. *Economic Research Initiatives at Duke (ERID) Working Paper*, (16). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1270645

- Pérvier, H. (2014). Men and Women during the Economic Crisis. Employment Trends in Eight European Countries. *Revue de l'OECD* 133, 41–84. <https://sciencespo.hal.science/file/index/docid/1025177/filename/arhthp-r133.pdf>
- Pérvier, H. (2018). Recession, austerity and gender: A comparison of eight European labour markets. *International Labour Review* 157, 1–37. <https://ideas.repec.org/p/fce/doctra/1605.html>
- Perugini, C., Žarković Rakić, J., & Vladislavljević, M. (2019). Austerity and gender inequalities in Europe in times of crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 43(3), 733–767. <https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/10/E1.-Cristiano-Perugini.pdf>
- Petrongolo, B., & Ronchi, M. (2020). Gender gaps and the structure of local labor markets. *Labour Economics*, 64, 101819.
- Prasad, N., & Kulshrestha, M. (2015). Employment generation in tourism industry: an input–output analysis. *The Indian Journal of Labour Economics*, 58, 563–575. [10.1007/s41027-016-0035-2](https://doi.org/10.1007/s41027-016-0035-2)
- Rubery, J., & Hebson, G. (2018). Applying a gender lens to employment relations: Revitalisation, resistance and risks. *Journal of Industrial Relations*, 60(3), 414–436. <https://doi.org/10.1177/0022185618766>
- Rubery, J., & Tavora, I. (2021). The Covid 19 crisis and gender equality. Social policy in the European Union: state of play 2020, 2021–01. <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-01/06-Chapter4-The%20Covid%20crisis%20and%20gender%20equality.pdf>
- Seguino, S. (2020). Engendering macroeconomic theory and policy. *Feminist Economics*, 26(2), 27–61. <https://www.tandfonline.com/toc/rfec20/26/2?nav=toCList>
- Seguino, S., & Braunstein, E. (2019). The costs of exclusion: Gender job segregation, structural change and the labour share of income. *Development and Change*, 50(4), 976–1008. <https://doi.org/10.1111/dech.12462>
- Sent, E. M., & van Staveren, I. (2019). “A feminist review of behavioral economic research on gender differences”. *Feminist Economics*, 25(2), 1–35. <https://doi.org/10.1080/13545701.2018.1532595>
- Tejani, S., & Milberg, W. (2016). “Global defeminization? Industrial upgrading and manufacturing employment in developing countries”. *Feminist Economics*, 22(2), 24–54. <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1120880>
- Tonoyan, V., Strohmeier, R., & Jennings, J. E. (2020). “Gender gaps in perceived start-up ease: Implications of sex-based labor market segregation for entrepreneurship across 22 European countries”. *Administrative Science Quarterly*, 65(1), 181–225. <https://doi.org/10.1177/000183921983586>
- Zeitlin, J., & Vanhercke, B. (2018). “Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond”. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149–174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>

PARTE II

Desarrollos recientes en políticas públicas de fomento de la Economía Social —Fiscalidad—

Instrumentos fiscales y políticas públicas para la inclusión financiera en México

Graciela Lara Gómez

Jesús Hurtado Maldonado

Universidad Autónoma de Querétaro

Resumen

En México de casi 96 millones de la población adulta, el 46% tiene por lo menos una cuenta en alguna institución financiera, lo que muestra una brecha importante, en comparación con el promedio de América Latina que alcanza el 71%. La problemática de exclusión debe atenderse, pues se ha demostrado que, al abatirla se logra crecimiento y desarrollo económicos. Es por ello que, se buscó identificar las políticas públicas e instrumentos fiscales vigentes, que se han utilizado para promover la inclusión financiera en México, a partir de estrategias de acceso y disponibilidad en el uso de servicios y productos financieros para la población. Para tal efecto, se analizó la política nacional y los ordenamientos tributarios que gravan el consumo y el ingreso, a efecto de identificar los incentivos que se otorgan. Los resultados muestran, que en México se cuenta con una Política Nacional de Inclusión Financiera, con la que se busca que la población logre el acceso y conocimiento del sistema financiero. Por su parte, en la legislación tributaria se ubicaron exenciones que favorecen el consumo e inversión en productos financieros, tales como: el ahorro, el préstamo, los seguros y las inversiones.

Palabras clave: Inclusión financiera, fiscal, incentivos, políticas, gobierno federal.

1. Introducción

La inclusión financiera creció con la pandemia de COVID-19, reduciendo la brecha de género e incrementando el uso de recursos financieros digitales, pero el crecimiento no se dio por igual en todos los países. En el contexto mundial, unos 1400 millones de adultos no tienen acceso a servicios bancarios; aquí se incluyen personas en situación de pobreza, con baja escolarización o que viven en regiones rurales o

alejadas de los servicios básicos. Datos recientes indican que, el 76% de las personas en el mundo poseen una cuenta y en economías en desarrollo el 71% (Demirgüç-Kunt, et al., 2022). Según el Banco Mundial (2024), uno de los factores que abona a la exclusión financiera es la proporción de las personas que no tienen acceso a internet, por ejemplo, en 2022, la conectividad en países de ingreso alto era de más del 90% y en los de ingreso bajo del 26%, en contraste, en Europa y Asia Central el uso de internet entre la población era de alrededor del 84%.

Algunos datos extraídos de *The Global Findex* (Demirgüç-Kunt, et al., 2022) muestran que, en México de casi 96 millones de la población adulta, el 46% tiene por lo menos una cuenta en alguna institución financiera, el 11% tiene tarjeta de crédito y el 35% de débito (datos de 2022). Como puede verse, la proporción de personas incluidas financieramente en México es baja, comparado con Brasil y Chile, que presentan el 84% y 87% respectivamente. Por su parte, el promedio en América Latina alcanza el 71% y en el mundo el 74% (datos de 2021).

Como puede observarse, la mayor parte de la población en México se encuentra excluido de los servicios y productos financieros. Al tenerlos, se crearía un círculo virtuoso que generaría crecimiento (Ofoeda, et al., 2024) y desarrollo económico (Cull, Ehrbeck, & Holle, 2014; PNIF, 2020). En este tenor, la fortaleza de las instituciones financieras (Ouechtati, 2023; Sánchez y Rodríguez, 2015) sería un factor indispensable que daría certeza, seguridad y confianza para los usuarios.

Con lo mencionado, se buscó: Identificar las políticas públicas e instrumentos fiscales vigentes, que se han utilizado para promover la inclusión financiera en México, a partir de estrategias de acceso y disponibilidad en el uso de servicios y productos financieros para la población.

Los resultados muestran que, México ha tenido importantes avances en materia de inclusión financiera, pues es uno de los pocos países que cuenta con instrumentos de política pública con los que se encauzan las estrategias y acciones nacionales. Además, se tienen incentivos de tipo fiscal, en materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los que aplican a usuarios de servicios financieros de instituciones del sistema financiero. No obstante, se excluye de los beneficios a las personas que no pueden comprobar ingresos, por ser trabajadores informales o que no obtienen ingresos de manera directa.

2. Aproximación teórica

La inclusión financiera es un proceso que asegura la facilidad de acceso, disponibilidad y uso del sistema financiero formal para todos los miembros de una economía (Sarma y Pais, 2011). Para el Banco Mundial (2018) la inclusión financiera de las personas físicas y empresas significa, “tener acceso a productos financieros útiles

y asequibles que satisfagan sus necesidades –transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro– prestados de manera responsable y sostenible” (p.1). Mientras que, para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2020), la inclusión financiera en México se define “como el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección a las personas usuarias y promueva la educación financiera para mejorar la capacidad financiera de todos los segmentos de la población.” (párr. 1). En contraste la exclusión implica la imposibilidad de las personas para acceder a los servicios y productos financieros.

Para Cull, Ehrbeck, & Holle (2014), la inclusión financiera ha sido un tema prioritario promovido por El Grupo de los Veinte (G-20) en la Cumbre de Pittsburgh de 2009. La propuesta fue retomada por organismos de 50 países –entre ellos México–, siendo en 2013 que el Banco Mundial se propuso: impulsar el “acceso universal a servicios básicos de transacción como un hito importante en el camino hacia la total inclusión financiera” (p. 1). Con el objetivo se esperaba lograr el acceso a los servicios financieros y reducir la vulnerabilidad. Sobre iniciativas de este tipo, previamente entre los años 60s y 70s del siglo XX, las microfinanzas ya se habían contemplado como un instrumento para combatir la pobreza mediante la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales (Robinson, 2001).

Ouechtati (2023) dice que, para una efectiva inclusión financiera se requiere de instituciones políticas fuertes, pues son ellas las que dan seguridad, certeza y generan la regulación más adecuada para los usuarios financieros. No obstante, surge un problema que debe abordarse y es, la desigualdad de ingresos, pues este elemento y la inclusión financiera tienen una relación importante. Ofoeda, et al., (2024) expresan que, la inclusión financiera, la regulación financiera y los indicadores de la calidad institucional influyen significativamente sobre el crecimiento económico. Otros autores destacan su impacto en el desarrollo económico (Cull, Ehrbeck, & Holle, 2014; PNIF, 2020).

Se propone que para una efectiva inclusión financiera es necesario el involucramiento del Estado y de la sociedad, por lo que Sánchez y Rodríguez (2015) identifican tres grupos de agentes que deben impulsarla, entre ellos se encuentran:

1. Los responsables políticos, en el campo financiero y educativo,
2. Los responsables de las instituciones financieras, y
3. Los representantes del tercer sector.

Sobre el particular, los tres grupos de agentes son incluidos en las políticas públicas, particularmente en México existe una Política Nacional de Inclusión Financiera, pero al parecer esto no ha sido suficiente. Entonces, surge la pregunta: ¿qué ha frenado la inclusión financiera? En este sentido, De Olloqui, Andrade, & Herrera (2015)

indican que, son tres razones fundamentales: la primera, es que la renta esperada por la inversión permanece baja, esto quiere decir que, el retorno de la inversión no es el que se espera, por la apertura de puntos de servicio en lugares con bajo desarrollo social y económico. En segundo lugar, no se innova en productos y se presentan restricciones a la demanda, lo que significa que los productos y servicios financiero no se adaptan a las necesidades de los usuarios, por ejemplo, los plazos o la falta de incorporación de nuevas tecnologías para teléfono móvil. El tercer aspecto, se refiere a que existen trabas regulatorias, que implican aspectos legales y ausencia de simplificación administrativa. Finalmente, el cuarto aspecto refiere a la falta de articulación institucional, lo que puede observarse entre las propias instituciones del sistema financiero, quienes imponen reglas que en ocasiones son obstáculos para la prestación de los servicios.

Sin embargo, existen evidencias que indican que se ha avanzado en tecnologías para la inclusión financiera, por ejemplo, Demirgüç-Kunt, et al., (2022) dicen que, durante la pandemia se incrementó el uso de los productos financieros digitales, lo que benefició notoriamente a las mujeres.

En cuanto a los instrumentos fiscales, estos se encuentran contenidos en los ordenamientos jurídicos, como las leyes y los decretos. En México, las contribuciones se expresan principalmente a través de impuestos, los que comúnmente gravan la renta o el consumo. En el primer caso se tienen el ISR y en el segundo el IVA, ambos impuestos contemplan incentivos fiscales. En este sentido, Mankiw (2012) explica que, los incentivos representan un principio central en la Economía, siendo una recompensa o un castigo. Jiménez y Podesta (2009) proponen que los incentivos fiscales o tributarios: “constituyen instrumentos por medio de los cuales se busca afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado.” (p. 9).

El Estado al incluir los incentivos en los ordenamientos jurídicos, en ocasiones crean derechos que con el tiempo es difícil retirar. Se sostiene que es necesario que los países revisen sus políticas de incentivos para comprobar si inciden en el fomento de la inversión, el empleo y el desarrollo sostenible, pues de manera contraria sería preferible removerlos y destinar los recursos recaudados a rubros prioritarios de beneficio a la educación, salud y en general para el desarrollo (CEPAL, 2019).

Enseguida se presentan las ventajas y desventajas que derivan de la puesta en marcha de incentivos tributarios se describen enseguida (tabla 1).

Tabla 1. Los incentivos fiscales sus ventajas y desventajas

Ventajas	Desventajas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Inciden en la inversión, pues se busca desarrollar regiones empobrecidas. 2. Fomentan la creación de empleo. 3. Contribuyen al desarrollo sostenible, promoviendo la industrialización y las exportaciones. 4. Potencialmente incrementan la recaudación, por la producción o el consumo. 5. Promueven mejoras sociales, ambientales y avances tecnológicos. 6. Transforman la estructura económica de los países y la formación de capital humano. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se dificulta desaparecer los incentivos, cuando se han introducido en las legislaciones fiscales. 2. Se origina pérdida de la recaudación por el incremento del gasto fiscal y por inversiones que se hubieran realizado aun cuando no existiera el incentivo, lo que afecta la equidad y la inversión social. 3. Se fomenta la desigualdad y la regresividad. 4. Se incrementa la elusión y evasión fiscal, cuando se aprovecha el incentivo por sujetos a los que no les corresponde, lo que al mismo tiempo aumenta el costo de la fiscalización. 5. La estructura tributaria se hace compleja y se complica la formulación de las leyes fiscales, ampliando el costo de hacerlas cumplir.

Fuente: CEPAL, 2019; Mankiw, 2012; Jiménez y Podesta, 2009.

En los ordenamientos legales de los países se contemplan formas de incentivos que tienen implícito el beneficio para los diferentes sectores de la economía y para los ciudadanos, por ejemplo, con la liberación del pago de impuestos a bienes y servicios que son de primera necesidad para la población, pero también se persigue promover la actividad económica a través del impulso de los sectores empresariales que se estiman prioritarios por su eficacia en la generación de puestos de trabajo y en consecuencia de ingresos.

3. Objetivo general y metodología

Se propone como objetivo general: Identificar las políticas públicas e instrumentos fiscales vigentes, que se han utilizado para promover la inclusión financiera en México, a partir de estrategias de acceso y disponibilidad en el uso de servicios y productos financieros para la población.

La metodología empleada para la investigación sobre las políticas públicas y los instrumentos fiscales que se han implementado en México, es el método jurídico exegético, con el que es posible verificar la interpretación de los hechos y actos, a partir de su naturaleza, asumiendo que las normas son desentrañadas y aplicadas por las instituciones y organismos, para cumplir con mandatos contenidos en los ordenamientos administrativos y legales.

De manera que, para cumplir con el objetivo, se analizaron los documentos que dirigen las políticas públicas en el contexto federal y las normas jurídicas en México. De principal atención fueron, la propuesta contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Nacional de Inclusión Financiera y algunos de los resultados de la ejecución de las políticas que incluye la aplicación de los instrumentos fiscales vigentes.

4. Resultados

4.1. Los ordenamientos jurídicos y las políticas que propician la inclusión financiera

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917), Estados Unidos Mexicanos es el nombre oficial de México, que es una república que cuenta con tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Está representado por 32 entidades federativas unidas por un pacto federal, dando atribuciones exclusivas a la federación.

La constitución contiene normas que se encuentran sistematizadas y que rigen en un Estado, su función es garantizar los derechos y libertades de los individuos en el territorio, procurando el equilibrio de los derechos de grupo y protegiendo a los núcleos más débiles. En dicho ordenamiento se enuncia la obligatoriedad que tienen los ciudadanos para contribuir a los gastos públicos (artículo 31-IV, CPEUM, 1917). En el ordenamiento se mandata la creación de leyes y se otorgan facultades al titular del Poder Ejecutivo para emitir decretos, los que contendrán las normas necesarias para hacer cumplir los preceptos constitucionales.

La legislación en materia financiera corresponde al ámbito federal, así como la relativa a impuestos. Entonces las políticas públicas que pueden ser creadas para lograr la inclusión financiera y la legislación que permite la existencia de incentivos tributarios para los integrantes del sistema financiero y los usuarios de los servicios y productos, deben ser atendidas desde el Estado, a través de los órganos de los poderes ejecutivo o legislativo.

Por lo mencionado, en el Poder Legislativo se ubica al Congreso Constituyente que es el órgano encargado de crear y en su caso modificar la Constitución, mientras que, el Congreso de la Unión es el responsable de formular, reformar y abrogar las leyes. Por su parte el Poder Ejecutivo, ejecuta los mandatos constitucionales y legales que se han creado por el Congreso de la Unión, además tendrá, entre sus múltiples facultades y obligaciones, la responsabilidad de crear el Plan Nacional de Desarrollo, que dará pauta a la política pública prioritaria para el ámbito nacional. Finalmente, el Poder Judicial, es quien tiene la facultad de juzgar, interpretar los ordenamientos jurídicos y dirimir en última instancia las controversias que surjan de la aplicación de la norma jurídica (CPEUM, 1917).

Por tanto, la política nacional surge del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), es ahí donde se encuentran las directrices que se seguirán para establecer las estrategias nacionales, las que luego se desagregarán en planes y programas, los que a su vez contendrán objetivos, estrategias y acciones. Un ejemplo de ello es, el Plan Nacional de Inclusión Financiera (PNIF, 2020) con el que se busca incrementar el bienestar y movilidad social de la población, así como el desarrollo económico del país.

En cuanto a los incentivos fiscales que puede ser utilizados como un canal para impulsar la inclusión financiera, estos están contenidos en las leyes y excepcionalmente en los decretos, estos últimos son responsabilidad del Presidente de la República y se emiten en casos particulares. En principio, la existencia de los ingresos que podrá percibir el Estado federal, se encuentran en la Ley de Ingresos de la Federación (2024), que es el ordenamiento que contiene las cantidades que la federación puede percibir por concepto de impuestos y otros ingresos durante un ejercicio fiscal (año fiscal). Por ejemplo, el primer concepto de ingresos en la legislación mencionada es el ISR, mientras que el IVA es el segundo.

Precisamente, la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2013) es el ordenamiento que grava el ingreso o utilidades percibidas por las personas físicas o morales (personas naturales y jurídicas), mientras que, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (1978), grava el consumo realizado en territorio nacional por los sujetos citados. Ambas legislaciones cuentan con reglamentos que son creados por el Ejecutivo Federal.

Uno más de los instrumentos jurídicos es la jurisprudencia, que es emitida por los tribunales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se forma cuando se dictan cinco resoluciones (tesis) en el mismo sentido y sin interrupción, es decir, que surge cuando una controversia es resuelta. Por ejemplo, la Corte ha protegido el derecho al crédito, considerando que se trata de un derecho humano y que es indispensable para la inclusión financiera (SCJN, 2020).

En síntesis, los diferentes ordenamientos jurídicos e instrumentos de política pública aplicables a la materia financiera y tributaria, que se encuentran vigentes y que son emitidos por los tres poderes de la unión son:

- I. Poder Legislativo
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - Leyes tributarias y financieras
- II. Poder Ejecutivo
 - Reglamentos
 - Decretos
 - Plan Nacional de Desarrollo
 - Política Nacional de Inclusión Financiera

III. Poder Judicial

- Jurisprudencias
- Tesis o tesis aisladas

En cuanto a las políticas establecidas en los planes y programas, se tiene un reto principal, que es:

Fortalecer la salud financiera de la población mexicana, a través del incremento en el acceso y uso eficiente del sistema financiero, del desarrollo de las competencias económico-financieras, y del empoderamiento del usuario

PNIF, 2020, p. 82

Los principales objetivos incluidos en la política son (PNIF, 2020):

- Proporcionar el acceso a productos y servicios financieros.
- Poner en marcha herramientas para que los usuarios realicen pagos digitales.
- Mejorar la infraestructura con sucursales, cajeros, herramientas digitales.
- Incrementar las competencias económico – financieras de la población.
- Fortalecer el acceso a la información y mecanismos de protección.
- Favorecer la inclusión de personas vulnerables, indígenas, migrantes, adultos mayores y mujeres.

Por lo que, el acceso y uso eficiente de las instituciones financieras, es necesario incluir servicios diversificados y adecuados para la población que se atiende. Una de las acciones contenidas en el PNIF (2022), ha sido fortalecer a la banca de desarrollo y fomento para encauzar los apoyos gubernamentales e impulsar nuevas formas de proporcionar servicios financieros a la población. En este sentido, se han canalizado recursos a través del Banco del Bienestar, como son los apoyos a los adultos mayores, becas y también se han otorgado créditos.

Además de lo mencionado, se ha contemplado a las instituciones incluidas en el sector financiero popular, para atraer un mayor número de usuarios. En ese sector se encuentran las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares, las que significan canales efectivos para proporcionar financiamiento a personas que tienen trabajos informales o que no obtienen ingresos de manera directa, como las amas de casa.

En el PNIF (2020), se ha considerado incrementar el número de cuenta - habientes del ahorro para el retiro y de adquirentes de seguros. Para el primer caso, se han contemplado que las personas pueden hacer aportaciones voluntarias o bien, si están contratadas laboralmente, el patrón deberá hacer tales aportaciones. En lo que

toca a los seguros, en el ámbito municipal se ha favorecido a los contribuyentes del impuesto predial con seguros que protegen las viviendas.

4.2. La legislación fiscal y los incentivos

Diversos autores (CEPAL, 2019; Mankiw, 2012; Jiménez y Podesta, 2009), han defendido la importancia de los incentivos fiscales los que deben enfocarse a: el desarrollo de regiones empobrecidas, para impulsar mejoras sociales, ambientales y tecnológicas, así como transformar la estructura económica de un país. Es conocido que los incentivos reducen el potencial de recaudación de un Estado, dado que se dejan de percibir ingresos fiscales al mantener regímenes preferenciales o especiales, lo que ocasiona gasto fiscal.

No obstante, aplicar incentivos tributarios para atender la problemática de exclusión financiera está por demás justificado, pues se ha demostrado que influye en el desarrollo y crecimiento económicos (Ofoeda, et al., 2024; Cull, Ehrbeck, & Holle, 2014; PNIF, 2020). En consecuencia, es defendible que en la medida que se otorguen los incentivos, esos sean efectivos en el tema de inclusión financiera.

Los incentivos fiscales que se analizan se refieren al ISR y el IVA, ambos se encuentran contenidos en leyes, en éstas se incluyen normas que rigen los diferentes esquemas tributarios, los sujetos, objeto, tasas, cuotas o tarifas, así como la base del tributo, el periodo de pago y las sanciones por incumplimiento. Además, se establecen excepciones a la regla general, lo que hace que algunos sectores de contribuyentes queden liberados de cargas tributarias o se beneficien con reducciones al pago del impuesto.

Las leyes en México incluyen las normas que rigen los diferentes esquemas tributarios, los sujetos, objeto, tasas, cuotas o tarifas, así como la base del tributo, el periodo de pago y las sanciones por incumplimiento. Normalmente, es en las leyes donde se integran los incentivos fiscales, pero también pueden encontrarse en decretos.

En este sentido, en el Título VII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2013), se contemplan los estímulos fiscales. En el Capítulo I. De las cuentas personales del ahorro, específicamente en el artículo 185 de la ley, se indica un estímulo fiscal que no podrá exceder de 152,000 pesos mexicanos, cantidad que se podrá restar del cálculo del ISR anual. El estímulo incluye las cuentas de ahorro para el retiro, pagos por primas de contratos de seguro de pensiones y adquisición de acciones de sociedades de inversión. En caso de que los beneficiados por el estímulo, retiren el importe de los pagos mencionados o sus rendimientos, estos serán ingresos acumulables en el año que se retiren.

En el artículo 93-XX de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2013), se contemplan las exenciones para las personas físicas, cuando estas perciban intereses. De manera que, estarán liberados del pago del ISR los intereses pagados por instituciones de

crédito que provengan de cuentas de cheques, depósitos de sueldos, pensiones o haberes de retiro y depósitos de ahorro, cuyo promedio diario de la inversión no exceda 5 salarios mínimos generales de la Ciudad de México (actualmente Unidad de Medida Actualizada), elevados al año. También, quedarán exentos los intereses que paguen las cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares. Por tanto, por la diferencia se gravará para fines de ISR.

Las entidades del sistema financiero (aseguradoras, administradoras de fondos para el retiro) que paguen intereses, están obligadas a retener y pagar el impuesto, aplicando una tasa del .50% (Ley de Ingresos de la Federación, 2024) sobre el monto del capital, lo que se considerará un pago provisional. Si se trata de entidades que no sean parte del sistema financiero la retención será del 20% sobre los intereses nominales (artículo 135, Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2013).

En lo que toca a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (1978), se contemplan supuestos de gravamen y exención. La tasa general es del 16%, se tiene una tasa para las regiones fronterizas del 8% que está contenida en un decreto presidencial (se aplica como tasa general), además, existe una tasa del 0% y se contemplan exenciones para algunos actos o actividades.

El tema financiero queda regulado como prestación de servicios independientes, donde encuadran los actos o actividades que realizan las instituciones financieras, tales como: el ahorro, el préstamo, las inversiones, los seguros, entre otros. De manera que, la legislación en su artículo 15, contempla los actos o actividades por los que no se pagará el impuesto, lo que significa que estos, se encontrarán exentos del pago del impuesto y de no ubicarse en la norma, quedarán gravados a la tasa general del 16% (Ley del Impuesto al Valor Agregado, 1978).

Los incentivos que se proporcionan mediante exoneraciones en la legislación (Ley del Impuesto al Valor Agregado, 1978) son los siguientes:

- Comisiones o contraprestaciones por el otorgamiento de créditos hipotecarios (artículo 15-I).
- Comisiones por fondos de retiro (artículo 15-II).
- Seguros de vida, agropecuarios y de créditos para vivienda (artículo 15-IX).
- Intereses que deriven de:
 - * Financiamiento de actos o actividades gravadas al 0% o que sean exentas (artículo 15- X, a).
 - * Financiamiento que reciban o paguen algunas instituciones del sistema financiero, entre ellas, las instituciones de crédito, las uniones de crédito, las sociedades financieras de objeto limitado, las sociedades de ahorro y préstamo y las empresas de factoraje financiero, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las sociedades financieras populares, las sociedades financieras co-

munitarias; además se contemplan los organismos de integración financiera rural. Igualmente, gozarán del incentivo, los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y los fideicomisos de fomento económico del Gobierno Federal que sean supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La exención aplica a personas físicas inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes con restricciones por tipo de actividad y tipo de crédito. Tampoco será aplicable la exención por financiamiento que se realice a través de tarjeta de crédito (artículo 15- X, b).

- * Reciban las afianzadoras, las aseguradoras y las sociedades mutualistas de seguros, excepto por créditos a personas físicas de acuerdo al inciso b (artículo 15-X, c).
- * Provengan de créditos hipotecarios (artículo 15- X, d).
- * Provengan de cajas de ahorro de los trabajadores o fondos de ahorro de las empresas, que sean deducibles para ISR (artículo 15- X, e).
- * Los que deriven de las obligaciones¹ en los términos de la legislación mercantil (artículo 15- X, f).
- * Reciban o paguen por la emisión de bonos y por la administración de planes de ahorro con la garantía incondicional de pago del Gobierno Federal (artículo 15- X, g), por ejemplo, los Bonos de Desarrollo (BONDES).
- * Procedan de valores del Gobierno Federal (artículo 15- X, h), por ejemplo, los certificados de la tesorería (CETES).
- * Deriven de títulos de crédito colocados entre el gran público inversionista artículo 15- X, i).

Los préstamos que se otorgan por integrantes del sistema financiero, estarán exentos cuando cumplan con los requisitos que la misma norma establece. No obstante, existe una limitación importante, que se refiere a los créditos que se otorgan por las cooperativas de ahorro y préstamo a sus socios, ya que, si se considera que la legislación cooperativa únicamente permite la asociación de personas físicas, los socios de cooperativas tienen una importante limitación para recibir el beneficio, pues debe recordarse que muchos de los asociados son amas de casa o trabajadores informales. La aplicación de la exención, funciona bien para las personas morales (jurídicas), pero no así para las físicas, las que deben cumplir con diversos requisitos como: estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, realizar algunas actividades empresariales, de prestación de servicios o de uso o goce temporal de bienes y que el crédito sea para bienes de inversión, para créditos refaccionarios o de habilitación o avío.

1. Es un instrumento financiero que sirve para financiar empresas grandes (empresas públicas). Dichos instrumentos se colocan en la Bolsa Mexicana de Valores por empresas y son regulados por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Lo anterior limita la inclusión financiera y es una evidente inequidad, ya que las personas con menos ingresos son las que recurren a las cooperativas de ahorro y préstamo, pues son las que solicitan menos garantías y en ocasiones no las requieren. En estas condiciones, el interés que deriva del financiamiento se encarece por el cobro del interés y el gravamen del IVA a la tasa general del 16%.

No puede ignorarse que, para incluir financieramente a las personas más desprotegidas, hace falta que éstas generen ingresos y tengan la posibilidad de ahorrar y en su caso ser sujetas de financiamiento. La opción que representan las cooperativas es valiosa y su participación está contenida en los objetivos del PNIF (2020), por lo que, para lograr una adecuada inserción de la población a los servicios y productos financieros, hace falta ir más a la raíz del problema, que implica que todavía una buena parte de la población sufre de pobreza (36.3% - 46.8 millones de personas) (CONEVAL, 2022) y no cuenta con educación financiera para tomar decisiones financieras informadas.

5. Conclusiones

La inclusión financiera en México, es todavía una tarea pendiente. La realidad es clara, pues se tiene que, solo el 46% de la población adulta se encuentra incluida financieramente. No obstante, se reconoce que tener una Política Nacional de Inclusión Financiera es un avance importante, pues con esta se cuenta con una directriz que guía los esfuerzos para lograr el acceso a los productos y servicios financieros a un mayor número de personas.

Se reconoce que la política es realista y que rescata las necesidades que tiene las instituciones, los usuarios y quienes actualmente se encuentran excluidos de los productos y servicios financieros. Es por ello que, el acceso a la infraestructura con puntos de servicio, la digitalización, la necesidad de incrementar las competencias económico - financieras de la población, el fortalecimiento de los mecanismos de protección y la inclusión de los sectores de la población más vulnerables, son objetivos que deben ser cumplidos, ya que con la inclusión financiera se logran beneficios para las personas y mejoras en los indicadores económicos del país.

Definitivamente, los incentivos fiscales en materia de renta y el consumo, son necesarios, pues se motiva a las personas a ahorrar, a solicitar créditos, a adquirir seguros y a utilizar instrumentos financieros que se ofertan por el gobierno o por agentes privados. No obstante, si bien las legislaciones tributarias contienen diversos incentivos que potencialmente se convierten en instrumentos de desarrollo, con estos no se ha cumplido con la meta de incluir financieramente a la población, pues los beneficiados son personas que tienen la capacidad de invertir, ahorrar, adquirir seguros o de pagar créditos, lo que hace que una buena parte de la población no pue-

da tener las condiciones de acceso, por ser parte del 36.3% de la población que es considerado como pobre.

Entonces, se tiene un problema que se encuentra atado a la inclusión financiera y es la pobreza. Aunado a ello, la carencia de educación financiera aleja a la población de poder tomar decisiones financieras acertadas.

Pese a lo mencionado, se han tenido avances, con la incorporación de personas que se han convertido en usuarios de servicios financieros por ser beneficiarios de apoyos y créditos gubernamentales.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2018). La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview>
- CEPAL (2019). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oxfam Internacional Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50), Santiago. Acceso en línea https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44787/1/S1900605_es.pdf.
- CNBV (2020). Inclusión financiera. Gobierno de México. Desde <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/inclusion-financiera-25319>
- CONEVAL (2022). Pobreza en México. Desde https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx
- Cull, R., Ehrbeck, T., & Holle, N. (2014). La inclusión financiera y el desarrollo: Pruebas recientes de su impacto. *Enfoques*, 92(1), 1-11.
- De Olloqui, F., Andrade, G., & Herrera, D. (2015). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: coyuntura actual y desafíos para los próximos años. BID. <https://doi.org/10.18235/0000030>
- Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., and Ansar, S. (2022). The Global Findex Database 2021: Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of COVID-19. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1897-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO
- Jiménez, J. y Podestá, A. (2009). Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina. *CEPAL*. Desde https://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/35732/Serie_MD_77.pdf.
- Mankiw, N. G. (2012). Principios de economía. Cengage Learning.
- Ofoeda, I., Amoah, L., Anarfo, E. B., & Abor, J. Y. (2024). Financial inclusion and economic growth: What roles do institutions and financial regulation play? *International Journal of Finance & Economics*, 29(1), 832-848. <https://doi.org/10.1002/ijfe.2709>

- Ouechtati, I. (2023). Financial Inclusion, Institutional Quality, and Inequality: an Empirical Analysis. *Journal of the Knowledge Economy*, 14, 620–644.
<https://doi.org/10.1007/s13132-022-00909-y>
- Robinson, M. (2001). La Revolución Microfinanciera. Finanzas sostenibles para los pobres. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), México. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural), México. El Banco Mundial, Washington, D.C.
- Sánchez M. J.I. y Rodríguez L., F. (2015). Educación financiera para la educación financiera. Una hoja de ruta. *eXtoikos*. No. 17, pp. 17-20.
- Sarma, M., & Pais, J. (2011). Financial inclusion and development. *Journal of international development*, 23(5), 613-628.

Anexo de ordenamientos jurídicos

- CPEUM / 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 22/03/2024.
- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN (2024). Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2023. Última reforma publicada el 30 de abril de 2024. Desde https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2024.pdf
- LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO / 1978. Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1978. Última reforma publicada el 12 de noviembre de 2021. Desde <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>
- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA / 2013. Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 2013. Última reforma publicada el 1° de abril de 2024. Desde <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2019-2024). Gobierno de México. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- PNIF (2020). Política Nacional de Inclusión Financiera. Consejo Nacional de Inclusión Financiera. Desde https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643214/PNIF_2020.pdf
- SCJN (2020). Acceso al crédito financiero. Constituye un derecho humano, por lo que el estado mexicano debe garantizar las condiciones mínimas para obtenerlo. Registro digital: 2021682. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 75, febrero de 2020, Tomo III, página 2265. Desde <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2021682>

La tributación de las cooperativas en territorio foral tras la Ley 11/2019, de Cooperativas de Euskadi

Irune Suberbiola Garbizu

Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea

Resumen

Las entidades de economía social, y más concretamente, las cooperativas de trabajo asociado, han sido insignia de la actividad económica de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa desde los años sesenta del siglo pasado. Tras la promulgación de la Constitución, la potencialidad de esta figura vino a desarrollarse al amparo de su artículo 129.2 y la competencia exclusiva atribuida por el artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobada por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. Bajo su paraguas, una primigenia Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas, permitió el desarrollo de importantes proyectos empresariales, así como la consolidación y creación de numerosos puestos de trabajo, además de dotar de seguridad jurídica a todo el sistema cooperativo.

Años más tarde, la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi (en adelante, Ley 4/1993), supuso un paso decisivo en la consolidación de un modelo jurídico ajustado a las necesidades contemporáneas de las cooperativas vascas, a la par que ha posibilitó nuevos desarrollos necesarios para su afianzamiento en los mercados cada vez más globalizados en los que han de competir.

Sin embargo, la exigencia de una legislación adecuada obliga a una permanente adecuación legislativa, motivo por el que la Ley 4/1993 ha sido modificada en aspectos específicos y, por razón de urgencia, en diversas ocasiones y se han aprobado y publicado distintas normas de desarrollo sustantivo y procedimental para implementar aspectos concretos de su contenido. Como corolario de esta profusión normativa, la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas, trata de sistematizar y refundir los textos existentes, además de armonizar y aclarar soluciones jurídicas y elementos normativos que pudieran adolecer de inconcreción o suscitar duda en su aplicación.

El desarrollo del cooperativismo vasco hubiera sido imposible sin el impulso otorgado por el poder tributario atribuido a los Territorios Históricos en la Disposición Adicional Primera de la Constitución y el Concerto Económico. Gracias a este poder tributario, los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, han podido desarrollar una batería de medidas fiscales que, sin duda, han coadyuvado en el éxito de esta fórmula.

A los efectos que atañen a la fiscalidad aplicable a este tipo de entidades, interesa ahora destacar que la mencionada adaptación de la normativa sustantiva y procedimental de las cooperativas de Euskadi a las necesidades de la figura, no se ha visto acompañada por una adaptación de su normativa tributaria. En efecto, los Territorios Históricos de Álava y Gipuzkoa mantienen, con puntuales modificaciones, sus normas forales reguladoras del régimen fiscal de las cooperativas, respectivamente, la Norma Foral 16/1997, de 9 de junio, y la Norma Foral 2/1997, de 22 de mayo. Igualmente, en el perímetro de la Ley 11/2019, el Territorio Histórico de Bizkaia aprueba la Norma Foral 6/2018, de 12 de diciembre, que aborda la reforma técnica del régimen fiscal de las sociedades cooperativas del Territorio Histórico de Bizkaia, a fin de lograr su plena adecuación al régimen general de sociedades y de actualizar y mejorar técnicamente la regulación del mismo.

En este punto, esta comunicación analiza el estado de la cuestión examinando la idoneidad de los beneficios tributarios existentes, para, en su caso, formular posibles propuestas de reforma.

Palabras clave: Cooperativas, País Vasco, tributación.

1. Contextualización

1.1. El cooperativismo vasco: pilar de su economía social y el desarrollo local

El cooperativismo en el País Vasco se constituye como un pilar fundamental de su economía social y un motor de desarrollo local. Con una arraigada tradición que se remonta a finales del siglo XIX, las cooperativas vascas han demostrado su capacidad para generar empleo estable, fomentar la cohesión social y contribuir al bienestar de la comunidad. El movimiento cooperativo vasco se caracteriza por su diversidad y dinamismo, abarcando sectores tan variados como la industria, la agricultura, los servicios, la educación y la cultura. Empresas emblemáticas como Mondragon Corporación Cooperativa, Eroski o Fagor han sido (y son) ejemplos destacados del éxito de este modelo en la región.

Según datos publicados por Konfekoop¹, la Confederación de Cooperativas de Euskadi, a finales de 2022 había en esta comunidad autónoma 1.606 cooperativas registradas, con un número total de 586.313 socios y más de 82.600 personas empleadas. Para el mismo ejercicio, la facturación total de las cooperativas vascas alcanzó los 23.157 millones de euros, las exportaciones de las cooperativas vascas representaron el 10,7% de su facturación total en 2022. Asimismo, se estima que las cooperativas aportaron en 2022 alrededor del 7% al PIB del País Vasco. Son datos más que significativos que dan cuenta de la importancia económica que, en la actualidad, supone esta figura para el tejido empresarial vasco.

Además de su impacto económico, las cooperativas vascas desempeñan un papel crucial en la promoción de la innovación, la formación y la responsabilidad social. Su compromiso con el desarrollo local y la creación de empleo de calidad las convierte en actores clave para el pasado, presente y futuro de la economía vasca. Los valores democráticos de las cooperativas, la participación de sus socios, la solidaridad y la sostenibilidad de su modelo de gestión, su estructura organizativa, basada en la propiedad colectiva y la implicación de los trabajadores en la toma de decisiones y la distribución equitativa de los beneficios ha contribuido, sin duda, en la consecución de este desempeño protagónico. También lo ha hecho la fiscalidad que les es aplicable gracias al papel del Concierto Económico.

En efecto, la tributación de las cooperativas adquiere una relevancia especial. Un marco fiscal adecuado puede potenciar el crecimiento y la consolidación de estas empresas, contribuyendo así al desarrollo sostenible de la región y al bienestar de sus ciudadanos. También es necesaria una regulación sustantiva que se acompañe con la realidad económica de este tipo de entidades y a la que se pueda adaptar la fiscalidad que les es aplicable. En este contexto, en las siguientes líneas comenzaremos apuntando los grandes hitos normativos que han venido a regular el régimen sustantivo de las cooperativas en Euskadi, para, a continuación, centrarnos en su régimen fiscal.

1.2. Evolución de la regulación sustantiva de las cooperativas en la CAPV

Bajo el paraguas del artículo 10.23 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobada por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, la primera ley de cooperativas del País Vasco, la Ley 1/1982, de 11 de febrero sobre Cooperativas sentó las bases para el desarrollo del modelo cooperativo en el País Vasco, estableciendo las normas básicas para su constitución, funcionamiento y disolución, y fomentó la creación de empleo y el desarrollo de proyectos empresariales en un momento en el que la región se adentraba en una fase de reconversión industrial.

1. <https://www.konfekoop.coop/>

El siguiente hito normativo vino dado de la mano de la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi, que supuso un importante avance en la regulación de las cooperativas, adaptándola a las nuevas necesidades y desafíos del mercado globalizado, y que introdujo novedades en aspectos como la gobernanza, la financiación, la participación de los socios y la responsabilidad social de las cooperativas, promoviendo su profesionalización y la competitividad de las cooperativas vascas, y facilitando su acceso a nuevos mercados y oportunidades de negocio. Sus sucesivas modificaciones² buscaron actualizar y perfeccionar la regulación cooperativa, respondiendo a los cambios en el entorno económico y social del momento, y abordaron cuestiones específicas como la creación de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi, la promoción de la igualdad de género en las cooperativas y la adaptación a la normativa europea.

Del mismo modo, se aprobaron distintas normas de desarrollo sustantivo y procedimental, implementando aspectos concretos de la legislación cooperativa, para proporcionar mayor detalle y claridad en su aplicación, como son un reglamento de desarrollo general de la ley, aprobado por el Decreto 58/2005, de 29 de marzo (además de otros, como son el de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi, aprobado por Decreto 59/2005, de 29 de marzo; Decreto 64/1999, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento y requisitos relativos a las sociedades cooperativas de utilidad pública; y Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las Cooperativas de Iniciativa Social).

Finalmente, la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas, culmina la evolución normativa de esta figura en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sistematizando y refundiendo la legislación cooperativa existente en un único texto legal. Para ello clarifica y armoniza las soluciones jurídicas aplicables, eliminando posibles ambigüedades y facilitando la aplicación de la normativa. De esta forma, entre otros aspectos, introduce novedades en materia de gobernanza, financiación, transformación y disolución de cooperativas y refuerza el papel de las cooperativas como agentes de desarrollo económico y social, promoviendo su contribución a la creación de empleo, la innovación y la cohesión social.

En definitiva, la evolución de la normativa sobre cooperativas en el País Vasco ha sido un proceso constante de adaptación y mejora, impulsado por la necesidad de proporcionar un marco jurídico sólido y actualizado que responda a las necesidades y desafíos de estas entidades en un entorno económico y social en constante cambio. En este sentido, la Ley 11/2019 representa un hito importante en este proceso, que

2. Operadas por Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi; Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi; y disposición adicional cuarta de la Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi, por la que se modifican los artículos 67 y 68 de la Ley 4/1993.

pretende consolidar y modernizar la legislación cooperativa en la región y reforzar el papel de las cooperativas como actores clave en el desarrollo económico y social del País Vasco. Sin embargo, para que este refuerzo sea pleno debe ir acompañado de una legislación fiscal adecuada que coadyuve en la consecución de este objetivo³.

1.3. Una aproximación histórica a la normativa fiscal vigente en los Territorios Históricos

En un plano que trasciende lo sustantivo, el hecho de que el Concierto Económico atribuya poder financiero a los Territorios Históricos explica que cada uno de los mismos haya aprobado sus propias normas forales reguladoras del régimen fiscal que es aplicable a las cooperativas.

En este contexto, aunque existían antecedentes normativos que disponían una serie de ayudas tendentes a favorecer la acción cooperativista⁴, los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa especifican el régimen tributario predicable a este tipo de entidades una vez se promulga la segunda Ley de Cooperativas del País Vasco, la Ley 4/1993 y tras la aprobación de las primeras normas forales reguladoras del Impuesto sobre Sociedades⁵.

Para ello, Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, respectivamente, aprueban la Norma Foral 16/1997, de 9 de junio, la Norma Foral 9/1997, de 14 de octubre y la Norma Foral 2/1997, de 22 de mayo. Así, aun cuando los tres territorios regulan reforman de forma consensuada su imposición directa en el perímetro de los ejercicios 2013 y 2014 para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades, solo Bizkaia considera necesario, tras la aprobación de la Norma Foral 11/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, el establecimiento de un nuevo marco normativo fiscal para las sociedades cooperativas. Se trata de un nuevo régimen, en sustitución del anterior, que integra plenamente su régimen fiscal específico con el régimen general del Impuesto sobre Sociedades, a través de una nueva norma foral, la Norma Foral 6/2018, de 12 de diciembre, sobre régimen fiscal de cooperativas del Territorio Histórico de Bizkaia. A partir de este momento, la fiscalidad aplicable a las cooperativas vascas no es homogénea en todo el País Vasco.

3. Sobre la ligazón entre la economía social y la fiscalidad que le es aplicable vid. Aguilar Rubio, M. Vargas Vasserot, C. Hernández Cáceres, D. (2024), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal de las cooperativas*, Dykinson, pág. 737-756.

4. Como el constituido en Bizkaia por la Norma Foral 12/1984 de 27 de diciembre de regímenes fiscales especiales o la Norma Foral 9/1991 de, 17 de diciembre, del régimen fiscal especial de las cooperativas en el mismo territorio.

5. La Norma Foral 24/1996, de 5 de julio, en Álava; la Norma Foral 3/1996 de 26 de junio en Bizkaia; y la Norma Foral 7/1996 en Gipuzkoa.

Nuestro trabajo, ahora, es esbozar las similitudes y diferencias que regulan el régimen tributario foral de estas figuras, para, en su caso, formular propuestas de mejora que impulsen estas figuras de la economía social⁶.

2. Clasificación fiscal de las cooperativas

Las tres normas forales reguladoras del régimen fiscal de las cooperativas en el País Vasco realizan una clasificación de las mismas que responde a la necesidad de aplicar a estas entidades de la economía social una tributación que, buscando equilibrar sus intereses, los de la sociedad y el propio Estado promueva actividades de interés social o económico, garantice la equidad tributaria, y simplifique la administración y el control del uso de los beneficios fiscales.

La normativa foral establece una división fundamental entre cooperativas fiscalmente protegidas, que disfrutan de beneficios fiscales especiales debido a su función social y su adhesión a los principios cooperativos, y cooperativas no protegidas, aquellas que no cumplen los requisitos para la protección fiscal y están sujetas a las normas generales del impuesto de sociedades.

Igualmente, existe una división adicional dentro de la categoría ‘fiscalmente protegidas’, que distingue entre “cooperativas protegidas”, las que cumplen las condiciones básicas para ser consideradas cooperativas, pero podrían no participar en actividades específicas que justifiquen una protección especial, y “cooperativas especialmente protegidas”, aquellas otras que participan activamente en sectores o actividades consideradas de alta importancia social o económica, lo que les otorga beneficios fiscales adicionales.

Los beneficios que se ofrecen a estas cooperativas protegidas y especialmente protegidas obedecen a distintas razones. Principalmente pretenden incentivar la creación y desarrollo de cooperativas que operen en sectores considerados estratégicos o que contribuyan al bienestar social y económico de la comunidad. Un régimen fiscal adaptado a las particularidades de cada tipo de cooperativa, viene también a reconocer que no todas tienen las mismas características ni generan el mismo nivel de beneficios. De esta forma, se evita que las cooperativas con fines sociales o que operan en sectores con menor rentabilidad se vean perjudicadas por un régimen fiscal uniforme. Del mismo modo, la clasificación operada en las normas forales per-

6. Por razones de tiempo y espacio, dejamos fuera el estudio de la tributación que afecta a los cooperativistas como consecuencia de su relación con las cooperativas. Para más información al respecto, vid. el trabajo de ATXABAL RADA, entre otros en Atxabal Rada, A. (2018). “Los impuestos personales sobre el capital en las cooperativas y en sus socios en el País Vasco”, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativa: International Association of Cooperative Law Journal, N° 52, págs. 137-166; Atxabal Rada, A. (2020) “Las medidas fiscales para favorecer el emprendimiento para las cooperativas”, REVESCO: revista de estudios cooperativos, N° 133, págs. 13-20.

mite establecer criterios claros y objetivos para determinar qué cooperativas tienen derecho a los beneficios fiscales, facilitando la gestión y el control por parte de las autoridades tributarias, lo cual reduce la discrecionalidad y agiliza los trámites para las cooperativas. Finalmente, al establecer requisitos específicos para cada categoría de cooperativa, se busca evitar el abuso de los beneficios fiscales y garantizar que estos se utilicen para los fines previstos.

En este orden de asuntos, los tres territorios describen las circunstancias que conducen a la pérdida de la protección fiscal, que, generalmente, incluyen el incumplimiento de los principios cooperativos (por ejemplo, distribución de beneficios, uso indebido de fondos); exceder los límites en las transacciones con no socios; incurrir en problemas estructurales (como, por ejemplo, tener un número insuficiente de socios, reducir capital...); o el cese de la actividad cooperativa. De esta suerte, la pérdida de la condición de protegida en caso de incumplimiento de las normas actúa como un mecanismo de control y disuasión.

La pérdida de protección puede darse, también, por la distribución de retornos. En Álava ocurre si los retornos (reembolsos de patrocinio) se distribuyen a los socios de manera inconsistente con la ley o los acuerdos cooperativos; en Bizkaia si los retornos se distribuyen a los socios de manera desproporcionada, a sus transacciones con la cooperativa o si se distribuyen a no socios; y en Gipuzkoa, de forma similar a esta última, pero con una excepción adicional para los “socios de trabajo” cuyos retornos son proporcionales a sus contribuciones laborales. Del mismo modo, la pérdida de protección puede darse por la estructura de las transacciones externas realizadas.

Por su parte, aunque hay similitudes, cada territorio tiene ligeras variaciones en los tipos de cooperativas reconocidas como “especialmente protegidas”. Así, los tres territorios incluyen Cooperativas de Trabajo Asociado, de Viviendas, de Explotación Comunitaria, de Consumo, de Enseñanza y las Cooperativas Agrarias y Alimentarias, lo que, sin duda, obedece a su adaptación terminológica a la Ley 11/2019. Interesa señalar que, si bien la norma foral alavesa excluye explícitamente a las cooperativas mixtas de ser clasificadas como “especialmente protegidas”, Bizkaia y Gipuzkoa no tienen esta exclusión explícita.

3. Tributación en el impuesto sobre sociedades

3.1. En cuanto a la base imponible

3.1.1. Bizkaia

La Norma Foral 6/2018, regula, en su artículo 15, dos tipos de bases imponibles, una general y otra especial, algo singular para un impuesto, el Impuesto sobre Sociedades que, de partida, tiene una estructura sintética en su régimen general. De esta

suerte, podríamos señalar que, en cierto modo, sigue el ejemplo de la normativa en Territorio Común, que, como sabemos distingue entre dos bases según los resultados objeto de tributación provengan de actividad entre la sociedad y sus socios o de la sociedad con terceros.

Sin embargo, existe una importante diferencia en cuanto a la configuración de los elementos que se integran en esta base, pues su consideración no es la misma en territorio foral y en territorio común. En efecto, como luego indicaremos, no se discrimina entre resultados cooperativos y extracooperativos, sino que se atiende a otro tipo de consideraciones para distinguir entre base imponible general y base imponible específica, que su naturaleza se corresponda o no con la de los rendimientos íntegros de capital.

Así, el artículo 16 de la Norma Foral 6/2018 refiere que, en el caso vizcaíno, la base imponible general está constituida por todas las rentas de la sociedad cooperativa a excepción de los rendimientos íntegros que conforman la base imponible especial, a la que en breve nos referiremos, y que se determina de acuerdo con las normas generales de la Norma Foral del Impuesto sobre Sociedades teniendo en cuenta determinados ajustes. En este orden de asuntos, debemos tener en cuenta que los gastos asociados a la base imponible especial se deducen en la fijación de la base imponible general y que, dentro de esta, las bases imponibles negativas de ejercicios anteriores pueden compensarse sin límite de plazo con bases imponibles generales positivas de ejercicios sucesivos.

Comoquiera que la identificación de la base imponible general viene determinada por la composición de la base imponible especial, debemos señalar que esta se compone por los rendimientos íntegros procedentes del capital mobiliario siempre que su pagador sea una persona/entidad vinculada a la cooperativa. Se exceptúan:

- Los retornos cooperativos no sujetos a retención;
- Los rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios que según los CDI aplicables no estén sometidos a retención o ingresos a cuenta;
- Los dividendos que den derecho a la aplicación de la no integración del 100% en la base imponible para eliminar la doble imposición siempre que se mantenga con una posesión ininterrumpida de un año, una participación de, al menos, el 5% del capital.

Conviene indicar que esta base imponible especial no tiene en cuenta ningún tipo de gasto (esté o no asociado a los rendimientos que la conforman). Igualmente, a diferencia de lo que ocurre con la base imponible general, no permite la compensación de bases imponibles negativas ni puede ser objeto de reducción.

Por su trascendencia, interesa señalar cómo se valoran las actividades cooperativizadas, aquellas que en el régimen fiscal general se conocen como operaciones vinculadas, en nuestro caso, las realizadas entre la sociedad cooperativa y sus socios. Pues bien, a tenor del artículo 17 de la Norma Foral 6/2018 deben computarse por su valor de mercado, entendido como el precio normal de los bienes y prestaciones que se hubiera concertado entre partes independientes en este tipo de operaciones.

Cuando no se produzcan operaciones significativas entre partes independientes dentro de la zona en la que, conforme a las normas estatutarias, actúe la cooperativa, el valor de mercado de las entregas efectuadas por los socios y socias se determina rebajando del precio de venta obtenido por ésta el margen bruto habitual para las actividades de comercialización o transformación realizadas. El importe de los anticipos laborales de las personas socias trabajadoras y de trabajo se calcula conforme a las retribuciones normales en el mismo sector de actividad que hubieran debido percibir si su situación hubiera sido la de persona trabajadora por cuenta ajena. La cesión de derechos de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles a las cooperativas de explotación comunitaria se valorará por la renta usual de la zona para dichas cesiones.

No obstante lo anterior, cuando se trate de cooperativas de consumo, viviendas, agrarias y alimentarias o de aquellas que, conforme a sus estatutos, realicen servicios o suministros a sus socios y socias, se computa como precio de las correspondientes operaciones aquél por el que efectivamente se hubiera realizado, siempre que no resulte inferior al coste de tales servicios y suministros, incluida la parte correspondiente de los gastos generales de la entidad. En caso contrario, se aplicará este último. En las cooperativas agrarias y alimentarias se aplica este sistema tanto para los servicios y suministros que la cooperativa realice a sus socios y socias como para los que los socios y socias realicen o entreguen a la cooperativa.

En este orden de asuntos, interesa, también, indicar que tienen consideración de gasto deducible:

- El importe de las entregas de bienes, servicios o suministros realizados por los socios y socias, las prestaciones de trabajo de los socios y socias y las rentas de los bienes cuyo goce haya sido cedido por los socios o socias a la cooperativa, estimados por su valor de mercado, aunque figuren en contabilidad por un valor inferior.
- El 50% del importe que se destine, por obligación legal o estatutaria, al FRO.
- Las cantidades que las cooperativas destinen, con carácter obligatorio para la educación y promoción cooperativa y a otros fines de interés público con determinados requisitos.
- Los intereses devengados por los socios y socias por sus aportaciones obligatorias o voluntarias al capital social, incluidas la financiación subordinada, y aqué-

llos derivados de las dotaciones a la contribución para la educación y promoción cooperativa y otros fines de interés público⁷.

- Las cantidades que las cooperativas aporten a las instituciones de cooperación intercooperativa destinadas al saneamiento financiero o a la promoción y desarrollo de cooperativas o de nuevas actividades.

Respecto del Fondo de Promoción y educación (o cualquier contribución o Fondo de naturaleza y finalidades similares), el artículo 19 de la Norma Foral 6/2018 establece que es deducible con el límite del 30% de los excedentes netos en cada ejercicio económico. Para ello, es necesario que las dotaciones a la contribución, así como las aplicaciones que requiera el plan, ya se trate de gastos corrientes o de inversiones para el inmovilizado, se reflejen separadamente en la contabilidad social, en cuentas que indiquen claramente su afectación a dicha contribución. El importe de la referida contribución que no se haya destinado a las finalidades de interés público indicadas por la propia cooperativa deberá entregarse, dentro del ejercicio económico siguiente a aquél en el que se aprobó la distribución del excedente, a entidades sin ánimo de lucro para su destino a las finalidades de interés público establecidas para esta contribución. La aplicación de la contribución a finalidades distintas de las aprobadas dará lugar a la consideración como ingreso del ejercicio en que aquélla se produzca del importe indebidamente aplicado.

Por su parte, no son gastos deducibles, ni siquiera de la base imponible general: las cantidades distribuidas entre los socios y socias de la cooperativa a cuenta de sus excedentes ni el exceso de valor asignado en cuentas a las entregas de bienes, servicios, suministros, prestaciones de trabajo de los socios y socias y rentas de los bienes cuyo goce haya sido cedido por los socios y socias a la cooperativa, sobre su valor de mercado.

Por último, como en los territorios vecinos, las cooperativas protegidas y especialmente protegidas, pueden practicar la libertad de amortización para los elementos del inmovilizado material nuevos adquiridos en el plazo de tres años a partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Cooperativas correspondiente, pero se excluyen los edificios y los medios de transporte, en los mismos términos que los señalados en la normativa general vigente del Impuesto sobre Sociedades.

7. No tienen la consideración de deducibles las cantidades destinadas a retribuir participaciones especiales en la cooperativa, cuyos titulares no sean socios y socias o asociados y asociadas de la cooperativa cuando éstas tengan la consideración de capital social.

3.1.2. Álava y Gipuzkoa

A diferencia de lo que ocurre en Territorio Común o en la vecina Bizkaia, estos Territorios Históricos no distinguen entre bases imponibles, bien sea discriminando entre resultados cooperativas y extracooperativos o atendiendo a la naturaleza de las rentas, lo que, a tenor de lo dispuesto en el preámbulo de la Norma Foral 2/1997, “introduce un sistema de tipo único que equipara la estructura liquidatoria del impuesto a la estructura general, con la sustancial disminución de la presión fiscal indirecta que ello supone”.

En lo que atañe a los gastos deducibles, además de los aplicables en el régimen general del impuesto, tienen tal consideración:

- El importe de las entregas de bienes, servicios o suministros realizados por los socios, las prestaciones de trabajo de los socios y las rentas de los bienes cuyo goce haya sido cedido por los socios a la cooperativa, estimados por su valor de mercado.
- El 50 por 100 del importe que se destine, por obligación legal o estatutaria, al Fondo de Reserva Obligatorio.
- Las cantidades que las cooperativas destinen, con carácter obligatorio para la educación y promoción cooperativa y a otros fines de interés público.
- Los intereses devengados por los socios por sus aportaciones obligatorias o Los intereses devengados por los socios y socias por sus aportaciones obligatorias o voluntarias al capital social, incluidas la financiación subordinada, y aquéllos derivados de las dotaciones a la contribución para la educación y promoción cooperativa y otros fines de interés público⁸.
- Las cantidades que las cooperativas aporten a las instituciones de cooperación intercooperativas destinadas al saneamiento financiero o a la promoción y desarrollo de cooperativas o de nuevas actividades⁹.

Siguiendo con los gastos, esta vez los nos deducibles, al igual que en Bizkaia, Álava y Gipuzkoa no consideran partida deducible para la determinación de la base im-

8. Tampoco aquí tienen la consideración de deducibles las cantidades destinadas a retribuir participaciones especiales en la cooperativa, cuyos titulares no sean socios o asociados de la cooperativa cuando éstas tengan la consideración de capital social.

9. Para poder practicar esta deducción será requisito necesario que la Administración Tributaria, expresa y previamente a la aportación haya reconocido tal carácter a la mencionada institución, reconocimiento que se efectuará, en su caso, de manera discrecional. Las instituciones reconocidas por la Administración Tributaria dedicadas al fomento de la cooperación intercooperativa no tributarán por las cantidades recibidas de las cooperativas asociadas siempre que se justifique que el destino de las mismas ha sido el previsto en el objeto social de la institución.

nible general las cantidades distribuidas entre los socios y socias de la cooperativa a cuenta de sus excedentes ni el exceso de valor asignado en cuentas a las entregas de bienes, servicios, suministros, prestaciones de trabajo de los socios y socias y rentas de los bienes cuyo goce haya sido cedido por los socios y socias a la cooperativa, sobre su valor de mercado.

Finalmente, y como particularidad aplicable en estos dos Territorios Históricos, las cooperativas protegidas y especialmente protegidas, pueden amortizar libremente los elementos del inmovilizado material nuevos, excluidos los edificios y los medios de transporte adquiridos en el plazo de tres años a partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Cooperativas correspondiente.

3.1.3. A modo de resumen

Si bien en Álava y Gipuzkoa se mantiene un modelo con base imponible sintética en la que confluyen todas las operaciones realizadas por la cooperativa, Bizkaia, tras la modificación operada en 2018, hace un guiño a la normativa estatal distinguiendo entre una base imponible general y una base imponible especial. En la primera se integran todas las rentas de la sociedad cooperativa con excepción de los rendimientos íntegros a que se refiere el artículo 21.1 de la Norma Foral 6/2018, esto es, aquellos que integran la base imponible especial, conformada por los rendimientos íntegros de capital mobiliario a que se refiere el artículo 33 de la Norma Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, siempre que el pagador o pagadora de los mismos sea una persona o entidad vinculada con la contribuyente en los términos establecidos en el artículo 42 de la Norma Foral del Impuesto sobre Sociedades, con excepción de los retornos cooperativos a que se refiere el artículo 33 de esta Norma Foral, de los rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios que, de acuerdo con lo dispuesto en los correspondientes convenios para evitar la doble imposición, no estén sometidos a retención o ingreso a cuenta y de los dividendos que den derecho a la aplicación de la no integración del 100 por cien en la base imponible a que se refiere el artículo 33.1 y .2 de la Norma Foral del Impuesto sobre Sociedades, para eliminar la doble imposición.

Con todo, a pesar de ese guiño, podemos afirmar que, a diferencia de la normativa estatal, que distingue bases según el origen de los resultados (actividades con socios o con terceros), la norma foral vizcaína sigue un criterio diferente¹⁰.

10. Sobre las diferencias entre uno y otro régimen vid. Atxabal Rada, A. (2021). “El régimen tributario aplicable a la Ley 11/2019 de cooperativas de Euskadi”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, Nº 150., págs. 107-127. También Aguilar Rubio, M. (2021), “Tributación de las cooperativas de segundo grado en los regímenes común y foral”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativo: International Association of Cooperative Law Journal*, Nº 59, págs. 129-147.

Por un lado, la base imponible general incluye todas las rentas de la cooperativa excepto los rendimientos íntegros que componen la base imponible especial. Se determina según las normas generales de la Norma Foral del Impuesto sobre Sociedades, con ciertos ajustes específicos. Además, los gastos asociados a los rendimientos de la base imponible especial son deducibles en la base general (artículo 21.3). Se permite la compensación de bases imponibles generales negativas de ejercicios anteriores sin límite de plazo. Por otro, en lo que respecta a la base imponible especial, engloba los rendimientos íntegros del capital mobiliario cuando el pagador es una persona o entidad vinculada a la cooperativa, con exclusiones como los retornos cooperativos no sujetos a retención, rendimientos de cesión de capitales propios no sujetos a retención según convenios para evitar la doble imposición, y dividendos que dan derecho a la no integración del 100% para eliminar la doble imposición. De esta suerte, esta base imponible especial tiene reglas propias: no se deducen gastos, no se compensan bases negativas y no se aplican reducciones, deducciones ni bonificaciones, salvo la deducción por doble imposición internacional y las retenciones y pagos a cuenta.

En este orden de asuntos, los tres territorios consideran como operaciones cooperativizadas aquellas realizadas en el desarrollo de la actividad económica habitual, y se computan a valor de mercado, es decir, al precio normal entre partes independientes. No obstante, cuando se trate de cooperativas de consumo, viviendas, o agrarias o de aquellas que, conforme a sus estatutos, realicen servicios o suministros a sus socios se computa como precio de las correspondientes operaciones aquel por el que efectivamente se hubiera realizado, siempre que no resulte inferior al coste de tales servicios y suministros, incluida la parte correspondiente de los gastos generales de la entidad. En caso contrario se aplicará este último.

Otra particularidad radica en los gastos deducibles. Las respectivas normas forales recogen, también, partidas deducibles adicionales a las del régimen general del Impuesto sobre Sociedades, como las entregas de bienes o servicios por los socios, las prestaciones de trabajo de estos, las rentas de bienes cedidos a la cooperativa (aunque figuren por valor inferior), el 50% del Fondo de Reserva Obligatorio (FRO), cantidades destinadas a educación y promoción cooperativa o a fines de interés público, intereses de aportaciones de socios al capital social, y aportaciones a instituciones de cooperación para saneamiento financiero o desarrollo de cooperativas. Por contra, se excluyen como gastos deducibles las cantidades distribuidas a los socios a cuenta de excedentes, y el exceso de valor asignado a las entregas de bienes, servicios o prestaciones de trabajo de los socios.

Finalmente, destaca la libertad de amortización, un beneficio fiscal recogido en el artículo que permite amortizar elementos del activo nuevo amortizable adquiridos

en 3 años desde la inscripción en el Registro de Cooperativas, con un límite de la cuenta de resultados menos las aplicaciones obligatorias al FRO.

En el caso de Bizkaia, conviene indicar que la aplicación de los gastos mencionados se realiza en la base imponible general y ya que el número 3 del artículo 21 de su norma foral dispone que no forman parte de la base imponible especial ningún tipo de gastos, estén asociados o no con los rendimientos que conforman la misma.

3.2. En cuanto a la cuota

Más allá de las particularidades atinentes a la base, la determinación de la cuota tributaria obedece, en esencia, a los mismos parámetros en los tres Territorios Históricos.

En el País Vasco, las cooperativas se enfrentan a un tipo general del Impuesto sobre Sociedades del 24%, mientras que las empresas de reducida dimensión tributan al 20%. Sin embargo, las cooperativas que cumplen ciertos requisitos y son consideradas “fiscalmente protegidas” o “especialmente protegidas” disfrutan de un tipo reducido del 20%. Además, si estas cooperativas son de reducida dimensión y califican como microempresas, su tipo impositivo se reduce aún más, al 18%.

Las cooperativas “especialmente protegidas” gozan de una ventaja adicional: una deducción del 50% de su cuota líquida general. Esta deducción aumenta al 75% para aquellas que se dedican a explotaciones asociativas prioritarias, como las definidas en la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

Para asegurar una contribución mínima al sistema tributario, se aplica una tributación mínima. En general, la cuota efectiva que pagan las cooperativas no puede ser inferior al 9% de su base imponible (8% para las de reducida dimensión). Sin embargo, este mínimo se reduce al 7% si la cooperativa mantiene o incrementa su plantilla laboral indefinida. Para las cooperativas especialmente protegidas de reducida dimensión, este mínimo se sitúa en el 6%. Como vemos, los principales beneficios aplicables a las cooperativas pueden derivar de su tamaño y no de su condición de entidades de economía social.

Es importante destacar que, desde 2023, se ha introducido una excepción a la tributación mínima. Las deducciones por inversiones y gastos en proyectos de desarrollo sostenible y medioambientales quedan excluidas de este cálculo, incluso si dichas inversiones o gastos no están incluidos en el Listado Vasco de Tecnologías Limpias. Esta medida busca fomentar la inversión en proyectos que beneficien al medio ambiente y promuevan un desarrollo más sostenible en la región.

En resumen, sobre el papel, el régimen fiscal de las cooperativas en el País Vasco ofrece ventajas significativas para aquellas que cumplen los requisitos para ser consideradas protegidas o especialmente protegidas. Además, se incentiva la inversión

en proyectos sostenibles y se garantiza una contribución mínima al sistema tributario a través de la tributación mínima.

Sin embargo, debiéramos preguntarnos si el alcance real del tratamiento conferido en el Impuesto sobre Sociedades atiende a las necesidades de este tipo de entidades, pues, si bien es cierto que están sometidas a tipos reducidos y a una tributación mínima más reducida que la aplicable al resto de sujetos pasivos del impuesto, lo cierto es que, en la mayoría de las ocasiones estas reducciones y minoraciones obedecen no a su condición de entidad de economía social, sino a su condición de empresas de reducida dimensión.

En este orden de asuntos, debemos tener en cuenta que las dificultades de acceso a financiación de este tipo de entidades no se tienen del todo en cuenta en la estructura del impuesto y que, en este sentido, sus circunstancias debieran tenerse en cuenta a la hora de valorar el tratamiento tributario al que se ven sometidos, por ejemplo, la reserva de capitalización, o la monetización de determinadas operaciones en el régimen general del impuesto. Igualmente, debieran tenerse más presentes las obligaciones estructurales de las cooperativas en relación con las aportaciones a realizar a determinados fondos, como el FRO, las aportaciones a educación... El hecho de que el margen de diferencia en los tipos impositivos del impuesto respecto a los aplicados a las entidades generalistas se haya reducido sin tener en cuenta estas circunstancias empeora su competitividad en contra del mandato constitucional de promoción del cooperativismo.

4. Beneficios fiscales reconocidos en otros tributos

4.1. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

Las normas forales reguladoras del régimen tributario de las cooperativas en los distintos en Territorios Históricos establecen beneficios fiscales en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) para las cooperativas protegidas y especialmente protegidas, de forma similar a la normativa estatal.

Ciertamente, tanto en aquellas con la normativa más antigua (Gipuzkoa, en su artículo 26, y Álava, en sus arts. 26 y 27), como en aquella que ostenta la normativa más reciente (Bizkaia, en su artículo 38), se exime a las cooperativas protegidas del pago del ITPAJD en los siguientes actos:

- Constitución, ampliación de capital, fusión y escisión.
- Constitución y cancelación de préstamos y créditos.

- Adquisiciones de bienes y derechos destinados al Fondo de Educación y Promoción (FEP).

Además, las cooperativas especialmente protegidas gozan de una exención adicional en las adquisiciones de bienes y derechos destinados al cumplimiento de sus fines sociales y estatutarios.

No hay, por tanto, diferencias entre territorios forales y entre estos y la normativa contemplada para las cooperativas de territorio común.

4.2. Impuesto sobre Actividades Económicas

A diferencia de lo antedicho respecto al ITPAJD, las normas forales difieren en el tratamiento fiscal otorgado a las cooperativas en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Por un lado, la normativa Bizkaia, únicamente contempla la bonificación del 95% de la cuota y recargos del IAE a las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) inscritas en el registro correspondiente, siempre que cumplan ciertos requisitos y no alteren sus caracteres propios. Esta bonificación no se recoge, sin embargo, para las cooperativas, ni siquiera para las especialmente protegidas.

Por su parte, en Gipuzkoa y Álava, además de contemplar un beneficio específico para las uniones y federaciones de cooperativas¹¹, las normas forales 2/1997 y 16/1997, en relación con las normas reguladoras de las Haciendas Locales en los respectivos territorios, facultan a los municipios para conceder bonificaciones del 25%, 50%, 75% o 95% de la cuota o recargos del IAE a las cooperativas protegidas. Interesa destacar que, aunque no se menciona expresamente, debemos entender que esta bonificación también puede aplicarse por analogía a las cooperativas especialmente protegidas.

En resumen, nuestras normas forales prácticamente eliminan el IAE para las cooperativas, aunque con diferencias en cuanto a los beneficiarios de la bonificación: en Bizkaia se limita a las SAT, mientras que en Gipuzkoa y Álava se extiende a todas las cooperativas protegidas y, por extensión, a las especialmente protegidas, lo cual estaría en línea con lo recogido en el artículo 33.4 LRFC que aplica una bonificación del 95% de la cuota, y en su caso, de los recargos del IAE para las sociedades protegidas y especialmente protegidas.

4.3. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

En Territorio Común, el artículo 73 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas

11. En línea con lo dispuesto en el art. 34.1 LRFC.

das Locales, que reproduce de manera literal lo dispuesto en el artículo 33.4.b) LRFC, establece una bonificación del 95% de la cuota íntegra del recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) para los bienes rústicos de las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra.

Dentro de Territorio Foral, la Norma Foral de Bizkaia 6/2018, recoge este beneficio fiscal en su artículo 39, y reconoce la posibilidad de que las cooperativas protegidas y especialmente protegidas, así como las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas, gocen de una bonificación del 95% de la cuota del IBI correspondiente a los bienes de naturaleza rústica de las cooperativas agrarias y alimentarias y de explotación comunitaria. La diferencia más significativa entre ambas normativas es que la de Bizkaia recoge entre las beneficiarias de esta bonificación a las cooperativas alimentarias.

Por su parte, la norma alavesa contempla la posibilidad de que los municipios concedan a las a las cooperativas protegidas una bonificación de hasta el 95% de la cuota y de, en su caso, de los recargos, del IBI correspondiente a los bienes de naturaleza rústica de las cooperativas agrarias y alimentarias y de explotación comunitaria.

En Gipuzkoa, el artículo 26.4 de la Norma Foral 2/1997 señala que los Municipios, de acuerdo a la norma reguladora de las Haciendas Locales de Gipuzkoa, pueden conceder a las cooperativas protegidas una bonificación del 25, 50, 75 o 95% de la cuota, y en su caso, de los recargos en el IBI correspondiente a los bienes de naturaleza rústica de las Cooperativas Agrarias y de Explotación Comunitaria.

Como vemos, la diferencia principal existente en la regulación que de este beneficio realizan las tres Haciendas Forales radica en el porcentaje de bonificación establecido: mientras que Bizkaia y Territorio Común, establecen un 95% de bonificación, Gipuzkoa recoge 4 posibles porcentajes a aplicar y Álava no concreta el porcentaje exacto puesto que establece que la bonificación puede ser de “hasta” el 95%.

En la práctica, la bonificación en la cuota del IBI o en sus recargos opera únicamente para los bienes de naturaleza rústica de las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria. Respecto a las cooperativas especialmente protegidas la norma no establece ningún régimen especial, por lo que debemos entender que su régimen es el mismo que el de las cooperativas protegidas.

4.4. Impuesto sobre el Valor Añadido

En su condición de impuesto concertado de normativa autónoma, la normativa foral¹² en la materia replica lo dispuesto en la Ley 37/1992. En este sentido, como en

12. Decreto Foral Normativo 3/2023, de 26 de julio del Impuesto sobre el Valor Añadido en Gipuzkoa, la Norma Foral 7/1994, de 9 de noviembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido en Bizkaia, y el Decreto Foral Normativo 12/1993, de 19 de enero.

Territorio Común, en Territorio Foral no se contempla ningún beneficio fiscal para cooperativas más allá del que se pueda inferir de la aplicación del artículo 7.6 de la Ley 37/1992 del IVA (LIVA) y sus homónimos forales que establecen un supuesto de no sujeción para los servicios prestados a las cooperativas de trabajo asociado por los socios de las mismas y los prestados a las demás cooperativas por sus socios de trabajo.

Fuera de este supuesto, tanto en Territorio Común como en Territorio Foral, sólo serían de aplicación a las cooperativas los “beneficios” contemplados en el artículo 20 de la Ley 37/1992 LIVA, desde un punto de vista subjetivo, en tanto se trate de entidades in ánimo de lucro que cumplan requisitos específicos (como carecer de finalidad lucrativa, tener cargos directivos gratuitos y no beneficiar a socios o familiares), lo cual puede suscitar dudas teniendo en cuenta que la Ley de Cooperativas reconoce su finalidad de rentabilidad económica, o desde un punto de vista objetivo, si realizan prestaciones de servicios o entregas de bienes de determinada índole.

5. Cuadro comparado

Con ánimo ilustrativo, recogemos, a continuación, en un cuadro sinóptico las diferencias más significativas del tratamiento fiscal conferido a las cooperativas en los tres territorios.

	IS	ITPAJD	IBI	IAE	IVA
Bizkaia	<p>Base imponible general y base imponible especial (rtos. int. cap. mob.)</p> <p>Libertad de amortización: Para elementos del inmovilizado material nuevos adquiridos en el plazo de tres años a partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Cooperativas correspondiente. Se excluyen los edificios y los medios de transporte, en los mismos términos que los señalados en la normativa general vigente del Impuesto sobre Sociedades.</p>	<p>Exención del pago para las cooperativas y especialmente cooperativas en los mismos casos que la Ley estatal</p>	<p>Bonificación del 95% en la C.I. para las cooperativas agrarias, alimentarias y de explotación comunitaria de la tierra,</p>	<p>Bonificación del 95% en la C.I. y recargos que SAT</p>	<p>No sujeción para los servicios prestados a las cooperativas de trabajo asociado por los socios de las mismas y los prestados a las demás cooperativas por sus socios de trabajo.</p>
Álava	<p>Base imponible sintética.</p> <p>Libertad de amortización: Para elementos del inmovilizado material nuevos adquiridos en el plazo de tres años a partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Cooperativas correspondiente. Se incluyen los edificios y los medios de transporte, en los mismos términos que los señalados en la normativa general vigente del Impuesto sobre Sociedades.</p>		<p>Bonificación de hasta el 95% en la C.I. para las cooperativas agrarias, alimentarias y de explotación comunitaria</p>	<p>Bonificación de hasta 95% en la C.I. y recargos que realicen las cooperativas fiscalmente protegidas</p>	
Gipuzkoa			<p>Bonificación del 25%, 50%, 75% o 95% en la C.I. para las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria</p>	<p>Bonificación del 25%, 50%, 75% o 95% en la C.I. y recargos que realicen las cooperativas fiscalmente protegidas</p>	

6. Conclusiones

De lo hasta ahora expuesto podemos extraer una serie de conclusiones. La primera es clara, el régimen tributario de las cooperativas en el País Vasco, salvo en el caso de Bizkaia, es lejano en su configuración temporal y responde a las necesidades que, en su momento pudieron tener estas entidades de la economía social.

En efecto, si bien el diseño de la tributación de las cooperativas atiende a la voluntad de simplificación y categorización a la que se hace referencia en los preámbulos de las normas forales que la regulan, razones que obedecen a los objetivos sociales perseguidos y de sistemática fiscal, obligan a que casi treinta años después de su aprobación, al menos en lo que atañe a los Territorios Históricos de Álava y Gipuzkoa, deba abordarse sin demora una adaptación a las nuevas realidades económicas y fiscales en las que desarrollan su actividad.

Según se ha comentado, el tercer Territorio Histórico, el Territorio Histórico de Bizkaia procedió en 2018 a una reforma que atendía a la necesidad de adaptar la tributación de las cooperativas a los esquemas establecidos por la reforma de los impuestos generalistas, principalmente, el Impuesto sobre Sociedades en 2013. Sin embargo, creemos que dicha reforma no contempla algunas cuestiones en las que la nueva regulación de este último impuesto afecta a las cooperativas.

Por un lado, en lo que atañe a las reducciones contempladas en la base imponible por la dotación de determinadas reservas, no tiene en cuenta las especiales obligaciones que las cooperativas tienen en lo que respecta al deber de contribución al FRO o a aquellas cantidades que las cooperativas destinen, con carácter obligatorio para la educación y promoción cooperativa y a otros fines de interés público. Por otro, en lo que afecta a sus dificultades de financiación, por las limitaciones impuestas a la monetización de determinadas deducciones.

Igualmente se aprecia cierto agravio comparativo en lo que atañe al tipo impositivo y tributación mínima aplicable a las cooperativas por su escasa diferencia con los aplicables a las empresas de reducida dimensión. En otras palabras, pareciera que sus beneficios derivan de su condición de PYME más que por su naturaleza de entidad de economía social, lo que diluye la competitividad de este tipo de cooperativas.

Por su parte, los beneficios recogidos en el resto de impuestos, tampoco son ajenos a los aplicables a otras entidades que realicen determinadas actividades con beneficios para el medioambiente o en el caso de que sean de nueva creación.

La administración tributaria es consciente de estas lagunas y de la necesidad de adaptar su régimen fiscal a la realidad de las cooperativas. En un contexto en el que los Territorios Históricos están trabajando en una próxima reforma de los impuestos generalistas ya se contempla esta posibilidad. En concreto, el último número de la ponencia presentada en Juntas Generales de Gipuzkoa al respecto del Impuesto sobre

Sociedades hace referencia expresa a esta circunstancia¹³. Parece, pues, que tres décadas después de su primera formulación, tendremos “en breve” nuevas normas forales reguladoras del régimen fiscal de estas entidades. Veremos en qué se sustancia.

Bibliografía

- Aguilar Rubio, M. (2021), “Tributación de las cooperativas de segundo grado en los regímenes común y foral”, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativo: International Association of Cooperative Law Journal, N° 59, págs. 129-147.
- Atxabal Rada, A. (2021). “El régimen tributario aplicable a la Ley 11/2019 de cooperativas de Euskadi”, Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, N° 150, págs. 107-127.
- Atxabal Rada, A. (2020) “Las medidas fiscales para favorecer el emprendimiento para las cooperativas”, REVESCO: revista de estudios cooperativos, N° 133, págs. 13-20.
- Atxabal Rada, A. (2018). “Los impuestos personales sobre el capital en las cooperativas y en sus socios en el País Vasco”, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho cooperativa: International Association of Cooperative Law Journal, N° 52, págs. 137-166.
- Aguilar Rubio, M. Vargas Vasserot, C. Hernández Cáceres, D. (2024), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal de las cooperativas*, Dykinson, pág. 737-756.

13. 28. Revisión en varios aspectos de la Norma Foral 2/1997, sobre régimen fiscal de Cooperativas que permitan adecuar la norma a la realidad que viven este modelo empresarial.

PARTE III

Contribuciones de la Economía Social a la prosperidad inclusiva

Ecosistemas de Economía Social y Solidaria en el País Vasco: dinámicas del entorno de Olatukoop

Jameson Alejandro Mencías Vega
Universidad del País Vasco EHU-UPV

Resumen

Agrupadas en propuestas como la Economía Social y Solidaria (ESS) y la Economía Social Transformadora (EST), algunas entidades de Economía Social en el País Vasco se presentan como una alternativa estratégica local a los desafíos de la crisis ecosocial global. En este territorio, la creación y aparición de actores, entidades e instituciones relacionadas a la ESS de las últimas décadas dan cuenta de la construcción de un entorno favorable para los objetivos del sector. El relacionamiento con y entre estos actores y su adecuado funcionamiento condiciona en gran medida el ritmo al cual sus metas estratégicas pueden ser alcanzadas. En un contexto adverso, la construcción de ecosistemas favorables para la ESS enfrenta desafíos y limitaciones estructurales que determinan su desarrollo. Existen pocos estudios en esta temática, por lo que la comprensión de su funcionamiento, así como de las estrategias para su promoción e impulso, sigue siendo pertinente.

A pesar de la urgente necesidad de promover propuestas que aborden la crisis ecosocial actual por parte de los actores públicos y privados, los estudios sobre ecosistemas de Economía Social y Solidaria son escasos. El desarrollo de planes públicos, privados y comunitarios efectivos para fortalecer y expandir estos modelos como alternativas, por ende, también lo son. Estudiar la interacción entre los agentes que forman parte del ecosistema es, por lo tanto, crucial para identificar los retos que enfrentan las entidades y las estrategias públicas y privadas que podrían promover su desarrollo.

Este trabajo contribuye al estudio de los Ecosistemas de Economía Social y ESS tomando como caso de estudio a la propuesta de Economía Social Transformadora (EST) de la Red Olatukoop. En el mismo se exploran los relacionamientos de los actores del Ecosistema de Economía Social y Solidaria en el País Vasco con la red y sus entidades más cercanas. El estudio adopta como modelo conceptual para el análisis

las dimensiones y ámbitos que conforman un Ecosistema de Economía Social (ES) propuesto por Català, B., Savall, T., & Chaves-Ávila, R. (2023). Mediante una metodología mixta, que incluye entrevistas semiestructuradas y medidas de centralidad provenientes de la teoría de redes, se identifica los actores más importantes y se exploran las dinámicas existentes entre ellos.

Los resultados muestran una fortaleza dominante del ecosistema en cuanto a la Dimensión del Conocimiento (DC) por sobre la Dimensión Operativa (DO). En este existen entidades y actores que tienen roles transversales en muchos ámbitos y son quienes orquestan y dirigen los objetivos en común del ecosistema y articulan los espacios de intercooperación. Los ámbitos más débiles del ecosistema son aquellos relacionados con la producción de mediciones y métricas, el marco legal, las instituciones y las políticas públicas, y el acceso a los mercados.

Los hallazgos de la investigación permiten identificar espacios donde la política pública pueda ser un aliado estratégico en el fortalecimiento de un ecosistema favorable, viendo a sus entidades como un conjunto de relaciones que aceleren el proceso de creación de valor social y económico y de sostenibilidad de la vida.

Palabras clave: Ecosistemas, economía social, economía solidaria, Olatukoop, redes, ecosistemas empresariales.

1. Estado del Arte

1.1. Ecosistemas empresariales basados en el lucro

Hace más de 100 años la teoría marshalliana de los beneficios de la aglomeración industrial y sus microfundamentos ya proponía los elementos de un entorno favorable para el desarrollo de la actividad económica y la industria (Marshall, 1919). La proximidad de mano de obra especializada, de proveedores y mercados finales, así como los “knowledge spillovers” que habilitaban la innovación, se entendían como los factores que mejoraban los niveles de eficiencia, productividad y el desempeño económico de las empresas (Krugman, 1991).

Varias formas de agrupación empresarial fueron desarrolladas a partir de los beneficios de la proximidad como los clústeres, los distritos industriales, los sistemas de innovación regional, etc. Los clústeres son agrupaciones de empresas de la misma rama de actividad, que compiten y cooperan en una misma área de negocio (Simmie, 2004); los distritos industriales son agrupaciones de empresas que operan en sectores industriales similares (Gordon y McCann, 2000); y los sistemas de innovación regional comprenden redes de interacción de generación de conocimiento que, apoyadas por una infraestructura institucional, facilitan la innovación y el aprendizaje dentro de una región específica (Asheim y Coenen, 2005). Un factor común entre

dichas propuestas de organización empresarial e industrial es que consideran al relacionamiento con otros agentes como un elemento determinante del desarrollo económico ya sea para el aprendizaje e innovación, la mejora de la competitividad o la reducción de costos. Hablar de ecosistemas empresariales está estrechamente relacionado con el estudio de clústeres, distritos industriales y sistemas de innovación regional (Qian and Acs, 2022), porque son propuestas donde las empresas comparten objetivos que buscan ser potenciados a través del relacionamiento con otros agentes e instituciones.

En términos empresariales, se atribuye a James F. Moore en 1993 la introducción del término “ecosistema” (Arcos, 2020; Lévesque, 2016; Fontan, 2023). En su ensayo “Predators and Prey: A New Ecology of Competition” de 1993, Moore argumentó que las empresas no deben ser vistas como entidades aisladas, sino como parte de un ecosistema empresarial que abarca diversas industrias, y donde nuevas innovaciones ocurren por la cooperación y la competición. Inspirado en ejemplos del mundo natural como plantas, flores y polinizadores, Moore (1993) sugiere que las empresas deben desarrollar nuevas ideas y herramientas estratégicas basadas en el concepto de coevolución, donde especies interdependientes evolucionan en un ciclo recíproco. La propuesta del autor fue denominada ecosistema de negocios.

En el ecosistema de negocios de Moore (1993) los agentes de mercado (empresas, consumidores y otros participantes) interactúan con el objetivo de coevolucionar, fomentar la innovación y crear valor compartido. La coevolución ocurre en la interacción entre la fuerza de la competición y la cooperación y da lugar en cuatro etapas entre empresas: (1) nacimiento, (2) expansión, (3) liderazgo y (4) autorrenovación de su propio ecosistema. Según el autor, la cooperación es crucial en las primeras etapas para la satisfacción del cliente, la atracción de socios y la interacción con la comunidad empresarial. La competencia, por su parte, se da entre ecosistemas y no entre empresas aisladas, y es esencial en las últimas etapas para la lucha por el liderazgo, el control y la expansión (Moore, 1993).

El Ecosistema de Negocios planteado por Moore (1993) fue el punto de partida en el desarrollo, evolución y ampliación del concepto a otros esquemas como el de Ecosistemas Empresariales. Alvedalen & Boschma (2017) realizan un trabajo de revisión de la literatura con respecto a los Ecosistemas Empresariales y sostienen que Cohen (2006) fue uno de los pioneros en utilizar el concepto. Cohen (2005) aporta elementos donde constan las redes formales e informales, infraestructura física, y una cultura comunitaria comprometida e identifica la importancia de las políticas públicas locales e iniciativas comunitarias.

A pesar de no ser pionero en el uso del concepto, los trabajos de Isenberg (2010; 2011) son posiblemente las referencias más importantes para la propuesta de los Ecosistemas Empresariales. Isenberg (2010) define el ecosistema de emprendimien-

to como un conjunto de elementos individuales, tales como liderazgo, cultura, mercados de capitales y clientes de mente abierta, que se combinan de formas complejas para promover el crecimiento y el emprendimiento; que son favorables por sí solos pero insuficientes para mantenerlo por sí mismos. El trabajo de Isenberg (2011) aporta principalmente sobre el rol del sector público, a través de los gobiernos, en el fomento de ecosistemas emprendedores exitosos y seis dominios de un ecosistema empresarial. La idea general de su propuesta es la creación de un entorno adaptable que promueva el emprendimiento a través de la colaboración y la eliminación de barreras estructurales. El apoyo adecuado del gobierno permite que las condiciones locales puedan transformar economías enteras (Isenberg, 2010).

Para Isenberg (2010) los principios que identifica y propone para la creación de ecosistemas empresariales son: (1) no emular Silicon Valley, (2) adaptar el ecosistema a condiciones locales, (3) involucrar al sector privado desde el principio, (4) favorecer a los emprendedores de alto potencial, (5) lograr un gran éxito visible, (6) abordar el cambio cultural de frente, (7) fortalecer las raíces, (8) no sobre-ingenierizar clusters, (9) reformar los marcos legales y burocráticos. A diferencia de la propuesta de los ecosistemas de negocios de Moore (1993), su aproximación se basa en la creación del entorno, aportando elementos que van más allá de la empresa como creadora de su propio ecosistema y de actores y elementos estrictamente relacionados con el mercado.

En Moore (1993) la función de creación de valor económico compartido considera la participación de actores principalmente de mercado –empresas líderes, proveedores, clientes, inversores y capitalistas de riesgo, socios comerciales, competidores– complementado con un rol del Estado de garantizar reglas justas para la promoción de la innovación y el crecimiento. En Isenberg (2010) la finalidad del ecosistema empresarial también está transversalizada por aspectos netamente relacionados a la creación de valor económico –aumento del PIB, la atracción de inversiones, generación de riqueza, el incremento de la productividad– aunque considera agentes de otros sectores que cumplen otros roles entre ellos universidades, medios de comunicación y mentores.

Entre las principales diferencias se puede ver que Isenberg (2010) pone el foco del liderazgo en las personas emprendedoras y añade la importancia de entidades privadas y centros de educación en el apoyo, asesoramiento y creación de conocimiento. Igualmente, los clientes son vistos como quienes validan y dan retroalimentación a los productos. En Moore (1993) se plantean a las empresas como el actor líder, y las relaciones con los clientes y proveedores se dan entorno al intercambio en el mercado de bienes y servicios. En cuanto al rol del gobierno, las dos acreditan un rol de regulador, aunque en Isenberg (2010) se mencione explícitamente también a las políticas de apoyo.

1.2. Los ecosistemas más allá del lucro

La construcción del concepto de ecosistemas de negocios y empresariales que inicialmente se tomó prestada de la botánica, tiene una diferencia fundamental con lo que ocurre en ésta última. El término “ecosistema” fue introducido por primera vez por el botánico George Tansley en 1935 para describir un sistema donde se intercambia materia y energía entre seres vivos y su entorno (Lévesque, 2016). En estos ecosistemas de la botánica priman los factores objetivos y de autoorganización natural, mientras que en los empresariales se incluyen factores subjetivos de los agentes como la reflexividad y las preferencias (Fontan, 2023). Una característica principal que define un ecosistema es la existencia de un objetivo común o resultado específico por parte de los agentes (Cobben et. al, 2022).

Alrededor de diversos tipos de agentes económicos se han construido más planteamientos de ecosistemas que van más allá del lucro y el crecimiento únicamente. El planteamiento de los ecosistemas empresariales y de negocios tienen su impulso en el lucro (Lévesque, 2016), por lo que los agentes y el tipo de interacción en estos modelos son entendidos a partir de la creación de valor económico y crecimiento como objetivos del mismo.

De una manera sintética, Cobben, Ward, Roikakkers, y Radziwon (2022) identifican cuatro tipos de ecosistemas: los de negocios (Moore, 1993), los empresariales (Isenberg, 2010), los de innovación (Adner, 2006), y de conocimiento (Van der Borgh et al., 2012). Los autores abordan los ecosistemas de innovación como entornos dinámicos en los que interactúan múltiples actores, incluidos empresas, instituciones de investigación, gobiernos y usuarios finales, para fomentar la creación y difusión de nuevas tecnologías y soluciones innovadoras. En cuanto a los ecosistemas de conocimiento señalan que estos se centran en la generación, intercambio y aplicación del conocimiento entre diversos actores, como universidades, centros de investigación, empresas y organizaciones gubernamentales y están diseñados para promover un flujo continuo de información y aprendizaje.

Para los autores, un ecosistema se puede definir como una estructura formada por diferentes agentes y elementos que ofrecen una propuesta de valor específica y se caracterizan por su complementariedad y, a su vez, por estar separados por puntos de cruce delgados (Cobben et al., 2022). Català, B., Savall, T., y Chaves-Avila, R. (2023) reconoce que el aporte hecho por Cobben et. al (2022) es valioso en términos de la sistematización de las características que diferencian los distintos tipos de ecosistemas. A partir de revisión de literatura, Cobben et. al (2022) establece las delimitaciones que permiten distinguir a los distintos ecosistemas: (1) Alcance geográfico, (2) Desarrollo del ecosistema, (3) La orquestación, (4) Los actores involucrados, (5) La estructura, (6) La función de creación de valor (finalidad), (6) La ventaja competitiva.

Siguiendo una aproximación similar de revisión de literatura, Català et. al (2024) y tomando como casos de estudio a la Comunidad Autónoma Valenciana en España y Emilia Romagna en Italia, los autores aportan con una propuesta sintética para un Ecosistema de Economía Social y distingue los elementos que los diferencian del resto de tipologías trabajadas por Cobben et. al (2022). Los resultados de Català et. al (2023) son mostrados en la Tabla 2.

En relación con las siete delimitaciones propuestas por Cobben et. al (2021), Català et.al (2023) conciben al Ecosistema de Economía Social de carácter Regional pero multinivel en términos del Alcance Geográfico (1), lo que quiere decir que hay un apoyo de corte nacional e internacional. Respecto al (2) Desarrollo del Ecosistema lo describen como evolutivo, pero enfatizando las características de los últimos años de enfocarse en el escalamiento del impacto a través de la expansión, replicación, alianzas y el conocimiento compartido. Respecto a la (3) Orquestación identifica a la sociedad civil como promotora del cambio socioeconómico, siendo esta los perceptores y generadores del valor del ecosistema. Para Català et. al (2023) son actores clave por son quienes están involucrados en los mecanismos de visibilidad, reconocimiento y reproducción en lo institucional y en el conocimiento. En cuanto a (4) los Actores, identifica una participación multinivel donde muchos actores realizan diferentes roles, lo que promueve las interrelaciones entre agentes, materializando en la práctica la cooperación y la asistencia mutua. Respecto a la (5) Estructura reconoce a las redes de cooperación como las facilitadoras de las sinergias y el enfoque que debe ser adoptado en la construcción de objetivos comunes que crea valor social. En cuanto a la (6) Captura y Creación de Valor, lo considera como el aspecto más importante y es elevado como la meta específica del ecosistema y lo que lo diferencia del resto. Finalmente, respecto a la (7) Ventaja Competitiva habla de una fuente relacional basada en cooperación enfocada en el territorio y en la sociedad y no en la empresa o la creación de valor económico más eficientemente para el ecosistema.

Para Català et. al (2023) la función de creación de valor social es una de las principales diferencias de un Ecosistema de Economía Social, ya que las metas y los resultados de sus entidades van más allá de la mera creación de valor económico. Para Madzikanda y Dabuo (2021) el valor social es la medida de todo impacto positivo generado por las empresas sociales más allá del impacto económico, donde se evalúan aspectos como la innovación social, la involucración comunitaria y la orientación a la misión social. La creación de valor social es uno de los principales resultados de la Economía Social (Chaves y Monzón, 2012) y ha sido el motivo de promoción de empresas sociales y cooperativas en políticas públicas a nivel europeo por sus efectos en empleo, equidad, inclusión y bienestar (OECD, 2016). La dimensión social para el resto de los ecosistemas es una es una característica accesoria.

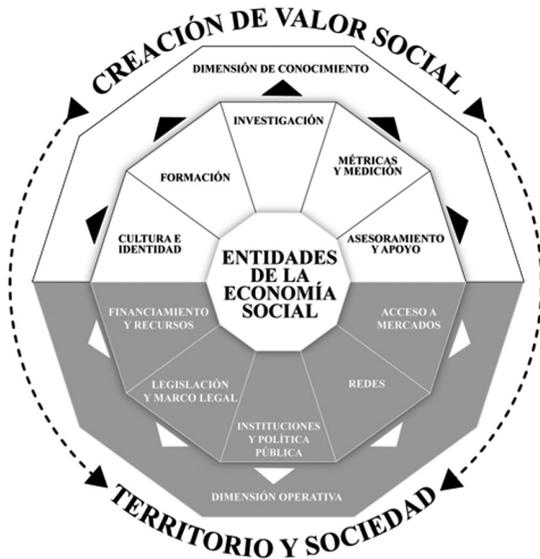
Tabla 2. Características por tipo de ecosistema

Dimensión social	Negocios			Emprendimiento		Innovación		Conocimiento		Economía Social
	Característica accesoria	Combinación de global y local	Enfoque evolutivo	Característica accesoria	Local, regional, nacional	Combinación de global y local	Enfoque evolutivo	Característica accesoria	Característica accesoria	Característica principal
Alcance geográfico	Combinación de global y local			Local, regional, nacional	Combinación de global y local			Colaboración geográfica		Enfoque multinivel regional
Ámbito temporal (Desarrollo ecosistema)	Enfoque evolutivo			Enfoque evolutivo	Enfoque evolutivo			Enfoque evolutivo		Enfoque evolutivo
Orquestación	Firma focal			Sin firma focal	Firma focal			Sin firma focal		Sin firma focal
Actores	Basado en roles o tipos de socios			Basado en tipos de socios	Basado en roles o tipos de socios			Basado en tipos de socios		Basado en tipos de socios multifacéticos
Estructura	Plataforma, red			Clúster, plataforma	Plataforma, red			Red prefigurativa, formulario parcial		Red cooperativa
Captura de valor y creación	Énfasis en captura de valor a nivel de socios			Énfasis en creación de valor a nivel de ecosistema	Enfoque en captura de valor a nivel de ecosistema y socios			Enfoque en captura de valor a nivel de ecosistema y socios		Énfasis en creación de valor social a través del conocimiento y la práctica
Ventaja competitiva	Enfoque en firma focal			Enfoque en ecosistema	Enfoque en ecosistema y socios			Enfoque en ecosistema y socios		Enfoque en territorio y sociedad

Fuente: Català et al. (2023).

Entre otras características que diferencian a los Ecosistema de Economía Social con el resto de los ecosistemas que no están en sus delimitaciones pero que son importantes en términos de creación de valor social está la estructura organizativa interna en términos de democracia y toma de decisiones. La creación de valor social, por lo tanto, está estrechamente relacionado con los principios cooperativos clásicos (Chaves y Monzón, 2018; Azkarraga y Altuna, 2012).

Figura 1. Modelo de Economía Social por Dimensión y ámbito / elemento



Fuente: Traducción y adaptación propia a partir de Català et. al (2023).

A partir de sus resultados, Català et al. (2023) concluye que la caracterización de la existencia de un ecosistema de Economía Social (SE) con objetivos y límites únicos favorece la propuesta de su propio modelo de ecosistema. Así, propone un modelo decágono compuesto por elementos que, cuando se proyectan adecuadamente, dan sentido a dos aspectos fundamentales para la generación de valor social: el conocimiento y lo operativo (Català et. al, 2023). Los diez elementos son desplegados en la Figura 1, donde se muestra la creación de valor social atada al territorio territorio y lo sociedad.

1.3. Ecosistemas de la Economía Social y Solidaria

El cooperativismo clásico planteó un cambio en los dogmas de la propiedad, el poder de decisión y la distribución de la empresa, mientras que la economía solidaria (ESS), lo hace sobre el replanteamiento de cuál es lugar de la economía, y cuál es la vida buena (Azkarraga y Altuna, 2012). Las preocupaciones de entidades de ESS trascienden los objetivos sociales del cooperativismo clásico y, por ende, de la Economía Social. La ESS plantea un reenfoque humanista del acto económico donde la persona está en el centro (Askunce, 2013; Pérez de Mendiguren, Etxezarreta y Guridi, 2009) y comparte reflexiones críticas al sistema capitalista con la economía feminista sobre qué vida merece ser vivida (Pérez, 2014; Bergeron, 2023), el decrecimiento y el ecologismo (Šimleša, 2023). La economía ecológica y la ESS comparten el objetivo de la transformación democrática de la economía: la primera por el cuidado de los ecosistemas de la tierra y los recursos naturales, y la segunda por el cuidado de una sociedad más justa, equitativa y solidaria (Šimleša, 2023). La ESS constituye una realidad diversa en términos prácticos y conceptuales, distinto al sector privado y estatal, que integra el desafío social-ecológico como elemento consustancial de su identidad fundacional (Askunce, 2007; Azkarraga y Altuna, 2012).

Para Arcos y Morandeira (2020) y Arcos (2020), un ecosistema de la ESS se puede definir como un conjunto de personas y entidades públicas y privadas con recursos diversos tangibles y no tangibles de capital, infraestructura y redes, que interactúan mediante flujos de intercambio de información, recursos y saberes en los niveles económico, social, cultural y emocional, cuyo enfoque es el bienestar de la persona desde una perspectiva multidimensional alineada con los valores de la ESS (Figura 2). Para Arcos (2020) el Factor C de Razetto (1997) es el elemento reproductor del ecosistema de ESS y que se materializa en cooperación, colaboración, comunicación, comunidad, compartir, colectividad, compañerismo, comunión, coordinación.

Para Fontan y Lévesque (2023) los ecosistemas de la ESS lo constituyen no solo las entidades (empresas y organizaciones) que combinan objetivos económicos y sociales, sino también las instituciones que dan forma a su ambiente cercano o distante. Los ecosistemas de la ESS han de entenderse como sistemas dinámicos y de actores diversos – empresas sociales, cooperativas, gobiernos, instituciones financieras, ONGs, universidades, redes de apoyo, comunidades y beneficiarios, y medios de comunicación – que trabajan para abordar problemas que no son adecuadamente gestionados por el mercado tradicional (Lévesque, 2016). Los ecosistemas de la ESS se pueden abordar desde dos perspectivas: las condiciones institucionales y las condiciones de organización (Fontan y Lévesque, 2023). De acuerdo con los autores las primeras son puestas en escena por instituciones formales como políticas públicas e informales como la cultura, los valores y la tradición. El segundo grupo de condi-

ciones son planteadas en términos de habilidades, competencias, liderazgo, finanzas, apoyo (comunicación, investigación); son estos dos grupos de condiciones las que constituirían un ecosistema organizado y poblado por sistemas específicos.

En Arcos y Morandeira (2020) y Arcos (2020) se sintetizan ocho propuestas de tipos de ecosistemas, donde a cada una le son asignadas categorías en función de sus elementos, principales características e inspiración. Además de los ecosistemas trabajados por Cobben (2022) y sus ligeras variaciones, los autores incluyen a cuatro propuestas relacionadas con la ESS a partir de las experiencias del País Vasco: los Sistemas Locales de Economía Social y Solidaria (SLESS) (Villalba-Eguiluz, Pérez de Mendiguren y Egia-Olaizola, 2019), Las Redes Solidarias, Los Mercados Sociales (Crespo y Sabin, 2014), y los Circuitos Económicos Solidarios (Lopera y Mora, 2009). Por su aproximación conceptual y práctica, sin embargo, estos planteamientos corresponderían a sistemas específicos dentro del ecosistema de ESS en línea de lo planteado por Fontan y Lévesque (2023) y bajo el marco propuesto por Català et al. (2023) en cuanto a los Ecosistemas de Economía Social, estos carecerían de varios elementos y por ende no constituirían un ecosistema como tal. En el País Vasco el Ecosistema de Economía Social y Solidaria está en construcción (Arcos, 2020).

Entre otros trabajos recientes que estudian y dibujan la relevancia de los ecosistemas de ESS, pero con casos fuera del contexto de Euskadi están el de Itçaina (2021) y el de Bastida et al. (2020), que estudian el caso de Francia y Galicia respectivamente. Respecto al primero, Itçaina (2021) estudia los Polos Territoriales de Cooperación Económica en el País Vasco Francés como propuestas de organización y acción comunitarias basada en los principios de la ESS y reconocidas y apoyadas por las políticas públicas a partir de marcos legales específicos. La gestión en los PTCE es colectiva y autónoma, pero mixta Itçaina (2021). A pesar de lo anterior, existen tensiones entre los actores al momento de priorizar los problemas a ser abordados, particularmente con el sector público, ya que existe una internalización de la gestión de los asuntos públicos en estos que, aunque son sociales y solidarios, son privados. Las reflexiones de Itçaina (2021) son importantes para la configuración de las complementariedades y/o contrastes existentes entre las agendas públicas locales y nacionales y los ecosistemas de ESS, particularmente para objetivos puntuales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Villalba-Eguiluz et al., 2019).

El enfoque económico de la ESS demanda un marco ecosistémico distinto al propuesto por los ecosistemas de negocios y empresariales (Fontan y Lévesque, 2023). Por sus objetivos y metas, la ESS sería el suelo axiológico que más se parece a lo que requiere para la sostenibilidad y la práctica económica porque integra el desafío socio-ecológico actual (Azkarraga y Altuna, 2012). Sin embargo, los trabajos desarrollados recientemente en esta materia (Arcos y Morandeira, 2020); Arcos, 2020); Fontan y Lévesque, 2023) no proveen de un marco estructurado de elementos a ser

analizados para un Ecosistema de ESS como aquellos propuestos por Cobben et. al (2021) para el caso de los ecosistemas de negocios, empresariales, de innovación o de conocimiento, o como el de Català et. al (2023) para el caso de un Ecosistema de Economía Social.

El trabajo de Arcos (2020) presenta un enfoque rico en cuanto a las prácticas y lo flujos existentes dentro del ecosistema de ESS, mientras que el de Fontan y Lèvesque (2023) aborda el ámbito más institucional del mismo. Ambos trabajos, aportan elementos fundamentales para la discusión de los ecosistemas de ESS con relación a sus dinámicas, objetivos y requerimientos, pero no otorgan una estructura esquemática para su análisis. Frente a esta limitante, se consideran los elementos del Modelo Conceptual de Economía Social propuesto por Català et. al, (2023) para aproximar el análisis del presente trabajo, pero considerando la especificidad de los ecosistemas de ESS tal como los desarrollan Arcos (2020), Arcos y Morandeira (2020) y Fontan y Lèvesque (2023).

2. Método

2.1. Selección del estudio de caso

Olatukoop, es una red compuesta por cooperativas, empresas comunitarias, asociaciones y otras entidades que operan dentro del marco de la Economía Social Transformadora (EST). Olatukoop es la tercera red en tamaño de entidades pertenecientes a la Economía Social en esta Comunidad Autónoma Vasca.

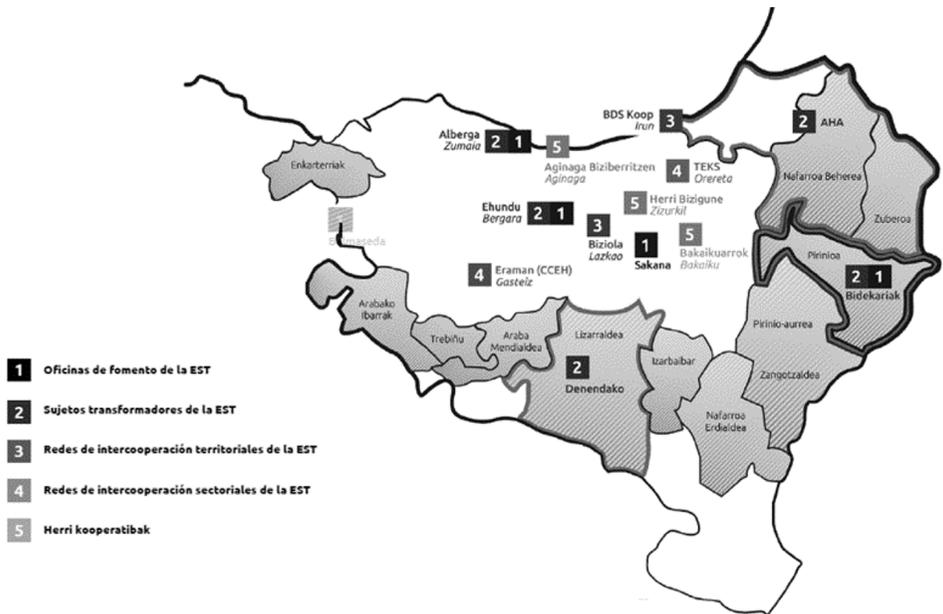
Cuadro 1. Principios abiertos de Olatukoop

- 1. El trabajo como parte del proyecto de vida:** Priorizar prácticas que mejoran la calidad de vida, enfocándose en una economía social y transformadora.
- 2. Autonomía y autogestión en el trabajo:** Promover que los trabajadores tomen decisiones, fomentando relaciones no capitalistas.
- 3. Gestión colectiva:** Centrada en la propiedad y control colectivo de los recursos, con participación democrática y justicia social.
- 4. Intercooperación:** Desarrollo de redes de colaboración sostenible y uso finanzas éticas, promoviendo relaciones no mercantilizadas.
- 5. Transformación territorial:** Participación activa en procesos de cambio local, priorizando economías y culturas comunitarias.
- 6. Sostenibilidad ecológica:** Fomentar el uso responsable de recursos, gestión de residuos y equilibrio ecológico.

Fuente: Elaboración propia a partir de Olatukoop (2024).

Olatukoop fue formada en 2014 en la provincia de Gipuzkoa, y su propuesta comparte gran parte de los principios y valores del cooperativismo tradicional y la Economía Social y Solidaria (ESS). En Olatukoop, destaca la soberanía del trabajo como parte del proyecto de vida como su principio más valioso (Olatukoop, 2024). De acuerdo con Julio y Udabe (2023), los principales objetivos de Olatukoop son la solidaridad entre los miembros, el bienestar social y la contribución a un patrimonio común a través de sus actividades económicas. Los mismos autores también recogen que los principios que guían su actividad incluyen la propiedad y poder de decisión de los miembros, el acceso completo a la información y recursos necesarios para la autogestión, y el compromiso con la sostenibilidad y el bienestar común.

Figura 3. Modelos de Intervención OLATUKOOP 2024



Fuente: García Jurado & Olatukoop (2024).

Olatukoop hace una propuesta propia de lo que denomina Ecosistemas Socioeconómicos Transformadores. García Jurado & Olatukoop (2024) recoge por primera vez esta propuesta en la que se destacan dos elementos cruciales. Por un lado, se introduce a los *sujetos transformadores*, compuestos por individuos involucrados en proyectos cooperativos y el desarrollo sostenible del territorio, como los generados

res de ecosistemas cooperativos. Son los sujetos transformadores aquellos encargados del relacionamiento con ayuntamientos, gobiernos y demás agentes que trabajen en la línea de la Economía Social Transformadora (EST). En segundo lugar, mencionan que la incidencia real ocurre a través de agentes del territorio que trabajan, de manera flexible, en diferentes modelos de intervención. Siguiendo las recomendaciones de Arcos (2020) en su trabajo de Ecosistemas de Economía Social y Solidaria en el País Vasco, junto con las características de Olatukoop por sus principios, objetivos e involucramiento territorial y la figura legal de sus entidades, hacen de esta red un caso de estudio idóneo para estudiar los ecosistemas de ESS.

Tabla 4. Descripción de los Modelos de Intervención Territorial de Olatukoop

Modelos de Intervención		Descripción
1	Oficinas de Fomento de la EST	Espacios de apoyo para nuevos proyectos de la EST, promueven la EST mediante ayudas.
2	Sujetos Transformadores de la EST	Redes locales que dinamizan y apoyan nuevos proyectos de la EST impulsando el desarrollo local.
3	Redes de Intercooperación Territoriales	Agrupaciones de proyectos de la EST en un territorio que consolidan su desarrollo promoviendo la intercooperación.
4	Redes de Intercooperación Sectoriales	Redes sectoriales o asociaciones de la EST enfocadas en sectores específicos.
5	Cooperativas Populares o Herri-kooperatibak	Estructuras públicas para promover proyectos y servicios necesarios, lideradas por la ciudadanía organizada y colaborando con agentes de la economía social y transformadora.

Fuente: Adaptado de García Jurado & Olatukoop (2024).

2.2. Diseño

El trabajo adoptó una metodología mixta, combinando un enfoque cualitativo mediante diez entrevistas semiestructuradas y un enfoque cuantitativo a través del cálculo de indicadores de centralidad de la teoría de redes. El enfoque cualitativo se centró en recolectar información sobre los roles de los principales agentes del ecosistema, sus relaciones y sus percepciones respecto al funcionamiento del ecosistema en relación con la propuesta de la EST. Por otro lado, el componente cuantitativo permitió sistematizar la estructura de dichas relaciones y los ámbitos de las entidades involucradas midiendo su nivel de influencia por cuatro indicadores de centralidad.

La selección de las entidades que participaron en las entrevistadas se basó en dos criterios: (i) conseguir la mayor cobertura de ámbitos del marco conceptual, y (ii) la

relevancia de las entidades en el trabajo de la Red Olatukoop. Ocho de los diez ámbitos del marco conceptual fueron cubiertos por ocho entidades participantes en el estudio: siete entidades pertenecientes al sector de la Economía Social, incluida Olatukoop, y una entidad del Sector Público. La Tabla 6 enlista las entidades seleccionadas y su categorización – criterio a priori – de los ámbitos de trabajo en el Ecosistema de Economía Social en el País Vasco utilizados para su selección.

Tabla 6. Entidades participantes en entrevistas por Dimensión y Ámbito

	Dimensión del Conocimiento					Dimensión Operativa				
	Formación	Investigación	Métricas	Asesoramiento y Apoyo	Identidad y Cultura	Redes	Leyes y Marco Legal	Instituciones y Política Pública	Financiamiento	Acceso a Mercados
Entidad	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10
Olatukoop (Entrevistas 1,9,10)	-	-	-	x	x	x				
(Entrevista 1)	x	x	x							
(Entrevista 2)	x	x	x							
(Entrevista 3)	-	-	-	x	x	x				
(Entrevista 4)	-	-	-	x	-	x				
(Entrevista 5)	-	-	-	x	-	x				
(Entrevista 6)	-	-	-	-	-	-	-	x		
(Entrevista 7)	-	-	-	-	-	-	-	-	x	

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque de análisis de la información obtenida de las entidades seleccionadas, tanto la cualitativa como la cuantitativa, se realizó temáticamente para cada dimensión y ámbito. Para esto, se clasificó por ámbitos los contenidos de las transcripciones de las entrevistas y las relaciones identificadas de las entidades. Estas últimas se analizaron utilizando técnicas de análisis de redes, lo que permite visualizar y entender la estructura y los flujos de relaciones entre los mismos. El procesamiento de la información cuantitativa fue llevado a cabo en software estadístico (R) con el cual se

construyó la red y se calcularon las siguientes medidas de centralidad para cada uno de los agentes tal como son planteadas en Jackson (2008):

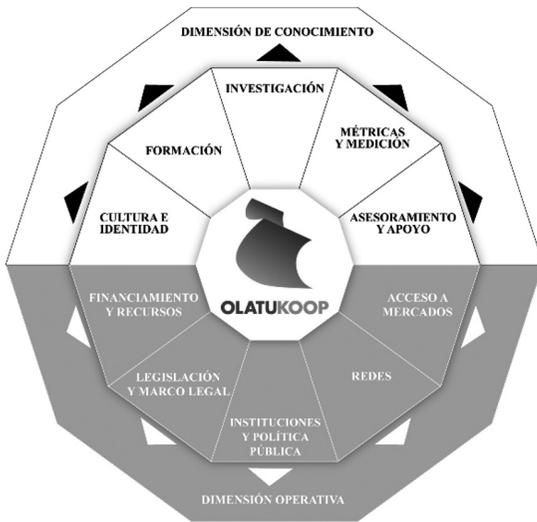
1. **Grado de centralidad:** Número de enlaces que un nodo tiene con otros nodos.
2. **Centralidad de cercanía:** Medida de cuán cerca está un nodo de todos los demás nodos en la red.
3. **Centralidad de intermediación (betweenness):** Mide la cantidad de veces que un nodo actúa como puente a lo largo del camino más corto entre dos otros nodos.
4. **Centralidad de eigenvector:** Mide la influencia de un nodo en la red, teniendo en cuenta no solo la cantidad de conexiones que tiene, sino también la calidad de estas conexiones.

Las medidas de centralidad de grado y cercanía proveen una idea de la importancia por el número de relaciones que un nodo mantiene en una red, mientras que las de intermediación y eigenvector proveen una idea de la calidad de las relaciones (primer grado) y de las relaciones que tiene cada una de sus relaciones de primer grado (segundo grado). El código de generación de la red, los cálculos, y la base de datos están disponibles en el **Anexo 2**.

2.3. Limitaciones metodológicas

El estudio presenta dos limitaciones metodológicas que es importante destacar. En primer lugar, las entrevistas realizadas no permitieron mapear exhaustivamente todas las relaciones existentes entre las entidades que conforman el ecosistema de economía social del País Vasco. Los resultados obtenidos no representan un análisis exhaustivo de las relaciones y formas de interacción entre todos los agentes que integran los distintos ámbitos de la Economía Social. Por lo tanto, los hallazgos de esta investigación deben interpretarse como un análisis focalizado en las entidades que operan dentro del entorno de la red Olatukoop. Conceptualmente, esto implica dos consideraciones en términos de conclusiones. Primero, que en el centro del Modelo de Ecosistema de Economía Social propuesto por Catala et al. (2023) no se incluyen todas las entidades de la Economía Social, sino que se enfoca en la red Olatukoop y sus entidades socias (Figura 4). Segundo, que las medidas de centralidad de grado y cercanía pueden sobreestimar tanto a las entidades de Olatukoop, por ser su entorno, como a las entidades que fueron entrevistadas. Por lo tanto, dichas medidas deben ser interpretadas dentro del contexto específico de este estudio y/o como indicadores de los actores de la Economía Social Transformadora (EST).

Figura 4. Adaptación del Modelo Conceptual del Ecosistema de Economía Social para el caso de Olatukoop y sus entidades



Elaboración: Traducción y adaptación propia a partir de Català et. al (2023).

La segunda limitación metodológica se refiere a que las entrevistas no lograron cubrir todos los diez ámbitos identificados en cada una de las dimensiones del estudio porque no se contó con la participación de entidades pertenecientes a los ámbitos del Marco Legal y el Acceso a Mercados. En particular, no se obtuvieron datos primarios sobre el ámbito de Leyes y el Marco Legal (A8), ni sobre el Acceso a Mercados (A10). Esto implica que los resultados relacionados con estos ámbitos fueron obtenidos indirectamente a través de las entidades entrevistadas que pertenecen a otros ámbitos, lo que significa que no pudieron ser contrastados directamente y se sugiere que sean interpretados como tales. A pesar de estas limitaciones metodológicas, este trabajo constituye una primera aproximación al estudio de las dinámicas existentes entre los actores del ecosistema de economía social en el País Vasco, utilizando el marco conceptual desarrollado por Català et al. (2023).

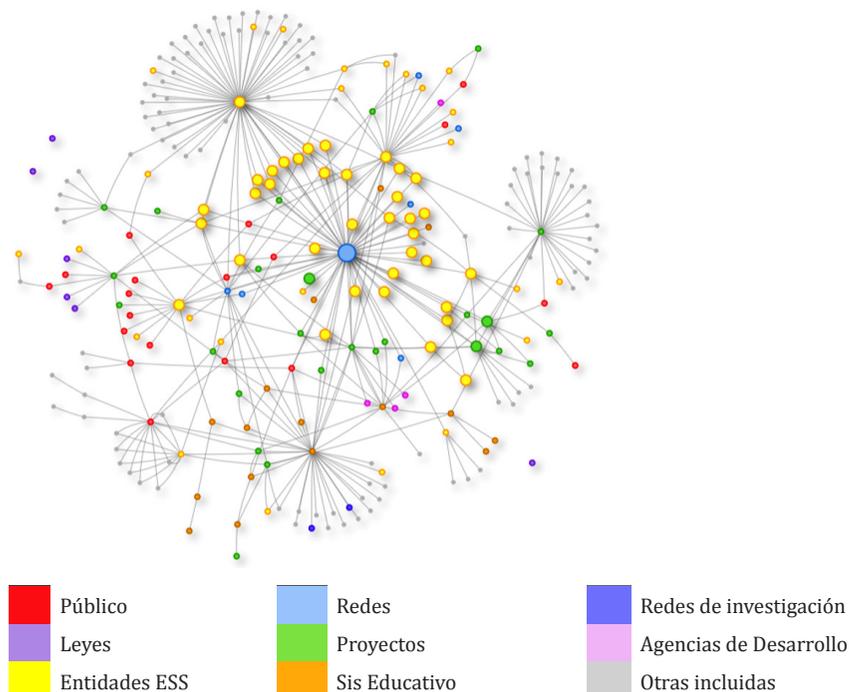
3. Resultados

3.1. Resultados Generales

La sistematización directa de las diez entrevistas realizadas a las ocho entidades participantes permitió identificar un total de 141 actores dentro del ecosistema,

así como 240 relaciones entre ellos. Estos actores se distribuyen en diversas categorías: agencias de desarrollo (4), proyectos colaborativos (26), entidades públicas o de carácter público (19), redes de Economía Social con diversas propuestas (7), actores del sistema educativo, incluidos universidades, cátedras, facultades y centros de investigación (16), redes de investigación (2), leyes (6), y entidades de la Economía Social como cooperativas, asociaciones y fundaciones (61). Del total de actores identificados, el 80% se encuentra en la Comunidad Autónoma Vasca, y 39 de ellos (28%) forman parte de la Red Olatukoop. Este grupo corresponde a los actores e instituciones que conforman el entorno inmediato de la Red dentro del Ecosistema de Economía Social. Para complementar los datos obtenidos, se incorporó información adicional proveniente de las páginas web de otros nueve actores, seleccionados en base a las recomendaciones de las personas entrevistadas. Esta ampliación permitió mapear un total de 110 actores adicionales y 364 relaciones más. A este grupo se considera como parte del ecosistema, pero no se integra directamente en el entorno de Olatukoop. La Figura 5 ilustra la red de relaciones construida.

Figura 5. Mapa de relaciones identificadas



Fuente: Elaboración propia. Gráfico interactivo accesible en <https://bit.ly/4dSke8N>

3.1.1. Resultados generales Cualitativos

A partir del análisis cualitativo, se identificaron los actores principales en cada una de las dimensiones según el número de ámbitos en los que operan. En la Dimensión de Conocimiento (DC), destacan seis actores clave: las redes Olatukoop y REAS Euskadi; los institutos Gezki y Lanki; la cooperativa Hiritik At, y el proyecto KoopFabrika. El proyecto KoopFabrika ha sido fundamental como mecanismo para la reproducción, difusión y formación en la Economía Social Transformadora (EST) promovida por Olatukoop (Entrevistas 1, 2, 3 y 9). KoopFabrika facilitó la integración de la Red Olatukoop en el Ecosistema de Economía Social en Euskadi durante sus primeros años. Sus programas de formación y asesoría para la creación de cooperativas han sido clave para la incorporación de nuevas entidades como socias, tanto en su estructura como en la de Koop57 (Entrevistas 3 y 8).

En cuanto a la Dimensión Operativa (DO), destacan entre los actores más relevantes la red REAS Euskadi, el proyecto Debagoiena 2030, Koop57 Euskal Herria, y seis entidades públicas o de carácter público: Udalbiltza, la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG), la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, el Ayuntamiento de Bergara, el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (CSC), y el Ayuntamiento de Errenteria. La relevancia de estas instituciones públicas y del Proyecto Debagoiena 2030 radica tanto en el financiamiento que aportan al ecosistema (A9 Financiamiento) como en su naturaleza (A8 Instituciones y Políticas Públicas). En el caso de la red REAS Euskadi, su importancia se debe tanto a su naturaleza (A6 Redes) como a su propuesta del Mercado Social (A10 Acceso a Mercados).

3.1.2. Resultados generales Cuantitativos

Los resultados del análisis cuantitativo muestran que existe una mayor importancia de los ámbitos relacionados a la Dimensión del Conocimiento que para la Dimensión Operativa (Figura 6). Las medidas de centralidad promedio son mayores en las entidades que trabajan en estos ámbitos de esta dimensión. El ámbito de las métricas y la medición, sin embargo, aparece particularmente desequilibrado y es el de menor importancia. A pesar de que existen 12 agentes identificados que producen métricas no tienen niveles significativos de importancia en el ecosistema. Este es el ámbito más débil en la Dimensión de Conocimiento. En cuanto a la Dimensión Operativa, se evidencia que todos los ámbitos tienen niveles más bajos que en el caso de los correspondientes a la Dimensión de Conocimiento.

Al explorar más a detalle en cuanto a las entidades, los resultados del análisis cuantitativo son coherentes con los obtenidos a partir del análisis cualitativo. Las medidas cuantitativas destacan también la importancia de todos los actores identifi-

cados en la Dimensión de Conocimiento, tanto por su número de conexiones (Grado y Cercanía) como por la calidad de estas (Intermediación y Eigenvector).

Tal como se indicó en la metodología, las medidas de Grado y Cercanía podrían sobreestimar la relevancia tanto de Olatukoop como de las entidades entrevistadas para el estudio, por lo que, aunque sus resultados sean significativos, reflejan principalmente el entorno de estudio. No obstante, es relevante mencionar a REAS Euskadi, KoopFabrika, Debagoiena 2030 y al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, que no presentan las características mencionadas, son actores importantes, lo que se ve reflejado según la medida de Grado. Estas entidades y proyectos son fundamentales en el ecosistema debido a su extensa red de conexiones.

Destacan por sus niveles de Cercanía: Hiritik At, Goiener Koop, la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco, y Tapuntu Koop (Ver Tabla 7). Goiener, una cooperativa dedicada a la generación y consumo de energía renovable se distingue en particular en la medida de cercanía debido a su posición estratégica dentro de un triángulo formado por tres espacios clave: Olatukoop y Koop57, con quienes mantiene una relación de socia, y Debagoiena 2030, en cuyo desarrollo de comunidades energéticas participa activamente (Entrevista 3).

De manera similar, Tapuntu Koop, una cooperativa especializada en servicios de comunicación, también se destaca en la medida de cercanía. Al igual que Goiener, Tapuntu forma parte de Olatukoop y Koop57, y su participación en proyectos clave como Hernani Burujabe, KoopFabrika y su propia iniciativa Hegoaldetik Koopfabrika subraya su importancia dentro del ecosistema.

Los intercambios de los actores identificados son más o menos importantes dependiendo del ámbito. Los resultados demuestran que no existe una clara especialización de los actores en el Ecosistema, particularmente de los más destacados, por lo que su presencia es transversal a varios ámbitos donde las relaciones se dan de manera diversa: en la participación en proyectos conjuntos, en proyectos de investigación, en la aplicación a subvenciones, en capacitaciones y formación, en mecanismo de mutualismo financiero, en cesiones de uso de espacios, y hasta en la construcción de la dialéctica compartida (Entrevistas 1,2,3,4,5,6,7,8 y 9). Estos mecanismos y formas de relacionarse aparecen con mayor o menos fluides, potencialidades y limitaciones en cada uno de los ámbitos y son tratados más profundidad en el siguiente apartado.

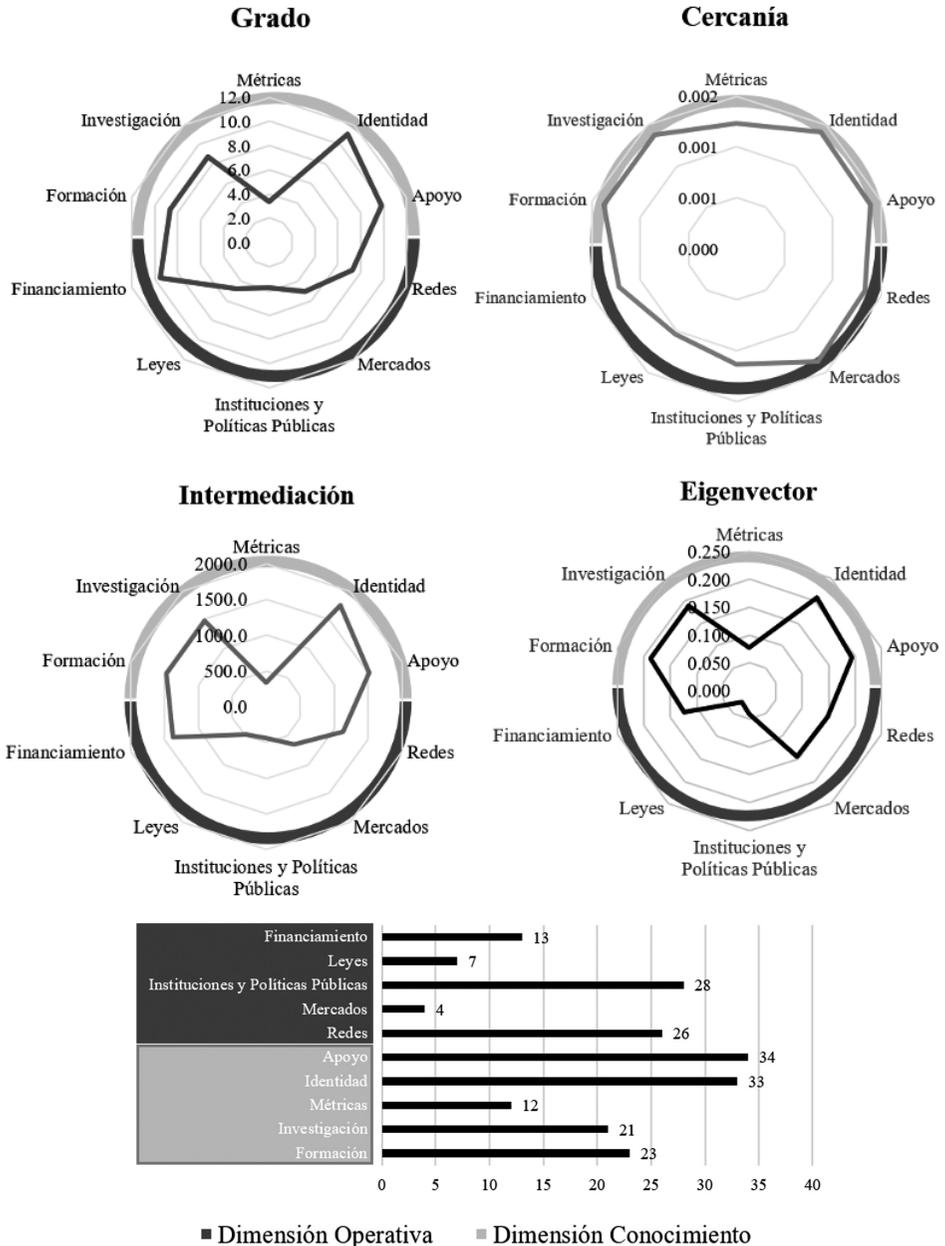
Tabla 7. Medidas de centralidad de los actores más importantes!

Top		Grado (media=2,9)			Cercanía (media=0,001)		
Actor	Grupo	Valor	Actor	Grupo	Valor		
1	Koop57 EH*	ES	66	Olatukoop*	Red-ES	0,0020	
2	Olatukoop*	Red-ES	62	Koop57 EH*	ES	0,0017	
3	Gezki*	Sis Educativo	37	Gezki*	Sis Educativo	0,0017	
4	Debagoiena 2030*	Proyecto	30	REAS Euskadi*	Red-ES	0,0016	
5	BDSkoop	ES	25	Koopfabrika*	Proyecto	0,0016	
6	Koopfabrika*	Proyecto	17	BDSkoop	ES	0,0016	
7	C Sup. Coop Euskadi*	Público	16	Hiritik At*	ES	0,0016	
8	Denendako	ES	14	Goiener Koop. E.	ES	0,0016	
9	Lanki*	Sis Educativo	14	Gob Vasco: Dir Ec Social*	Público	0,0015	
10	REAS Euskadi*	Red-ES	13	TaPuntu Koop	ES	0,0015	
Top		Intermediación (media=311,2)			Eigenvector (media=0,07)		
Actor	Grupo	Valor	Actor	Grupo	Valor		
1	Olatukoop*	Red-ES	15010	Olatukoop*	Red-ES	1,00	
2	Koop57 EH*	ES	10731	Koop57 EH*	ES	0,82	
3	Gezki*	Sis Educativo	7794	Gezki*	Sis Educativo	0,40	
4	Debagoiena 2030*	Proyecto	5819	Koopfabrika*	Proyecto	0,38	
5	BDSkoop	ES	3889	REAS Euskadi*	Red-ES	0,31	
6	Ereindajan	Proyecto	2864	BDSkoop	ES	0,29	
7	REAS Euskadi*	Red-ES	2565	Hiritik At*	ES	0,27	
8	Denendako	ES	2128	Ereindajan	Proyecto	0,26	
9	Hernani Burujabe	Proyecto	2100	Aiaraldea Faktoria	ES	0,26	
10	Koopfabrika*	Proyecto	2070	TaPuntu Koop	ES	0,22	

Fuente: Elaboración propia.

1. Ver Anexo 1 para una descripción de los actores más importantes.

Figura 6. Medidas de Centralidad por Ámbito



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Hallazgos

Los hallazgos muestran un grupo de actores cercanos clave para Olatukoop en el Ecosistema de ESS. Estas entidades y actores no son actores especializados en ninguno de los ámbitos analizados. Su participación es mayoritariamente transversal y su relacionamiento está basado en intercambios tanto puntuales como estructurados. Su relación es de interdependiente ya que la cooperación y apoyo mutuo ocurre a partir de la consecución del objetivo común.

Los ámbitos más importantes donde intervienen y trabajan las principales entidades están relacionados a la Dimensión del Conocimiento antes que a la Dimensión Operativa. Mientras que en la primera el ámbito identificado más débil es el ámbito de las métricas, en la Dimensión Operativa tres son los ámbitos donde hay menos desarrollo: El Marco Legal y Leyes, El Institucional y de Políticas Públicas, y el Acceso a Mercados.

Gran parte del desarrollo en los ámbitos más fuertes de la Dimensión del Conocimiento se debe al trabajo concretado con las entidades articuladas por el proyecto Koopfabrika. A pesar de la percepción de las entidades acerca de una academia que genera conocimiento poco práctico, la evidencia demuestra que la investigación ha sido crucial para dar estructura a la propuesta de la ESS y la EST en sus programas tanto de incidencia como de formación. El programa de formación y acompañamiento de Koopfabrika ha posibilitado el acompañamiento de entidades a nuevos proyectos, la reproducción de la red y ha sido fuente de conocimiento para que otras redes territoriales y proyectos apliquen sus propios modelos.

Los actores dedicados a la investigación (A2), la formación (A1), el asesoramiento y apoyo (A5), y la cultura y la identidad (A4) son los más importantes y están fuertemente cohesionados y articulados. En contraste, el desarrollo y gestión de métricas e indicadores (A3) es débil y poco desarrollado. Parece existir un objetivo general compartido, que en términos teóricos representaría la función de creación de valor del ecosistema, aunque no existan herramientas consolidadas de medición de este. La implementación de métricas e indicadores en el ecosistema es limitada y en casos problemática, lo que dificulta la evaluación del impacto de las entidades y la capacidad de incidencia a más altas esferas institucionales. Es el tamaño y los números de Mondragón lo que hace posible que tenga incidencia a niveles más altos en el marco jurídico (Entrevista 3).

En la Dimensión Operativa, los ámbitos más desarrollados son aquellos más fáciles de construir e incidir desde la autogestión y el territorio. Las redes (A6) y el financiamiento (A9) son dos ámbitos que se pueden fortalecer desde la acción propia de las entidades más rápidamente que las reformas a los marcos legales, la creación de instituciones y políticas públicas, o el acceso a mercados públicos o privados. Estos

tres últimos ámbitos están estrechamente relacionados y se fortalecen entre sí. La limitada incidencia de los actores y entidades analizadas en el entorno de Olatukoop, dan muestra de que a nivel Nacional y de la Comunidad Autónoma Vasca no hay la institucionalidad necesaria que garantice, operativamente, relaciones interdependientes con las entidades de la EST. Es decir, que hay al menos 3 ámbitos faltantes, o al menos limitantes, del ecosistema que restringen el desarrollo pleno de las prácticas, tanto de la EST como de la ESS. En el País Vasco, estos ámbitos están formados por el cooperativismo más tradicional representado por las grandes confederaciones relacionadas al Grupo Mondragón.

La interacción entre Olatukoop y Mondragón, aunque aparentemente separada por esferas distintas de operación, revela una relación cercana a través de actores como Lanki y proyectos conjuntos como el Debagoiena 2030. Esta relación aparece en los resultados como simbiótica: Mondragón se beneficia de las reflexiones y prácticas innovadoras de Olatukoop en los espacios que comparten, mientras que Olatukoop se nutre de la infraestructura y experiencia de Mondragón. En la estrategia de la EST y de la ESS para tener mayor incidencia en los ámbitos de la dimensión operativa menos desarrollados, compartir espacios institucionales con Mondragón es inevitable.

La falta de un marco legal idóneo restringe la idea de la existencia de un ecosistema de ESS y EST. Las entidades no trabajan cómodas con la ley y no se ven reconocidas en muchas de las líneas de trabajo de las instituciones públicas y sus leyes. Los ayuntamientos que apuestan por estas alternativas también enfrentan desafíos de distintas escalas. El marco legal para las soluciones de la crisis ecosocial global desde lo local es restringido particularmente en lo institucional y legal. Este es especialmente problemático cuando las propuestas de la ESS y la EST buscan poner la vida en el centro, para lo que se requiere la gestión de recursos estratégicos como la energía, el agua o algunos otros servicios públicos. Aunque, la experiencia de las Ikastolas constituye un punto de partida relevante para entender la internalización de los servicios públicos en los términos en manos de entidades privadas Itçaina (2021). Este es un proceso que ya presenta desafíos significativos y constantes.

Un ejemplo notable identificado en el estudio respecto a lo anterior es la experiencia de las cooperativas en Barcelona, donde la transferencia de la gestión de servicios públicos a entidades cooperativas ha sido beneficiosa, pero ha requerido una cesión considerable de responsabilidades por parte del sector público. En este contexto, la implementación de un nuevo modelo de gestión puede implicar el desplazamiento de los actores tradicionales que proveen estos servicios, tanto desde el sector privado como público. Este cambio estructural plantea importantes retos para la reconfiguración del rol del Estado y de las entidades cooperativas en la provisión

de servicios esenciales, y como tal de sus marcos legales e instituciones que regirían un posible ecosistema de ESS.

A diferencia de los ecosistemas empresariales, donde la creación de valor económico no representaría per-se un desgaste del principal actor—las empresas y emprendedores— (Moore, 1993; Isenberg, 2010), en el ecosistema de ESS y EST analizado se evidencia un desgaste las personas que trabajan en las entidades, y que serían en términos de Cobben et. al (2021) los actores claves y quienes orquestan el ecosistema. La función de valor del ecosistema y su expansión, por lo tanto, enfrenta desafíos significativos en términos la sostenibilidad de proyectos de intercooperación debido a los múltiples frentes abiertos de los actores. Las entidades de la ESS y la EST se enfrentan a desafíos en relación con la creación y fomento de sus objetivos comunes. Aunque no haya sido parte de los objetivos de la presente investigación, ha sido identificado en los resultados un cansancio generalizado de las personas que forman parte de las entidades más importantes. Pocas personas, en estas instituciones que trabajan transversalmente en varios ámbitos, cubren muchos proyectos e iniciativas. La característica de múltiples roles y niveles que identificada en los Ecosistemas de Economía Social en Català et. al (2023) y que se comparte en el ecosistema analizado, estaría generando desgastes en los actores.

Las políticas públicas, especialmente aquellas relacionadas al financiamiento a proyectos de muy corto plazo son una de las causas identificadas en el desgaste de las entidades. Los proyectos de muy corto plazo generan por un lado tensiones en el tiempo de desarrollo ya que implica preparar la aplicación, desarrollarla y justificarla. Por otro, tensiones respecto al financiamiento necesario para llevarlo adelante hasta recibir los fondos que obliga a las entidades, especialmente a las pequeñas, a acudir a soporte financiero en su red o fuera de ella. No hay concordancia entre la forma de ejercer la política pública de subvenciones con la realidad y las necesidades del sector. El financiamiento de proyectos de más largo plazo es una demanda de reforma por parte de las entidades que influiría tanto en los resultados esperados como en el bienestar y salud de los integrantes de estas. Experiencias en otros territorios del estado español podrían ser un buen punto de partida.

Esta capacidad se evidencia en su habilidad para responder mediante la creación de nuevas estructuras de apoyo y el fortalecimiento de la cooperación y articulación entre entidades. La investigación también ha destacado la interdependencia existente entre actores públicos y privados dentro del ecosistema, subrayando que la colaboración con lo público es esencial para la sostenibilidad y éxito de la ESS y la EST. Sin embargo, esta interdependencia también plantea desafíos, como la dependencia excesiva de financiamiento público y la complejidad de navegar marcos regulatorios que no siempre favorecen dichas iniciativas.

4. Elementos para la discusión

En la carrera por encontrar una salida viable a la crisis ecosocial los retos que se presentan son varios y apuntan a la profundización y aceleración de una alternativa. La rapidez de adaptación del capitalismo a los propios problemas que causa sorprende y la irreversible presión sobre la naturaleza y sus consecuencias están siendo devastadoras. Es claro es que el metabolismo, tanto del cooperativismo clásico como de la Economía Solidaria, tendrá que cambiar para que la refundición y refundación de sus valores se acelere (Azkarraga & Altuna, 2012). El reto de apresurar el paso por una alternativa real requiere, por lo tanto, crear y potenciar ecosistemas de ESS donde los desafíos de la crisis ecológica y social sean asumidos de manera constitutiva. De los resultados presentados en la sección anterior se recuperan varios aspectos importantes.

En términos del funcionamiento, se ve que la mayor colaboración entre entidades se da mucho más fuerte en los ámbitos relacionados a la dimensión del conocimiento, con una particular fortaleza en la formación, la identidad, la cultura y la investigación. Esto demuestra que el ecosistema tiene una particular preocupación por ampliar sus principios para que sean llevados al resto de entidades y a nuevas. Es decir, que se proyecte un objetivo común del ecosistema entre los agentes en los distintos ámbitos. Esto, sin embargo, parece no estar permeando o haber permeado en las instituciones públicas, en las políticas públicas, y en los marcos legales. El Ecosistema de ESS visto desde la perspectiva de la propuesta de la EST aún no cumple o no llega a proyectarse completamente en lo operativo, lo que limita sus objetivos y pone en cuestión la existencia de un ecosistema como tal en los términos de Català et. al (2023).

Es indispensable incluir en esta discusión y análisis que las entidades y actores de la ESS (co)existen en medio de una sociedad capitalista regida por valores y mecanismos contrarios a los suyos tal como menciona García (2010). Las leyes que limitan su desarrollo también son parte de ese entramado de mecanismos que promueven la economía con el objetivo del crecimiento como único fin. En el País Vasco, los marcos legales que regulan a las entidades identificadas como de la ESS y de la EST no están hechos específicamente para las mismas y dificultan el apoyo tanto desde los ayuntamientos como en la participación de mercados y las compras públicas. Hasta la fecha de realización de este trabajo no existe una Ley de Economía Social y Solidaria en el País Vasco o una ley nacional en España. En esta comunidad autónoma, las debilidades de la Economía Solidaria identificadas por García (2010) y que limitan su avance, ocurren en un ecosistema con flaquezas operativas principalmente en lo legal y las políticas públicas. A nivel del País Vasco, los esfuerzos de crear un ecosistema más propicio para la transición ecosocial desde la ESS debe necesariamente contemplar un marco legal acorde a los objetivos compartidos con la ESS.

El ESS analizado tiene muchas características en común con aquello identificado por Català (2023) para el caso de los ecosistemas de Economía Social. Dentro de los aspectos delimitantes de los distintos ecosistemas identificados por Cobben (2022) y utilizado por Català et. al (2023) desplegados en la Tabla 2, podemos mencionar varios aspectos compartidos entre los ecosistemas de Economía Social y el Ecosistema de ESS a partir del caso de Olatukoop. Dentro de los factores en común se encuentran el Alcance Geográfico que aparece como también como regional, pero sobre todo local. La participación de procesos en varias comarcas como a lo largo del territorio muestran una presencia menos centralizada y enfocada en lo regional como el nivel principal, sino a nivel local. Los casos de los polos de Desarrollo como BDSKoop, las redes como Denendako y las redes sectoriales como TEKS en Errenteria, además de todos los actores territoriales identificados en el Modelo de Intervención Territorial de la Figura 4, sostienen un carácter más local de organización con alcances más descentralizados, aunque se encuentren cobijados por un marco de principios comunes regionales. Además, el mismo hecho de que sus principios sean considerados abiertos dan sentido a un marco más flexible de aplicación de estos en sus propios territorios y en las entidades este (Entrevista 9).

Tabla 8. Comparación de los elementos delimitantes de un Ecosistema de Economía Social vs Ecosistema de ESS

Tipo de delimitación	Ecosistema de Economía Social	Ecosistema de ESS
Alcance Geográfico	Enfoque multinivel regional	Enfoque Regional / Local
Desarrollo del Ecosistema	Enfoque evolutivo	Enfoque evolutivo
Orquestación	Sin empresa focal	Sin empresa focal / con grupo de entidades focales
Actores	Basado en tipos de socios multifacéticos	Basado en tipos de socios multifacéticos Actores multifacéticos
Estructura	Red cooperativa	Red Cooperativa
Captura y Creación de Valor	Énfasis en creación de valor social a través del conocimiento y la práctica	Creación de valor social / Sostenibilidad de la vida
Ventaja Competitiva	Enfoque en territorio y sociedad	Enfoque en territorio, sociedad y naturaleza

Fuente: Elaboración propia y ampliación a partir de Català et. al (2023).

Otro elemento compartido es la presencia de entidades multifacéticas con respecto al tipo de actores. La participación de los principales actores del ecosistema se da mayoritaria y principalmente de manera transversal en diferentes ámbitos y su relacionamiento está basado en intercambios tanto puntuales como estructurados, de flujos materiales, inmateriales y mixtos en términos de Arcos (2020). La relación existente es interdependiente, ya que la cooperación y apoyo mutuo ocurre a partir de la consecución del objetivo común dentro del marco de sus campos propios. Fue capturado a partir de las entrevistas que el intercambio de los principales actores analizados ha beneficiado a todas las partes en su trabajo y la intercooperación ha propiciado grandes avances especialmente en la Dimensión del Conocimiento. La comparativa de los elementos de los dos tipos de ecosistemas se muestran en la Tabla 8.

Por otro lado, los elementos que diferencian a los dos ecosistemas están relacionados con: (i) la Orquestación, (ii) la Captura y creación de valor; y (iii) la Ventaja competitiva. En el ecosistema de ESS analizado se pudo observar que, aunque no exista una empresa focal como la principal orquestadora, sí existe un grupo de entidades – no necesariamente empresas – que orquestan el funcionamiento, promoción, fomento y reproducción del ecosistema. En el caso del ecosistema estudiado, las cooperativas mencionadas como el núcleo de Olatukoop (Talaio, Lakari, Tapuntu, Aholku), Hiritik At – parte de REAS Euskadi y Olatukoop –, junto con los centros especializados de las universidades (Gezki y Lanki) son los principales orquestadores del mismo. Aunque en Català et. al (2023) se mencione a la sociedad civil organizada como la orquestadora del ecosistema, en el caso de la ESS parecería ser que son las Redes las que llevan a cabo trabajo, apoyadas principalmente por aliados que trabajan para la consecución de un objetivo común. Este resultado es consistente con el resultado de Arcos (2020) donde la totalidad de las entidades que participaron en su estudio aseguraron que el trabajo de las redes (REAS y Olatukoop) es determinante a la hora de construir un ecosistema de ESS. Aunque estas tengan relaciones muy estrechas con los movimientos sociales (Arcos, 2020), no se ha identificado a estos como los orquestadores del ecosistema, sino a las entidades que promueven activamente la organización del sector en redes cooperativas. Son las redes las que establecen los objetivos comunes, los principios y la forma de medir su impacto.

Entre ambos ecosistemas se comparte la creación de valor social, pero en los ecosistemas de ESS esto trasciende a aspectos más amplios que la mera propiedad y organización de la empresa y del impacto social en el territorio. Debido a que las preocupaciones quienes conforman los ecosistemas de ESS incluyen desafíos que trascienden los del cooperativismo tradicional y la Economía Social (Akarraga y Altuna, 2012), se espera que exista una creación de valor social en esto ya embebida en sus impactos. La creación de valor social es el elemento más importante y el fin último del ecosistema de Economía Social (ESS) (Català et. al, 2023), por ende, su equiva-

lente en los ecosistemas de ESS sería el sostenimiento de la vida (Red de Economía Alternativa y Solidaria Euskadi, 2014). Para la economía política feminista, la sostenibilidad de la vida es el horizonte utópico que permite ordenar las prioridades económicas, políticas y sociales; es un paradigma de organización del sistema económico (Angejo, 2021). La función de creación de valor, y por ende el fin último de los ecosistemas de ESS, trasciende la creación estricta de valor social. Este punto está estrechamente relacionado con el último elemento delimitante de la ventaja competitiva, donde que incluiría, además del territorio y la sociedad, a la naturaleza.

A partir de la revisión teórica y del estudio de caso se identifican claras diferencias entre los Ecosistemas de Economía Social y ESS con los ecosistemas basados en el lucro. Las distinciones ya recogidas por Català et. al (2023) desplegadas en las Tabla 2 y lo mostrado en la Tabla 8 dan cuenta de dichas distinciones. Sin embargo, existen ideas y aportes de los ecosistemas basados en el lucro que se ajustan a la experiencia del caso estudiado, aunque con sus propios matices. Por ejemplo, el Ecosistema de ESS a partir de la experiencia de Olatukoop estaría en una segunda etapa de acuerdo con las que identifica Moore (1993) – nacimiento, expansión, liderazgo, autorrenovación de su propio ecosistema –. Este proceso de coevolución del que habla Moore (1993), sin embargo, no ocurriría entre la fuerza de competición y cooperación, sino únicamente por esta última. La expansión, sin embargo, parece verse comprometida por una condición de desgaste generalizado y limitación de tiempo de las personas que trabajan en las entidades e instituciones más importantes del ecosistema. Debido a que una parte importante del desgaste se debe al demandante trabajo que tiene el aplicar, desarrollar y justificar proyectos puntuales de muy corto tiempo, principalmente financiados por el sector público, el proceso de expansión del ecosistema estaría siendo restringido o al menos limitado por la falta de una propicia política pública.

5. Conclusiones

La presente investigación ha permitido identificar y caracterizar el ecosistema de ESS entorno a la Red de Economía Social Transformadora (EST) Olatukoop, resaltando los actores principales, sus roles, y la interrelación que mantienen con las entidades que lo componen. Los hallazgos subrayan la existencia de un ecosistema dinámico y multifacético, aunque con limitaciones estructurales y contextuales que afectan su pleno desarrollo.

Se ha constatado que los actores clave del ecosistema no se limitan a funciones específicas dentro de un solo ámbito, sino que actúan de manera transversal, participando en múltiples espacios y compartiendo recursos tanto materiales como inmateriales. Este carácter multifacético de los actores refleja la interdependencia

inherente al ecosistema, donde la cooperación y el apoyo mutuo son esenciales para la consecución de objetivos comunes. Los resultados destacan que la Dimensión del Conocimiento, especialmente en los ámbitos de la formación, identidad, cultura e investigación, es donde se observan mayores niveles de interacción y colaboración. Sin embargo, el ámbito de las métricas y evaluación de impacto aparece como uno de los más débiles, limitando la capacidad del ecosistema para medir y demostrar su potencial de creación de valor.

La Dimensión Operativa presenta desafíos significativos. Los ámbitos del marco legal, las instituciones públicas y el acceso a mercados son los menos desarrollados, revelando una brecha crítica que impide la consolidación de un verdadero ecosistema de ESS. La falta de un marco legal adecuado y de políticas públicas que reconozcan y apoyen a las entidades de la economía social no solo limita la operatividad de las entidades, sino que también cuestiona la sostenibilidad de sus modelos a largo plazo. En este sentido, la investigación confirma que, aunque existen esfuerzos para incidir en estos ámbitos, la respuesta desde las instituciones y el marco normativo sigue siendo insuficiente.

El presente aporta al estudio de los ecosistemas de Economía Social y ESS y a la vez abre futuras líneas de investigación relacionadas a: (i) la mejora de los aspectos operativos de estos ecosistemas en cada uno de los ámbitos explorados, (ii) las tipologías de los flujos existentes encaminados al objetivo del ecosistema; (iii) las aplicaciones prácticas de teoría de redes en el estudio de ecosistemas; (iv) la política pública para acelerar la creación de valor en ecosistemas que enfrenten el desafío de la transición ecosocial.

Bibliografía

- Adner, R. (2006). Match your innovation strategy to your innovation ecosystem. *Harvard Business Review*, 84(4), 98–107.
- Agenjo Calderón, A. (2021). *Economía política feminista : sostenibilidad de la vida y economía mundial*. Catarata.
- Asheim, B. T., & Coenen, L. (2005). Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters. *Research Policy*, 34(8), 1173–1190. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.03.013>
- Azkarraga, J., & Altuna, L. (2012). Cooperativismo, economía solidaria y paradigma ecológico. Una aproximación conceptual. *Ecología Política*, 44, 33–42.
- Askunce, C. (2007). Economía solidaria, en Gema Celorio y Alicia López de Munain (coords.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Hegoa (UPV/EHU).

- Askunce, K. (2013). Más allá del capitalismo: alternativas desde la Economía Solidaria. *Documentación social* 168, 91-116. Recuperado: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4534294>
- Arcos, A. (2020). *Ecosistemas de Economía Social y Solidaria en el País Vasco* [Tesis doctoral, Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea]. Repositorio de la EHU-UPV. <https://addi.ehu.es/handle/10810/51109>
- Arcos, A., & Morandeira, J. (2020). Ecosistemas locales de la economía social y solidaria en la Comunidad Autónoma Vasca. Una aproximación desde las entidades. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica (RIESISE)*, 3, 37-59. <http://dx.doi.org/10.33776/riesise.v3i0.4544>
- Bastida, M., Vaquero García, A., Cancelo Márquez, M., & Oliveira Blanco, A. (2020). Fostering the sustainable development goals from an ecosystem conducive to the SE: The Galician's case. *Sustainability*, 12(2), 500. <https://doi.org/10.3390/su12020500>
- Begiristain, M., Etxezarreta, E., Morandeira, J., & Kareaga, A. (2021). *Mozkin asmoa-gatik ez bada, zein da ba asmoa?* *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, (2021), 22-35.
- Bergeron, S. (2023). Feminist Economics. In *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy: A Collective Work of the United Nations Inter-Agency Task Force on SSE (UNTFSSSE)* (pp. 37-43). <https://doi.org/10.4337/9781803920924.00071>
- Catalá, B., Savall, T., & Chaves-Avila, R. (2023). From entrepreneurial and innovation ecosystems to the social economy ecosystem. *Journal of Business Research*, 163, 113932. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2023.113932>
- Chaves, R., & Monzon, J. L. (2012). Beyond the crisis: The social economy, prop of a new model of sustainable economic development. *Service Business*, 6(1), 5-26.
- Cobben, R., Ward, O., Roikakkers, N., & Radziwon, A. (2022). Ecosystem types: A systematic review on boundaries and goals. *Journal of Business Research*, 142, 138-164. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.12.046>
- Cohen, B. (2006). Sustainable valley entrepreneurial ecosystems. *Business Strategy and the Environment*, 15(1), 1-14. <https://doi.org/10.1002/bse.428>
- Crespo, B. y Sabin, F. (2014): "Los mercados sociales. La Economía Solidaria en acción transformadora", *Documentación Social*, 174, 95-116.
- Fontan, J.-M., & Lévesque, B. (2023). The institutional ecosystem. In *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy: A Collective Work of the United Nations Inter-Agency Task Force on SSE (UNTFSSSE)* (pp. 443-451). <https://doi.org/10.4337/9781803920924.00071>
- García, J. (2010). La Economía Solidaria: sustento y esperanza Jordi Garcia Jané. *Revista de Economía Solidaria*, 2, 25-57.

- García Jurado, O., & Olatukoop. (2024). *Economías transformadoras: Una propuesta para la transformación de la economía y los territorios*. Olatukoop. ISBN 978-84-09-61452-3.
- Gordon, I.R. and McCann, P. (2000) Industrial clusters: complexes, agglomeration and/or social networks?, *Urban Studies*, 37(3), pp. 513-532.
- Isenberg, D. J. (2010). How to Start an Entrepreneurial Revolution. *Harvard Business Review*, 88(6), 40-50.
- Itçaina, X. (2021). L'économie sociale et solidaire et l'inscription territoriale des problèmes publics: émergence et enjeux d'un pôle territorial de coopération économique. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 18(1), 62-83.
<https://doi.org/10.7202/1077287ar>
- Jackson, M. O. (2008). *Social and economic networks*. Princeton University Press.
- Julio Hurtado, G., & Udabe Aizpurua, L. (2023). *Olatukoopen sorrera, garapena eta erronkak bosgarren olatu kooperatiboan nabigatzen*. GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social, 20(2023), 337-352.
- Krugman, P (1991), *Geography and Trade* (Cambridge: The MIT Press).
- Lévesque, B. (2016). Économie sociale et solidaire et entrepreneur social: vers quels nouveaux écosystèmes? *Revue Interventions économiques*, 54.
<https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.2802>
- Lopera, L. D., y Mora, S. B. (2009). Los circuitos económicos solidarios: Espacio de relaciones y consensos. *Semestre Económico*, 12, (25), 81-9
- Madzikanda, B., Li, C., & Dabuo, F. T. (2021). *Thanks, or no thanks? scale development and validation of social value creation*. Reading: Academic Conferences International Limited. doi:<https://doi.org/10.34190/EIE.21.058>
- Marshall, A. (1919), *Principles of economics* (London: Macmillan). Moore, J. F. (1993). Predators and prey: A new ecology of competition. *Harvard Business Review*, May/June, 75-86.
<https://hbr.org/1993/05/predators-and-prey-a-new-ecology-of-competition>
- OECD. (2016). Policy brief on Scaling the Impact of Social Enterprises. *Policies for social entrepreneurship*. Disponible en https://www.oecd.org/en/publications/policy-brief-on-scaling-the-impact-of-social-enterprises_34ab6255-en.html
- OlatuKoop. (2024). *OlatuKoop*. Recuperado de <https://olatukoop.eus/>.
- Pérez De Mendiguren, J.C., Etxezarreta, E. y Guridi, L. (2009): Economía Social, Empresa Social y Economía Solidaria: diferentes conceptos para un mismo debate. *Papeles de Economía Solidaria* 1, REAS Euskadi.
- Qian, H., Acs, Z. J. (2022) Entrepreneurial Ecosystems and Economic Development Policy. *Economic development quarterly*, 1-7.

- Razeto, L. (1997): Factor C. Charla en la Escuela Cooperativa “Rosario Arjona” CECO-SESOLA. Consultado 8 septiembre de 2024.
http://www.economiasolidaria.org/files/el_factor_c.pdf
- Red de Economía Alternativa y Solidaria Euskadi. (2014). *Sostenibilidad de la vida : aportaciones desde la economía solidaria, feminista y ecológica*. Red de Economía Alternativa y Solidaria Euskadi
- Simmie, J. (2004). Innovation and Clustering in the Globalised International Economy. *Urban Studies*, 41(5-6), 1095-1112.
<https://doi-org.ehu.idm.oclc.org/10.1080/00420980410001675823>
- Šimleša, D. (2023). Ecological economics. In *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy: A Collective Work of the United Nations Inter-Agency Task Force on SSE (UNTFSSSE)* (pp. 27-36). <https://doi.org/10.4337/9781803920924.00071>
- Uriarte Zabala, L., & Enciso Santocildes, M. (2021). *Relato Sobre la Economía Social en el País Vasco*. Dykinson, S.L.
<http://public.ebib.com/choice/PublicFullRecord.aspx?p=6851934>
- Van der Borgh, M., Cloudt, M., & Romme, G. (2012). Value creation by knowledge-based ecosystems: Evidence from a field study. *R&D Management*, 42(2), 150–169.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9310.2011.00673.x>
- Villalba-Eguiluz, U., Pérez de Mendiguren, J. C., & Egia, A. (2019). Sistemas locales de economía social y solidaria (SLESS): Innovación, sostenibilidad, equidad e inclusión. Conferencia Internacional de UNTFSSSE, 2019.

Anexos

Anexo 1. Descripción de las entidades con más altos niveles de medidas de centralidad

Actor	Descripción
Olatukoop	Red que agrupa cooperativas y otras entidades que trabajan en la transformación social mediante modelos cooperativos.
REAS Euskadi	Red de Economía Alternativa y Solidaria del País Vasco que fomenta una economía solidaria
Gezki	Instituto de Economía Social y Cooperativismo de la Universidad del País Vasco que realiza investigaciones y formación en el ámbito de la economía social.
Lanki	Instituto de Investigación y Formación de Mondragón Unibertsitatea, especializado en el desarrollo y fortalecimiento del cooperativismo y la economía social
Hiritik At	Cooperativa que trabaja en el ámbito de la participación ciudadana y la innovación social, facilitando procesos participativos y proyectos de transformación social.
KoopFabrika	Proyecto colaborativo que ofrece formación y apoyo a emprendimientos en la economía social, facilitando la creación y fortalecimiento de cooperativas y proyectos solidarios en Euskal Herria.
Debagoiena 2030	Proyecto de desarrollo sostenible en la comarca de Debagoiena, enfocado en la transición ecológica y social, promoviendo la economía circular y la cooperación territorial.
Koop57 Euskal Herria	Sección vasca de la cooperativa de servicios financieros Coop57, que ofrece financiación ética y solidaria a proyectos y entidades de la economía social en Euskal Herria.
Udalbiltza	Asamblea de municipios vascos, que promueve la cooperación entre los ayuntamientos de Euskal Herria y defiende los intereses comunes de los municipios en el ámbito político.
Diputación Foral Gipuzkoa (DFG)	Institución pública que gestiona las competencias y recursos de la provincia de Gipuzkoa, con un enfoque en el desarrollo económico, social y cultural del territorio.
Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco	Órgano del Gobierno Vasco encargado de promover la economía social en la región, incluyendo cooperativas, mutualidades y otras entidades de economía solidaria.
Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi	Órgano de representación y coordinación del movimiento cooperativo en el País Vasco, que impulsa políticas y normativas favorables al desarrollo cooperativo.
Ayuntamiento de Errenteria	Administración local del municipio de Errenteria.
Ayuntamiento de Bergara	Administración local que gobierna el municipio de Bergara

Actor	Descripción
Tapuntu	Cooperativa especializada en servicios de comunicación, diseño gráfico, desarrollo web y multimedia. Se destaca por su enfoque en la formación y la economía social. Ubicada en Usurbil, Gipuzkoa. Más información.
Goiener	Cooperativa de generación y consumo de energía renovable. Goiener promueve la transición energética en Euskal Herria, ofreciendo energía 100% renovable a sus socios y apoyando la creación de comunidades energéticas. Más información.
Ereindajan	Cooperativa que fomenta la soberanía alimentaria y la agricultura ecológica en Euskal Herria. Ereindajan trabaja directamente con productores locales para promover un sistema alimentario sostenible y justo.
Aiaraldea Faktoria	Proyecto comunitario de Aiaraldea Ekintzen Faktoria que incluye un espacio multifuncional para la creación cultural, educación, soberanía alimentaria y la promoción del euskera. Ubicado en Laudio, Araba. Más información.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de las páginas web de las entidades.

Anexo 2. Enlaces de acceso a código, base de datos y red de relaciones

Dirección Repositorio:



https://github.com/alejandromencias/ecosistema_olatukoop

- Visualización de la Red: <https://bit.ly/4dSke8N>
- Código de generación de red: https://github.com/alejandromencias/ecosistema_olatukoop/blob/main/01_netgraph_preparacion_bdd_27_ag_24.R
- Código de cálculo de medidas de centralidad: https://github.com/alejandromencias/ecosistema_olatukoop/blob/main/02_medidas_de_centralidad_27_ag_24.R
- Base de datos: https://github.com/alejandromencias/ecosistema_olatukoop/blob/main/BDD_TFM_27_agosto.xlsx

Impacto de la inmigración sobre la Renta Per Cápita en España y el papel de la Economía Social: Análisis en el periodo 2002-2023

Rubén J. Cuñat Giménez

Universitat de València

Marta Cuñat Roldán

Florida Universitaria

Resumen

La relación entre el flujo de trabajadores extranjeros y los ciclos económicos en España muestra que la inmigración, de carácter eminentemente laboral, ha contribuido positivamente al crecimiento económico y la sostenibilidad del estado del bienestar, aunque también ha generado vulnerabilidad socioeconómica en estos grupos. Por su parte, la economía social está desempeñando un papel crucial para integrar a los inmigrantes, creando modelos económicos sostenibles y solidarios que pueden replicarse en sus comunidades. El objetivo principal de este trabajo se centra en el análisis del impacto de la inmigración sobre el crecimiento de la renta per cápita en España durante el periodo 2002-2023. Para efectuar dicho análisis, se realizó una regresión lineal múltiple, tomando como variable dependiente la renta per cápita y, como variables independientes: el factor demográfico de la inmigración, la tasa de empleo y la productividad del trabajo. Todos los datos fueron extraídos de la base de datos del INE durante el mes de mayo de 2024, tratados con hoja de cálculo Excel y analizados con el programa informático SPSS. Los resultados muestran que la inmigración ha contribuido significativamente al crecimiento de la renta per cápita en España, de manera que, manteniendo constantes las variables independientes tasa de empleo y productividad, un incremento del 1% en el número de inmigrantes en España, ha provocado un aumento del 0,34% en la renta per cápita española. Estos hallazgos nos indican la importancia que tiene para los poderes públicos crear políticas inclusivas, implementando acciones que no solo garanticen derechos para los inmigrantes, sino que también faciliten la inclusión social y laboral de estos con el objetivo de mantener el crecimiento económico en España.

Palabras clave: Inmigración, Economía Social, renta per cápita, ciclos económicos, regresión lineal.

1. Introducción

España presenta una de las tasas de natalidad más bajas a nivel mundial, con solo 1,3 hijos por mujer, lo cual resulta insuficiente para evitar la disminución de la población. Los fallecimientos ya superan el número de nacimientos prácticamente en todas las Comunidades Autónomas. En las próximas décadas, España se enfrentará a cambios significativos en la estructura demográfica del país debido al aumento de la proporción de la población en edades avanzadas, repercutiendo en un envejecimiento poblacional y un déficit en el sistema de contribución de las pensiones a la Seguridad Social.

Más allá del ámbito demográfico, desde el sector económico, existe una relación entre el aumento o disminución del flujo de trabajadores extranjeros y los ciclos de crecimiento y recesión económica (Lacomba, Benlloch, Cloquell y Veira, 2021). Así mismo, tal como señala el informe del Consejo Económico y Social (CES) (2019), “desde que alcanzara cotas importantes a finales de los años noventa, la inmigración en España, de carácter eminentemente laboral, ha tenido un efecto muy positivo sobre el crecimiento económico y la sostenibilidad del Estado de bienestar, aunque a costa de una gran vulnerabilidad socioeconómica de buena parte de estos colectivos”.

La economía social desempeña un papel crucial en la integración de los inmigrantes en las economías de los países, a través de distintas formas: creando empleos inclusivos, facilitando el autoempleo y el emprendimiento, participando en su formación y desarrollo de habilidades, creando redes de apoyo desde las asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, promoviendo la interculturalidad, generando servicios sociales y asesoramiento legal para su integración social y, en general, creando modelos económicos sostenibles y solidarios que pueden ser replicados en las comunidades inmigrantes, fortaleciendo su autonomía económica.

El objetivo general de este trabajo se centra en analizar el impacto de la inmigración sobre el crecimiento de la renta per cápita en España durante el periodo 2002-2023. Se trata de un periodo suficientemente amplio como para observar las diversas tendencias por las que ha atravesado la economía española (crecimiento, recesión, crisis, recuperación), y como ha ido afectando la entrada o salida de inmigrantes en la renta per cápita española. Para realizar el análisis se seleccionaron como variables independientes: la tasa de empleo (población ocupada/población en edad de trabajar), el factor demográfico de la inmigración (número de personas inmigrantes que han ingresado en España) y la productividad (PIB real/población ocupada). Estas tres variables recogen información económica y demográfica que tradicionalmente

han tenido un impacto sobre la renta per cápita de un país y que ya ha sido utilizadas para el análisis del aporte de la inmigración al crecimiento español en otros estudios como el de Godenau (2012).

En el trabajo se analizan también la evolución de estas variables de estudio, las repercusiones que tiene su variabilidad y como la economía social contribuye a que el colectivo de inmigrantes se integre de una forma más eficaz y eficiente en el sistema económico español.

La hipótesis que proponemos en este trabajo se centra en considerar que la entrada de personas inmigrantes en España ha contribuido de forma importante al crecimiento de la riqueza, tanto a nivel general como a nivel individual de los ciudadanos españoles.

Este estudio se ha dividido en dos partes: una parte donde se analiza el papel de la economía social y de las políticas sociales en la integración de los inmigrantes en la economía española, y una segunda parte que estudia el impacto de estos en la renta per cápita española. Ambos análisis se complementan, en el sentido de que consideramos que no se puede analizar el impacto de la inmigración en el crecimiento económico español sin considerar el papel fundamental que realizan las entidades de la economía social en las integración económica y social de las personas inmigrantes en nuestro país.

2. Inmigración y exclusión social. Fomento de políticas públicas como herramienta de integración

2.1. El proceso de integración de la persona inmigrante

La Ley Orgánica 4/2000 regula los derechos y las libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta normativa establece que los poderes públicos son los responsables de impulsar el fortalecimiento del movimiento asociativo entre el colectivo inmigrante y apoyar a los sindicatos y organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social.

La integración de la persona extranjera en los primeros años es complicada debido no solo al costoso trámite para obtener el permiso de residencia y poder acceder al mercado laboral, sino, a otros factores que repercuten directamente en su inserción como el desconocimiento del idioma, la educación o la experiencia profesional.

La autorización de permanencia máxima de una persona que no tiene nacionalidad española es de 90 días, para lo cual debe presentar los debidos soportes de alojamiento, acreditación de medios económicos para su sostenimiento y un seguro de viaje. Una vez transcurrido este tiempo, el extranjero que permanezca en territorio español, deberá iniciar los procesos de regularización de su situación, es decir, deberá solicitar el permiso o autorización de estancia o residencia que corresponda para

cada caso y cumplir con los requisitos y trámites administrativos correspondientes. Esta solicitud que en principio no parece compleja, puede suponer un desafío, sobre todo debido al desconocimiento del proceso administrativo, tanto en el país de origen como una vez en España.

Generalmente, la autorización de residencia se concede juntamente con la de trabajo, y su eficacia se condiciona al alta del trabajador en la Seguridad Social. El marco legal de extranjería distingue diversos tipos de autorizaciones, tales como la autorización de estancia por estudios, la de profesionales altamente cualificados o directivos (PAC) y por circunstancias excepcionales: arraigo social, familiar, laboral y para la formación.

No obstante, el colectivo inmigrante también se enfrenta a desafíos sociales significativos. Además de la barrera del idioma, existen dificultades para la homologación de títulos o trabajos específicos, la búsqueda inicial de empleo o la formación y la educación, lo que posiciona a estas personas como un grupo vulnerable en riesgo de exclusión social (Mahía y Medina, 2022).

Asimismo, la llegada de población inmigrante puede generar comportamientos inapropiados de rechazo como discriminación y xenofobia en la población receptora, afectando negativamente el bienestar emocional de este colectivo (Guillén, Menéndez & Moreira, 2019). Las mujeres, en mayor medida, también se enfrentan a la dificultad añadida de conciliar responsabilidades laborales y familiares, lo que complica aún más su proceso migratorio.

Más allá de restringir la movilidad, la crisis de la COVID-19 también endureció la situación de vulnerabilidad entre la población inmigrante, incrementando las desigualdades sociales (Arango et. Al, 2021). La crisis sanitaria repercutió directamente aumentando el desempleo entre la población de origen extranjero en el primer trimestre de 2020, alcanzando niveles superiores a los de la población española (Mahía, R. 2020) y junto con los retrasos y bloqueos en la administración para realizar trámites de renovación, reagrupación familiar y solicitudes de arraigo, especialmente debido al aumento en las solicitudes de asilo, se agravó aún más su situación (López-Sala, 2021).

En definitiva, a pesar de que las políticas de inclusión de la población migrante en España tienen como principales objetivos garantizar los derechos, oportunidades y la igualdad de condiciones con el resto de la población, estos objetivos difieren de la realidad y tanto el acceso al mercado laboral como el proceso para su integración en la sociedad resulta realmente complejo (Red Acoge, 2022).

En este sentido, es crucial implementar políticas inclusivas y medidas efectivas para garantizar una mejor inserción social y laboral de la población inmigrante. Es necesario un modelo de inserción que facilite no solo la incorporación de la persona inmigrante al mercado laboral, sino también promueva su inclusión social.

2.2. Economía social e inserción sociolaboral

La Economía Social promueve la inserción sociolaboral al mismo tiempo que desarrolla una actividad económica concreta que genera no solamente beneficios económicos, sino también favorece la inclusión social. Se caracteriza por ofrecer soluciones innovadoras a problemas sociales que no han sido correctamente abordados por los actores económicos tradicionales, ya sean públicos o privados (Marcuello et al, 2008).

La Ley de Economía Social¹ establece como agentes de la Economía Social las cooperativas, las fundaciones, las asociaciones y las mutualidades que realicen actividades económicas, las empresas de inserción, las sociedades laborales, los centros especiales de empleo, las sociedades agrarias de transformación, las cofradías de pescadores y las entidades creadas por normas específicas que se regulen por los principios establecidos en el artículo 4 de la misma ley².

La aparición de este tipo de empresas, presentes en todos los sectores económicos, supone una significativa transformación para los grupos más desfavorecidos, especialmente en el ámbito del acceso al mercado laboral y en general, a la integración de la sociedad (Monzón, 2008).

Una de las principales características de estas organizaciones es su propósito de mejorar la empleabilidad de los colectivos sociales más vulnerables. Se basan en los principios de solidaridad y participación y forman parte de un modelo de economía sostenible que se diferencia de las empresas tradicionales y de las soluciones estatales. Su compromiso con la justicia social va más allá de los objetivos económicos, destacándose por buscar un equilibrio entre el éxito financiero y la equidad social (Aretxabala y Caro, 2013).

La normativa en materia de integración establece procesos basados en itinerarios de inserción sociolaboral que pueden variar según el agente de la economía social que los lleve a cabo y en función de los criterios que establezcan los Servicios Sociales Públicos competentes y los Servicios Públicos de Empleo. Estos itinerarios se adaptan al perfil específico de cada persona en situación de exclusión social con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral o su integración social. Para ello, se implementan medidas de intervención y acompañamiento que abarcan desde una variedad de servicios, acciones de orientación, tutorías, prestaciones y procesos de empleo asistidos y personalizados, hasta la formación en el puesto de trabajo, con el objetivo de resolver problemas específicos derivados de la situación de exclusión que impiden a la persona acceder al mercado laboral ordinario (FAEDEI, 2023).

1. Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

2. Artículo 4. Principios orientadores: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital; b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica; c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad; d) Independencia respecto a los poderes públicos.

Las empresas de la economía social actúan de forma eficaz y eficiente sobre cuatro aspectos esenciales relacionados con la integración de inmigrantes: atención sanitaria y médica, formación y educación, vivienda y empleo e inclusión activa de los inmigrantes en las comunidades de acogida (Guerini, 2019).

2.3. Políticas públicas para la integración de la persona inmigrante

El gobierno y los poderes públicos tienen la responsabilidad de fomentar el tejido asociativo entre la población inmigrante y proporcionar recursos financieros, tanto a través de los programas generales como en relación con sus actividades específicas (art.69 Ley 4/2000).

Siguiendo esta línea, desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se desarrollan políticas de integración para promover el respeto a la diversidad y la tolerancia, garantizar la igualdad de trato y la no discriminación, e implementar estrategias que faciliten la inclusión de los inmigrantes en la sociedad española. La Secretaría de Estado de Migraciones y la dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, establece estas políticas a través de diversos proyectos, organismos y foros.

Entre las iniciativas más destacadas encontramos las subvenciones dirigidas a proyectos que mejoran la inserción sociolaboral de las personas inmigrantes, cuyo principal objetivo es romper las barreras sociales y culturales que dificultan su inserción en condiciones de igualdad. Además, de otros proyectos de sensibilización y prevención dirigidos fundamentalmente a la sociedad de acogida y a sectores de población clave para fomentar la inclusión de este colectivo, como en empresas, centros escolares y entidades locales. Asimismo, se apoyan iniciativas especiales que contribuyen a prevenir y combatir los delitos y discursos de odio, y de fomento de la inclusión social a través de la realización de itinerarios de inclusión.

En este contexto, es fundamental destacar el papel de tres agentes clave que apoyan el movimiento asociativo de los inmigrantes: El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (en adelante, OBERAXE), el Foro para la Integración social de los Inmigrantes (en adelante, FISI) y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración:

- El OBERAXE desempeña un papel esencial en la recopilación y el análisis de información y datos. Este organismo tiene como objetivo funcionar como una plataforma para el conocimiento, análisis y promoción de iniciativas para combatir la discriminación racial, la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia, así como abordar los incidentes y delitos de odio. Para ello, colabora con las administraciones públicas y la sociedad civil a nivel nacional, europeo e internacional.

- El FISI, formado de manera tripartita y equilibrada por representantes de las Administraciones Públicas, asociaciones de inmigrantes y de otras organizaciones activas en el ámbito migratorio, incluyendo las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, actúa siendo el órgano de asesoramiento, consulta e información en materia de integración del colectivo inmigrante.
- La Comisión Laboral Tripartita de Inmigración es el órgano colegiado adscrito al Ministerio competente en materia de inmigración, de la que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

En definitiva, en España podemos decir que existe un ecosistema impulsado por agentes y entidades de la economía social que contribuye a facilitar la integración social y laboral de las personas inmigrantes desde su llegada. No obstante, es necesario que los poderes públicos aumenten su implicación para garantizar una integración plena, asegurando la inclusión y participación de este colectivo en la sociedad.

3. Inmigración y Desarrollo Económico

La entrada de España en la Unión Europea en 1986 significó una transformación en su desarrollo económico y social, pasando de ser un país de emigrantes a convertirse en un destino para inmigrantes. Durante los primeros años, las personas extranjeras no inmigraban por motivos principalmente económicos, sino que eran en su mayoría turistas de larga distancia atraídos por las condiciones sociales y climáticas del país. Sin embargo, a partir de 1996, el crecimiento de la población inmigrante se aceleró notablemente y el perfil de la persona inmigrante cambió radicalmente.

En la década de los 2000, la inmigración hacia España se caracterizó principalmente por una naturaleza económica, similar a la de la población española en el pasado. En el año 2005 tuvo lugar una regularización extraordinaria como una medida excepcional y única que permitió regularizar la situación de 578.375 solicitantes, lo que aumentó considerablemente el tamaño de la población española (Finotelli y Arango, 2011).

Posteriormente, este aumento siguió principalmente debido a los inmigrantes acogidos al régimen general correspondiente al permiso de residencia, temporal o permanente y durante los años 2007 y 2008, a la llegada de inmigrantes comunitarios de las zonas europeas menos desarrolladas. La incorporación de Rumania y Bulgaria a la UE en 2007 generó un impacto significativo de inmigrantes de estas nacionalidades, aumentando el peso de residente extranjeros adscritos al régimen comunitario durante estos años (Valero-Matas, Coca y Valero-Oteo, 2014).

El fuerte crecimiento económico español durante estos años generó una alta demanda de mano de obra, especialmente en sectores en los que los trabajadores autóct-

tonos no estaban dispuestos a ocupar debido a las malas condiciones y bajos salarios, lo que impulsó a muchas personas extranjeras a buscar en España mejores oportunidades laborales y condiciones de vida. Sin embargo, esta situación también generó ciertos mitos y prejuicios entre la población española, como la percepción de que los inmigrantes desplazaban a los trabajadores nativos del mercado laboral al realizar trabajos por un menor coste. Este argumento no resultó ser cierto, pues como señala Iglesias y Llorente (2008), la inmigración laboral estimula la demanda de mano de obra nacional, incrementándose sus ganancias salariales y niveles de empleo.

Durante los años posteriores, tras un periodo de crecimiento de la migración hacia España, la crisis económica de 2007 conllevó dificultades laborales y produjo un descenso en las llegadas de inmigrantes, al mismo tiempo que aumentó su retorno hacia los países de origen o traslado a terceros países. A su vez, también generó la salida de jóvenes nacionales españoles (González, 2019).

En el año 2013, España se enfrentó a las consecuencias de la crisis económica con una población inmigrante significativamente afectada. La recesión económica y el alto nivel de desempleo alcanzó el 36,5% en este colectivo. Esta situación generó la creación de una relación entre inmigrante-salario-bajo al estar limitado en sectores determinados con empleos poco cualificados, imposibles de ascender (Valero-Matas, Coca y Valero-Oteo, 2014).

A partir del año 2014 tuvo lugar una disminución en la pérdida de los residentes extranjeros y volvió a crecer con intensidad el volumen de inmigración de nacionales españoles (Arango, Mahía, Moya y Sánchez, 2019).

En 2017, la llegada de población inmigrante se incrementó. La composición por edades y sexo de los flujos migratorios también cambió. En 2017, la mayor frecuencia en las edades de los inmigrantes correspondía a los 20-30 años, aunque se observó un aumento en las entradas de personas mayores de 45 años y una recuperación del flujo de inmigración femenina (CES, 2019).

A partir de 2017, España recuperó saldos migratorios positivos, es decir, inmigraron más personas que las que emigraron. Esto se debió principalmente a la recuperación de la creación de empleo. La mayoría de las personas que emigraron desde España con nacionalidad española eran inmigrantes nacionalizados, acompañados por sus hijos nacidos ya en España que habían obtenido la nacionalidad española.

González (2019) señala claramente a través de qué mecanismo se produjo la entrada de una nueva ola de inmigración. Por un lado, la inmigración irregular producida en frontera solo supuso una pequeña parte del aumento de llegadas, mientras que, por otro lado, el Catálogo de Puestos de Dificil Cobertura, una de las vías legales para la llegada de personas inmigrantes, tuvo un listado muy cerrado de profesiones difícil de cubrir. Por tanto, podemos señalar que la reagrupación familiar puede explicar parte de ese aumento ya que durante el año 2017 se concedieron un total de 65.000

nuevos permisos de residencia a inmigrantes no comunitarios, correspondiente la mitad de ellos a reagrupaciones familiares. En el caso de la inmigración comunitaria, representó un 28% del total de la población inmigrante debido principalmente al derecho a la libertad de movimiento y residencia, lo que facilita este tipo de migración.

Posteriormente la llegada del COVID-19 tuvo importantes consecuencias sobre la inmigración en España. Mahía (2020) señala sus efectos en la economía, el trabajo y las condiciones de vida.

Las restricciones de movilidad detuvieron el flujo migratorio e impidieron que muchas personas extranjeras no pudiesen continuar su viaje ni regresar a sus países de origen. La pérdida de empleo afectó a los inmigrantes con una disminución del 11,4% entre enero y junio de 2020 frente al 6,1% de los españoles. Esta situación provocó vulnerabilidad y riesgo de exclusión para el colectivo inmigrante con pocos o ningún recurso económico y carencia de redes de apoyo.

Por otro lado, la Administración paralizó su actividad en relación con algunos procesos que afectaban a la población inmigrante, lo que produjo dificultades en el acceso telemático para realizar ciertos trámites como la renovación de autorizaciones de residencia y trabajo, prórrogas de estancia por estudios y otros como la reagrupación familiar o las solicitudes de arraigo.

Por lo que respecta al impacto de la inmigración sobre la situación económica española, Lacomba Vázquez et al., (2021) observaron una relación cercana entre el incremento o disminución de la cantidad de trabajadores de origen extranjero y los ciclos de expansión y contratación económica. Esto sugiere que la llegada de trabajadores extranjeros ha sido principalmente resultado de la necesidad de cubrir diversos sectores económicos de España para compensar la escasez de mano de obra local. Por otro lado, señalan que los periodos con mayor afluencia de personas trabajadoras inmigrantes se alinean con periodos de fuerte crecimiento en la actividad económica. La evolución del Producto Interior Bruto y de los salarios en España desde 1995, en comparación con los datos que muestran la llegada y acceso de inmigrantes al mercado laboral español, reflejan una relación entre la llegada de trabajadores inmigrantes a España y la evolución de la economía española.

Actualmente, la Estadística Continua de Población a 1 de enero de 2024, nos muestra que, de los 48,6 millones de personas residentes en España en 2023, unos 8,7 millones han nacido en el extranjero³. El número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social con alta laboral descendió de unos 1,8 millones en 2010 a 1,5 millones en 2014 y aumentó de nuevo hasta casi alcanzar los 2,1 millones en 2019. Estos datos reflejan una estrecha asociación entre el acceso al empleo de la población inmigrante y los ciclos económicos (Lacomba Vázquez et al., 2021).

3. Estadística Continua de Población a 1 de enero de 2024. Consultado en: <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/ECP4T23.html>

La Seguridad Social registró 2.762.085 de personas afiliadas extranjeras en febrero de 2024, el mayor nivel de cotizantes de origen externo. Desde febrero de 2020, antes del impacto de la pandemia, el sistema contabilizó un aumento de 599.686 trabajadores procedentes de otros países. Del total, el 32,4% fueron trabajadores procedentes de países de la Unión Europea. Las nacionalidades más numerosas fueron Colombia, Marruecos, Italia, Venezuela y Rumanía. Entre otras nacionalidades, hubo 66.510 afiliados procedentes de Ucrania, 19.251 más que en enero de 2022, antes de iniciarse la guerra, lo que representa un crecimiento 40,7%. La mayoría de los trabajadores procedentes de Ucrania, cerca del 85,3%, se encuentran en el Régimen General y el 14,7% como trabajadores autónomos.

Según la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2023, la tasa de ocupación aumentó en 62.600 personas entre los españoles y en 146.600 entre los extranjeros⁴. Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, los ocupados extranjeros superaron los 2,7 millones en enero de 2024, un 8,1% más que el año anterior⁵.

En definitiva, tras este breve recorrido podemos concluir que la inmigración supone un valor muy representativo en la estructura económica de nuestra sociedad, reflejando una estrecha vinculación entre el crecimiento económico español y los ciclos migratorios.

4. Método

Los datos utilizados para realizar el presente estudio fueron extraídos de la base de datos del INE en mayo del 2024, tratados con la hoja de cálculo Excel y analizados con el programa informático SPSS v.26; seleccionado como variables de estudio: renta per cápita (PIB/población), factor demográfico de inmigración (número de personas que han ingresado en España), Tasa de empleo (población ocupada/población en edad de trabajar) y Productividad (PIB real/población ocupada).

La evolución de la renta per cápita en España se ha medido en términos reales o constantes con año base 2021. Este ajuste es esencial para obtener una imagen precisa del bienestar económico, puesto que la inflación puede erosionar el poder de compra de los ingresos nominales; por lo tanto, esta medida no solo considera el ingreso total sino también el poder adquisitivo real de ese ingreso.

4. Datos extraídos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y Estadística de Flujos de la Población Activa (EFPA) del tercer trimestre de 2023. Consultado en: <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0323.pdf>

5. Consultado en: <https://www.inclusion.gob.es/w/los-ocupados-extranjeros-superan-los-2-7-millones-en-enero-un-8-1-mas-que-hace-un-ano#:~:text=Los%20ocupados%20extranjeros%20superan%20los,Inclusi%C3%B3n%2C%20Seguridad%20Social%20y%20Migraciones>

La hipótesis de investigación que proponemos (una de las variables que ha contribuido de forma importante al crecimiento económico en España en este siglo ha sido el ingreso de inmigrantes al país), se apoya en el hecho de que el factor demográfico ha desempeñado un papel fundamental en la economía española, a través de la incorporación de la fuerza laboral y el capital humano.

El modelo de análisis que vamos a utilizar para estudiar el impacto que ha tenido durante el periodo analizado en este trabajo el ingreso de inmigrantes en España, se apoya en la teoría de la “transición demográfica” de la escuela neoclásica; que parte de la premisa de que los inmigrantes se ven atraídos por las diferencias salariales de su país con respecto al otro; y que el incremento del factor migratorio actúa de forma positiva en la actividad económica, y por consiguiente, en el bienestar de la población, el crecimiento y el desarrollo económico.

En este trabajo se realizará una regresión lineal múltiple; tomando como variable dependiente la Renta per cápita, y como variables independientes el Factor demográfico de inmigración, la Tasa de empleo y la Productividad del Trabajo. El análisis nos permitirá estudiar la relación entre las variables y nos ofrecerá información sobre qué variables tienen más peso respecto a la renta per cápita.

El modelo lineal viene dado de la siguiente forma (Pérez y Santín, 2008):

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + u_i$$

Donde los coeficientes β_1 , β_2 y β_3 denotan la magnitud del efecto que las variables independientes (explicativas) tienen sobre la dependiente Y_i . El coeficiente β_0 es un término constante del modelo y u es el error del modelo.

Y_i : Renta per cápita = PIB/Población

X_{1i} : Factor demográfico de inmigración (número de personas que han ingresado al país)

X_{2i} : Tasa de empleo = Población ocupada/población en edad de trabajar

X_{3i} : Productividad = PIB real/población ocupada

u : error del modelo

5. Resultados y Discusión

5.1. Descripción de las variables de estudio y evolución en el periodo 2002-2023

5.1.1. Renta per cápita

La renta per cápita es un indicador macroeconómico que mide la relación entre el Producto Interior Bruto (PIB) de un país y la población. Este indicador se utiliza

comúnmente para comparar el nivel de bienestar entre diferentes países, además de ser un estimador válido para indicar la riqueza económica y el desarrollo de un país. Existen numerosas evidencias que muestran que la renta per cápita está positivamente correlacionada con la calidad de vida de los habitantes.

En la tabla 1 podemos ver cómo ha variado el PIB real (con base año 2021) durante las diferentes etapas económicas por las que ha atravesado España en lo que llevamos de siglo. Durante la primera etapa analizada (2002-2007), España experimentó un notable crecimiento de su PIB, coincidiendo, como veremos posteriormente, con la entrada de un volumen importante de inmigrantes. Sin embargo, el incremento de la renta per cápita real no siguió el mismo ritmo. En la etapa de recesión económica (2007-2013) la disminución de la renta per cápita real española fue mayor que la del PIB real, pues, aunque el PIB disminuyó notablemente, la población se mantuvo hasta el año 2013, donde muchos inmigrantes abandonaron el país por falta de trabajo.

Tabla 1. Evolución porcentual del PIB y la renta per cápita real (año base 2021) entre los años 2002 y 2023

Periodo	Variación PIB	Variación Renta per cápita
2002-2007	22,8%	12,5%
2007-2013	16,2%	-18,6%
2013-2019	17,9%	16,6%
2019-2020	-9,9%	-10,3%
2020-2023	12,93%	11,2%
2002-2023	23,6%	6,5%

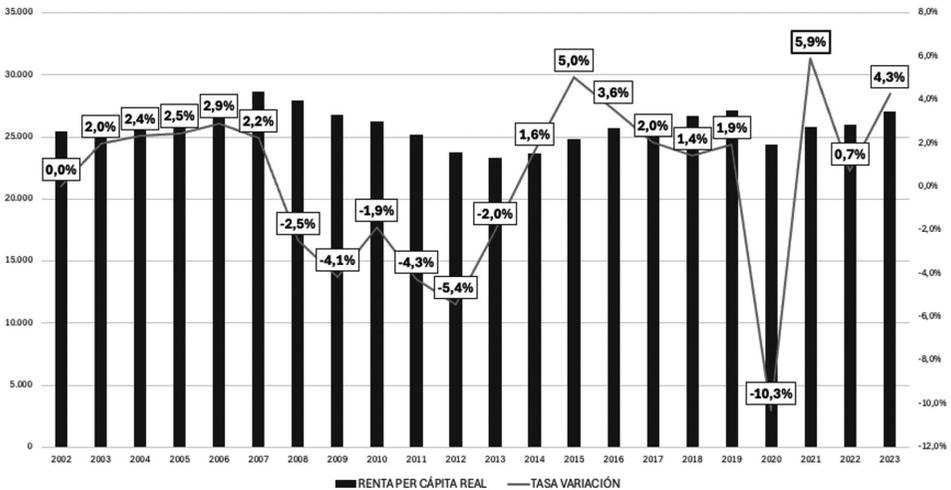
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

Esta tendencia continua, aunque de forma menos intensa, en las siguientes etapas económicas por las que ha atravesado España en lo que llevamos de siglo. Podemos observar también en la tabla 1 que, aunque el PIB real se incrementó en el periodo analizado un 23,6%, la renta per cápita real apenas experimentó un crecimiento del 6,5%. Este dato nos indica que, aunque la riqueza global del país se incrementó de forma importante durante el periodo analizado, esta riqueza no ha llegado a las personas en su totalidad. En lo que llevamos de siglo, apenas se ha incrementado la renta per cápita real de los españoles un 6,5%. Esto puede significar la existencia de una desigualdad económica, pues indica que el crecimiento económico no está siendo distribuido equitativamente entre la población y que los beneficios del crecimiento

económico se están concentrando en manos de unos pocos, aumentando la desigualdad de ingresos. También puede deberse, como así se ha producido en España, al aumento del empleo en sectores de baja productividad o en el trabajo informal, donde los salarios son generalmente más bajos y menos regulados.

Por lo que se refiere a las diversas fluctuaciones producidas durante el periodo analizado, en el gráfico 1 podemos observar como la renta per cápita española ha ido fluctuando a lo largo de los diferentes ciclos económicos por los que ha atravesado España desde el año 2002. La renta per cápita real experimenta crecimientos suaves, pero constantes, durante la etapa de crecimiento (2002-2007), con importantes caídas a partir de la crisis del 2007. La economía española no se recupera hasta finales del año 2013, con un incremento importante en el año 2015; aunque a partir de ese año, los incrementos son más suaves hasta la llegada del COVID-19, donde se experimenta una caída muy pronunciada de 10,3 puntos, para continuar, a partir del año 2020, con un suave crecimiento en el año siguiente y un impulso importante a partir del año 2023 respecto al año anterior.

Gráfico 1. Evolución de la Renta per cápita real en España durante los años 2002 al 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

5.1.2. Factor demográfico de inmigración

El factor demográfico de inmigración en España, que en este trabajo lo hemos medido a partir del número de personas extranjeras que han ingresado en el país desde el año 2002, ha ido fluctuando condicionado por las diversas etapas económicas que se han producido a lo largo de este siglo.

Esta variación del número de extranjeros que han llegado a España durante el periodo 2002 al 2023, puede fragmentarse, como podemos ver en la tabla 2, en tres periodos: del 2002 al 2012, 2012 al 2017 y 2017 al 2023. En esta tabla se puede observar cómo se produce una importante llegada de inmigrantes durante los primeros 10 años analizados en este trabajo, baja a partir del 2012 como consecuencia de la recesión y el desempleo y vuelve a crecer de forma importante a partir del año 2017 hasta el 2023. Contrariamente, el crecimiento de la población nativa en España apenas experimenta variación durante estos periodos; más al contrario, a lo largo de los años el crecimiento va disminuyendo.

Tabla 2. Evolución de la población inmigrante y la nativa durante el periodo 2002 al 2023 en España

Periodo	Población inmigrante	Población nativa
2002-2012	190,0%	4,0%
2012-2017	-20,3%	2,3%
2017-2023	24,5%	1,0%
2002-2023	187,8%	7,5%

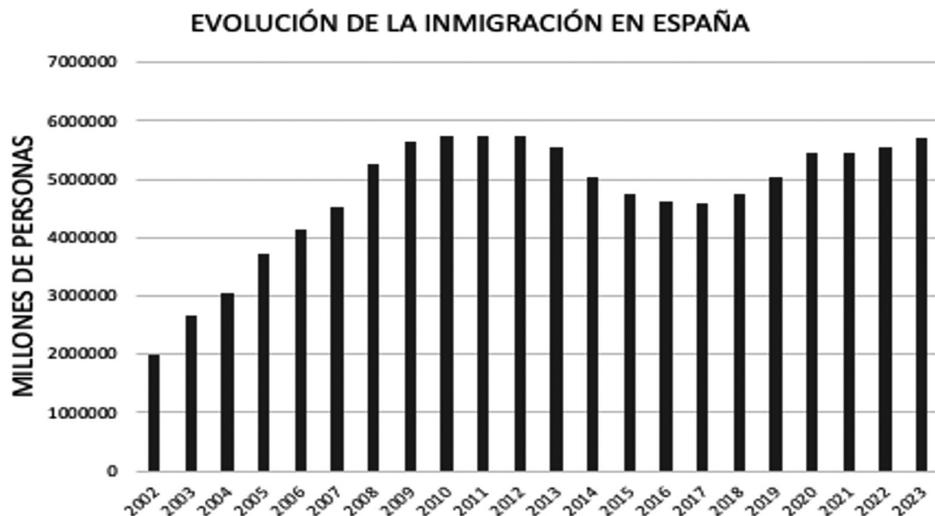
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

Como podemos ver en el gráfico 2, en España la población extranjera en el año 2002 no llegaba a 2 millones de personas y si nos remontamos al año 1990, el número de inmigrantes era de 821.605. En el año 2012 las personas procedentes de otros países ya suponían más de 5,7 millones; produciéndose una disminución hasta el año 2018, situándose en algo más de 4,7 millones. A partir de ese año, el número de inmigrantes ha ido creciendo de forma moderada hasta alcanzar los 5,7 millones en 2023 y actualmente, en el año 2024, los casi 6,5 millones de personas inmigrantes.

En este sentido, el crecimiento de la inmigración ha tenido una importancia económica considerable, especialmente en España donde la población nativa no está creciendo. Este crecimiento ha facilitado un aumento de la fuerza laboral, contribución al sostenimiento del Sistema de Seguridad Social, diversificación y dinamismo

económico, hacer frente a sectores con alta demanda de trabajadores que no puede ser satisfecha por la población nativa y flexibilidad del mercado laboral.

Gráfico 2. Evolución del número de inmigrantes en España durante el periodo 2002–2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

5.1.3. Tasa de empleo

Según el INE, se define la tasa de empleo como el cociente entre el número total de ocupados y la población en edad de trabajar (de 16 y más años). La tasa de empleo ha ido fluctuando a lo largo de todo el periodo analizado en este trabajo; podemos distinguir 5 periodos tal como aparece en la tabla 3: del 2002 al 2008, 2008-2015, 2015-2020, 2020-2021 y 2021 al 2023.

En la tabla 3 podemos observar diferentes etapas en cuanto a la tasa de empleo en España:

- 2002-08 → Se trata de una etapa de expansión económica impulsado en gran medida por el boom de la construcción y el crédito fácil, al que favoreció la gran afluencia de inmigrantes que contribuyó al crecimiento de la fuerza laboral.
- 2008-15 → Etapa de crisis económica y recesión, caracterizada por la crisis financiera global y el desempleo masivo.

- 2015-20 → Se trata de un periodo de recuperación y crecimiento del empleo. En esta etapa se producen reformas laborales importantes y un aumento del empleo temporal.
- 2020-21 → La crisis sanitaria y económica provocada por la Pandemia de COVID-19 provocó una importante destrucción de empleo y la implementación de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) para evitar despidos masivos.
- 2021-23 → Se produce una recuperación gradual de la economía española y una disminución del empleo, aunque siguen existiendo problemas estructurales, como el elevado desempleo juvenil o la prevaencia del empleo temporal.

Tabla 3. Evolución de la población en edad de trabajar, población ocupada y Tasa de empleo durante el periodo 2002-2023

Periodo	Variación población en edad de trabajar	Variación población ocupada	Variación de la Tasa de empleo
2002-2008	10,7%	26,7%	14,5%
2008-2015	-2,3%	-15,2%	-13,2%
2015-2020	1,1%	13,6%	12,4%
2020-2021	1,0%	-1,1%	-2,1%
2021-2023	0,7%	5,8%	5,0%
2002-2023	10,2%	25,2%	13,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

El gráfico 3 no muestra como la población ocupada y la tasa de empleo consiguen un alto crecimiento hasta la llegada de la recesión, posteriormente a partir del 2013 se va recuperando y, salvo el paréntesis de la pandemia, recupera sus niveles previos a la recesión en 2013.

5.1.4. Productividad del trabajo

La productividad se utiliza como un indicador de la eficiencia con la cual se utilizan los recursos laborales para producir bienes y servicios. Una mayor productividad suele asociarse con una mayor eficiencia y capacidad de la economía para crecer y ofrecer mejores salarios y condiciones laborales. En nuestro trabajo hemos expresado la productividad como la producción por trabajador (PIB real/población ocupada), lo que nos permite realizar comparaciones entre los distintos años o periodos identificados en la serie de análisis (2002-2023).

Gráfico 3. Evolución de la población ocupada y la tasa de empleo en España durante el periodo 2002-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

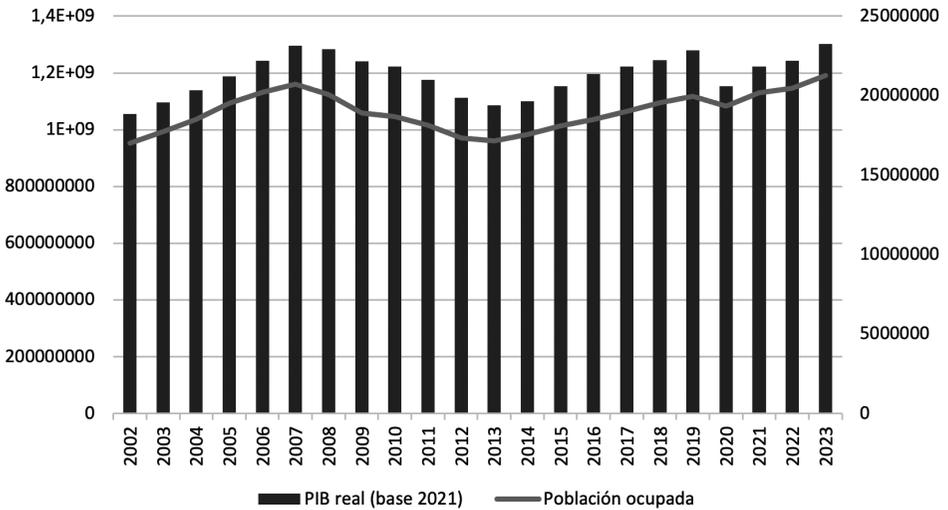
Tabla 4. Evolución del PIB, población ocupada y productividad durante el periodo 2002-2023 en España

Periodo	PIB	Población ocupada	Productividad
2002-2005	12,7%	13,1%	-0,3%
2005-2009	4,4%	8,5%	-3,7%
2009-2014	-12,6%	-13,6%	1,2%
2014-2016	8,7%	5,6%	2,9%
2016-2018	4,2%	5%	-0,7%
2018-2019	2,7%	2,9%	-0,2%
2019-2020	-9,9%	2,1%	-11,7%
2020-2023	12,9%	2,5%	10,2%
2002-2023	23,6%	25,2%	-1,28%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

Como podemos ver en la tabla 4, la productividad está mucho más influenciada por la población ocupada que por la eficiencia en la producción. En conjunto, mientras que el PIB creció en España entre los años 2002 y 2023 un 23,6%, la productividad se redujo en 1,28 puntos porcentuales. Esto denota que el crecimiento económico en España se apoya más en la mano de obra que en la eficiencia en el trabajo.

Gráfico 4. Evolución del PIB frente a la evolución de la población ocupada durante el periodo 2002-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2024).

En el gráfico 4, al realizar una comparativa entre el incremento del PIB y la población ocupada, vemos que la tendencia en ambas magnitudes se mantiene proporcionada; lo que de nuevo nos indica que el PIB crece en España fundamentalmente debido al incremento de mano de obra y no de eficiencia productiva. Esta situación puede provocar diferentes problemas a medio y largo plazo:

- Efectos económicos. La falta de incrementos en la productividad puede llevar a mantener salarios bajos para equilibrar los costes empresariales. También desigualdad económica, puesto que los beneficios del crecimiento económico pueden concentrarse en los propietarios del capital y no distribuirse ampliamente entre los trabajadores.

- Efectos sociales. Tales como la existencia de empleos de mala calidad, caracterizados por bajos salarios, poca seguridad laboral y beneficios limitados. También la situación puede contribuir a que la mejora en el estándar de vida se ralentice e incluso se estanque; puesto que los ingresos reales no aumentan significativamente.
- Sostenibilidad a largo plazo. Si se sigue la tendencia, el sistema solo se podría sostener con el crecimiento de la fuerza laboral, en este caso inmigrantes, dada la baja natalidad existente en España, con lo que se hace necesario la implementación de políticas en este sentido.

5.2. Análisis estadístico de la relación entre la Renta per cápita y el factor demográfico, tasa de empleo y productividad

En el análisis se comprobó que el modelo de regresión lineal cumplía con los supuestos de: linealidad, independencia, homocedasticidad, normalidad y no colinealidad.

Tabla 5. Output SPSS modelo de regresión lineal múltiple

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes tipificados		
	β	Desv.Error	Beta	t	Sig.
(Constante)	-5376,751	8495,869		-0,633	0,535
Tasa Empleo	287,686	64,503	0,668	4,460	<0,001
Factor dem.Inmigración	0,001	0,001	0,338	2,265	0,036
Productividad	0,219	0,110	0,263	2,123	0,049

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 5 indica las variables que se incluyen en el modelo, así como su nivel de significatividad (la significatividad es necesaria para que la variable sea considerada como predictora), en este caso, todas las variables independientes tienen un nivel de significación menor a 0,05. También nos ofrece información sobre qué variables tienen más peso en la ecuación. Finalmente nos indicará la tendencia de influencia de las variables en el modelo.

El modelo final que resulta de la aplicación de los datos quedaría como sigue:

$$Y_i = -5376,75 + 0,668 X_1 + 0,338 X_2 + 0,263 X_3$$

$\beta_0 = -5376,75$; representa el valor constante o el intercepto del modelo, cuyo significado estadístico indica que al ser los valores de las variables independientes cero, el modelo tendrá un valor constante de -5376,75 €; sin embargo, no tiene ninguna interpretación económica viable.

$\beta_1 = 0,668$; este valor representa la elasticidad parcial de la tasa de empleo respecto a la renta per cápita. Su valor indica que al mantener constantes las variables independientes: factor demográfico en inmigrantes y productividad, un incremento del 1% en la tasa de empleo, provoca un aumento del 0,668% en la renta per cápita.

$\beta_2 = 0,338$; corresponde al coeficiente de elasticidad parcial del factor demográfico en inmigración con respecto a la renta per cápita. Su valor significa que al mantener constantes las variables independientes: tasa de empleo y productividad, un incremento del 1% en el número de inmigrantes en España, provoca un aumento del 0,338% en la renta per cápita.

$\beta_3 = 0,263$; finalmente, el coeficiente parcial de la productividad con respecto a la renta indica que, al mantener constante los valores del factor demográfico en la inmigración y la tasa de empleo, un incremento del 1% en la productividad, produce un aumento del 0,263% en la renta per cápita.

En función de los resultados obtenidos, la tasa de empleo tiene un impacto mayor sobre la renta per cápita que el factor demográfico o la productividad. También, desde el resumen del modelo, puede valorarse la varianza explicada desde la R^2 corregida. Tal como puede verse en a tabla 6, el valor de R^2 corregido fue de 0,671; lo que significa que el 67,1% de la variabilidad de la renta per cápita puede ser explicado por las variables independientes analizadas.

Tabla 6. Bondad de ajuste del modelo

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregido	Error estándar de la estimación
1	0,847	0,718	0,671	821,197

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, desde el resumen de la ANOVA, el estadístico F nos indica que existe relación lineal significativa entre la variable dependiente y el conjunto de variables independientes del modelo, y esta es significativa.

Tabla 7. ANOVA

Modelo	Suma de Cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Regresión	30860319,0	3	10286773,0	15,254	<0,001
Residuo	12138584,3	18	674365,792		
Total	42998903,3	21			

Fuente: Elaboración propia.

Comprobación de Hipótesis

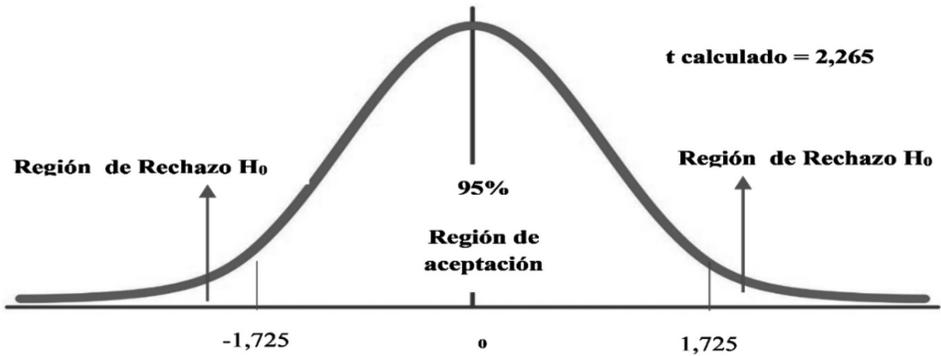
Para determinar el impacto de la inmigración sobre el crecimiento de la renta per cápita de España durante el periodo 2002-23, se utilizó la prueba estadística t, a través del coeficiente de regresión parcial individual sobre el factor demográfico de inmigración.

- $H_0 = \beta_1 = 0$: la inmigración no impacta en el crecimiento de la renta per cápita
- $H_1 = \beta_1 \neq 0$: la inmigración impacta en el crecimiento de la renta per cápita

El valor de la t-students es 2,265, con 21 observaciones y 20 grados de libertad. A un nivel de significación del 5%, el valor crítico en la tabla es de 1,725. Como podemos observar en el gráfico 5, el valor de t calculado (2,265) se halla ubicado en la zona de región de rechazo H_0 , siendo superior al valor crítico de la tabla (1,725); con un nivel de significación del 5%; por lo tanto, se rechaza la hipótesis nula a favor de la alternativa.

Se puede concluir que, la inmigración ha impactado positivamente en el crecimiento de la Renta Per Cápita de España en el periodo 2002-2023; ya que al incrementarse en 1% el factor demográfico de inmigración, la renta per cápita aumenta un 0,338%.

Gráfico 5. Curva de comprobación de Hipótesis (Campana de Gauss)



Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones

En este trabajo se ha analizado el impacto de la inmigración en la renta per cápita en España entre 2002 y 2023, destacando el papel crucial de la economía social en la integración de personas inmigrantes en el país. A partir del análisis realizado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- Impacto positivo de la Inmigración. La investigación confirma que la inmigración ha contribuido significativamente al crecimiento de la renta per cápita en España. Este efecto se ha observado tanto a nivel general como individual, sugiriendo que los inmigrantes no solo han aportado mano de obra, sino que también han estimulado la economía local.
- Economía Social como facilitadora. A pesar de los beneficios que aportan los inmigrantes, estos se enfrentan a múltiples barreras en su proceso de integración, incluyendo dificultades administrativas, discriminación y retos en la homologación de títulos. Estas barreras limitan su acceso al mercado laboral y su inclusión social, por lo que la economía social está jugando un papel fundamental en la integración de inmigrantes. A través de empleos inclusivos, fomento del autoempleo y el desarrollo de habilidades, estas entidades están ayudando a reducir su vulnerabilidad socioeconómica, promoviendo su autonomía económica y social.
- Relación entre Inmigración y Ciclos Económicos. El estudio revela que la inmigración en España ha estado estrechamente ligada a los ciclos económicos, con un aumento de la llegada de inmigrantes durante los periodos de crecimiento y

una disminución durante las recesiones. Esto resalta la necesidad de estrategias adaptativas que respondan a las fluctuaciones del mercado laboral.

- Necesidad de Políticas Inclusivas. Es crucial que los poderes públicos implementen políticas que no solo garanticen derechos, sino que también faciliten la inclusión social y laboral de los inmigrantes. La creación de itinerarios personalizados de inserción laboral y el apoyo a iniciativas comunitarias son esenciales para mejorar la situación de este colectivo.

En el futuro sería necesario fortalecer el tejido asociativo entre inmigrantes y la sociedad receptora, así como aumentar la colaboración entre entidades de la economía social y administraciones públicas para garantizar una integración efectiva y sostenible.

Como todos los trabajos, podemos encontrar diferentes limitaciones en el presente estudio:

- Aunque se establece una relación entre inmigración y renta per cápita, la causalidad puede ser difícil de determinar de forma completa debido a la influencia de otras variables externas que no han sido tenidas en cuenta, tales como políticas económicas o cambios en el mercado laboral.
- La metodología utilizada para analizar las variables puede tener sesgos que afecten a la validez de los resultados, como la selección de variables y la forma en que se interpreten los datos.

Por lo que respecta a futuras líneas de investigación:

- Análisis comparativo internacional. Realizar un estudio comparativo con otros países europeos que han experimentado flujos migratorios similares. Esto permitiría identificar patrones y diferencias en la integración económica y social de los inmigrantes.
- Impacto a largo plazo de la inmigración. Analizar cómo la inmigración afecta la renta per cápita a largo plazo, considerando variables demográficas y económicas que pueden cambiar en el tiempo, como el envejecimiento de la población y la evolución del mercado laboral.
- Relación entre inmigración y emprendimiento. Investigar el papel de los inmigrantes como emprendedores y su contribución al crecimiento económico, evaluando cómo la economía social puede facilitar su desarrollo empresarial.

Referencias bibliográficas

- ARANGO J., MAHÍA R., MOYA D. y SÁNCHEZ E. (2019). Introducción: inmigración, elecciones y comportamiento político. Anuario CIDOB de la Inmigración. Consultado en:
<https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/360961/455800>
- ARETXABALA M^a E. y CARO A. (2013). Las empresas de inserción vascas y sus entidades promotoras como ejemplo de buenas prácticas en la integración sociolaboral del colectivo de inmigrantes más vulnerable. Universidad de Deusto, GEZKI, n.º 10, 149-188.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (2019). Informe 02/19: La inmigración en España: efectos y oportunidades. Colección Informes. Consultado en:
<https://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>
- FAEDEI (2023). Impacto Social y Económico Empresas de Inserción 2022. Disponible en 2022_BS_Faedei.pdf
- FINOTELLI C., & ARANGO J. (2011). Regularisation of unauthorised immigrants in Italy and Spain: Determinants and effects. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 57(3), 495. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.251>
- GODENAU, D. (2012). El papel de la inmigración en la economía española, Observatorio de Divulgación Financiera. *Documento de trabajo 7*, septiembre 2012.
- GONZÁLEZ C. (2019). La inmigración en España: Una nueva fase de llegadas. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari28-2019-gonzalez-enriquez-inmigracion-espana-nueva-fase-llegadas.pdf>
- GUERINI G. (2019). La respuesta solidaria de la economía social a las migraciones en el Mediterráneo. *Mediterráneo económico*, (32), 139-150. Confederación Europea de Cooperativas de Trabajo, Cooperativas Sociales y Empresas Participadas (CEPCOP).
- GUILLÉN, J. C., MENÉNDEZ, F. G., y MOREIRA, T. K. (2019). Migración: Como fenómeno social vulnerable y salvaguarda de los derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXV(E-1), 281
- IGLESIAS C. y LLORENTE R. (2008). Nuevos factores de crecimiento: Efectos de la inmigración en el mercado de trabajo español. Consultado en: <https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/367/85.pdf>
- LACOMBA, J., BENLLOCH, C., CLOQUELL, A. y VEIRA, A. (2021). Observatorio de migraciones. Documento nº 33: "La aportación de la inmigración a la sociedad española, pag. 68. Disponible en <https://cpage.mpr.gob.es>

- LEY 44/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, PARA LA REGULARIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN. Boletín Oficial del Estado, 299 de 14 de diciembre de 2007. Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/44/con>
- LEY 44/2007, de 13 de diciembre, para la regularización del régimen de las empresas de inserción. Boletín Oficial del Estado, 299 de 14 de diciembre de 2007. Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/13/44/con>
- LEY 5/2011, DE 29 DE MARZO DE ECONOMÍA SOCIAL. Boletín Oficial del Estado, 75 de 30 de marzo de 2011. Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/29/5/con>
- LEY 5/2011, de 29 de marzo de Economía Social. Boletín Oficial del Estado, 75 de 30 de marzo de 2011. Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/29/5/con>
- LEY ORGÁNICA 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, 10 de 12 de enero de 2000. Disponible: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>
- LÓPEZ-SALA A. (2021). Luchando por sus derechos en tiempos de Covid-19. Resistencias y reclamaciones de regularización de los migrantes sin papeles en España. REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana, (29), 83-96. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006>
- MAHÍA CASADO R., y MEDINA MORAL E. (2022). Informe sobre la integración de la población extranjera en el mercado laboral español. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- MAHÍA R. (2020). Los efectos del COVID-19 sobre la inmigración en España: economía, trabajo y condiciones de vida. Revista de Economía Industrial, 68, 67-82. Consultado en: https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2020/los_efectos_del_covid_19_sobre_la_inmigracion_en_espana_economia_trabajo_y_condiciones_de_vida
- MARCUELLO, C., BELLOSTAS, A. y MARCUELLO, CH (2008). Informe sobre las empresas de inserción en España. CIRIEC-España, Valencia
- MONZÓN CAMPOS J.L. (2008). Economía social y sociedad del bienestar: actores y ámbitos de actuación. En Anuario de la Economía Social 2007-2008, Confederación Empresarial Española de la Economía Social-CEPES, Madrid.
- PÉREZ, C. y SANTÍN, D. (2008). Minería de datos. *Técnicas y herramientas*. Madrid: Paraninfo.
- RED ACOGE (2022). Retos de la inmigración en España. Los derechos como base para inclusión. <https://redacoge.org/wp-content/uploads/2021/12/A4-INFORME-RETOS-paginas.pdf>

VALERO, J. A., COCA, J. R., y VALERO, I. (2014). Análisis de la inmigración en España y la crisis económica. *Papeles de población*, 20(80), 9-45. Recuperado en 20 de marzo de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252014000200002&lng=es&tlng=es

El proceso de escalado de las empresas sociales: un enfoque bibliométrico

Inmaculada Carrasco

Marcos Carchano

Universidad de Castilla-La Mancha

Belén Català

Carmen Mallol

Universitat de València

Resumen

El emprendimiento social ha cobrado relevancia debido a la creciente conciencia sobre diversas problemáticas sociales y ambientales. Las empresas sociales buscan generar cambios positivos al abordar desafíos tanto a nivel individual como sistémicos, priorizando el escalado para maximizar su impacto social y económico. Comprender las estrategias que facilitan el escalado de su impacto social es esencial para ampliar su alcance y profundizar en los efectos positivos que generan. Este capítulo examina la literatura actual sobre el escalado de empresas sociales con el objetivo de identificar los factores clave que intervienen en el proceso. Los resultados indican un aumento en el número de publicaciones sobre el tema en los últimos años, en su mayoría en revistas especializadas, y destacan que el campo cuenta con pocos autores referentes, con predominancia de producción científica en países angloparlantes. Asimismo, se observa una carencia de tendencias de investigación consolidadas, con excepción de un nicho orientado hacia la innovación.

Palabras clave: Empresa social, economía social, emprendimiento social, escalado, impacto social.

1. Introducción

La empresa social es una forma de organización que busca generar un impacto social positivo mediante la aplicación de principios y prácticas empresariales. A diferencia de las organizaciones tradicionales, que se enfocan principalmente en la

maximización de beneficios, las empresas sociales combinan este objetivo con el de satisfacer necesidades sociales, integrando ambos objetivos en su misión y su modelo de negocio (Mair & Martí, 2006; Battilana & Lee, 2014; Smith & Besharov, 2019).

A pesar de que las empresas sociales están ganando cada vez más protagonismo en el ámbito empresarial, institucional y científico, se trata de un concepto que presenta una gran diversidad, complejidad y fragmentación (Mackey et al., 2018), y no hay una definición única y universalmente aceptada (ESEM, 2021). Existen diferentes tipos, formas y enfoques de empresa social según el contexto, el sector, el propósito y la estrategia que adopten (Defourny & Nyssens, 2010; Doherty et al., 2014). Entre las definiciones más compartidas se encuentra la propuesta por la Comisión Europea en su Comunicación sobre Iniciativa de Empresas Sociales, que la define como *“un operador de la economía social cuyo objetivo principal es generar un impacto social, en vez de obtener beneficios para sus propietarios o accionistas; dispone de la mayor parte de esos beneficios para conseguir sus objetivos sociales y se gestiona de forma responsable, transparente e innovadora, involucrando a sus trabajadores, a los clientes y a los accionistas implicados en su actividad empresarial”* (SBI, 2011, p.2)

Paralelamente, el interés social, político y académico en el emprendimiento social ha ido en aumento en las últimas décadas (Choi & Majumdar, 2014; Doherty et al., 2014; Rey-Martí et al., 2015; Phillips et al., 2019; Saebi et al., 2019), debido a la creciente conciencia sobre los problemas sociales y ambientales que afectan al mundo, y a la necesidad de encontrar soluciones innovadoras y sostenibles que generen valor social y económico (Nicholls, 2006; Yunus, 2007).

Uno de los aspectos más importantes y desafiantes, tanto para emprendedores sociales como para investigadores del emprendimiento social es el de escalar el impacto social (Miller, 2017; Baraibar-Diez et al., 2020; Unión Europea, 2016). Islam (2020, p.1) ofrece una definición integradora del concepto de escalado del impacto social en estas empresas. Según el autor, el escalado del impacto social es *“un proceso continuo de aumentar la magnitud de los cambios positivos tanto cuantitativos como cualitativos en la sociedad, al abordar los problemas sociales a nivel individual y/o sistémico, mediante uno o más caminos de escalado”*. El escalado es importante porque permite a las empresas sociales maximizar su impacto social y económico —beneficiando a un mayor número de personas o teniendo un efecto más profundo en las personas a las que ya sirve—, adaptarse a las condiciones cambiantes y abordar problemas sociales a diferentes niveles y de diferentes maneras. En otras palabras, aumentar la magnitud de los cambios positivos que produce en la sociedad, al abordar los problemas sociales a nivel individual y/o sistémico, mediante una o más estrategias de escalado (Islam, 2020). El escalado del impacto social implica tanto dimensiones cuantitativas (por ejemplo, llegar a más personas) como cualitativas (por ejemplo, mejorar la calidad del impacto social) y requiere de un proceso continuo

y dinámico, que se adapte a las condiciones y oportunidades del entorno (Bloom & Chatterji, 2009; Bradach, 2003). Bajo este contexto, es relevante entender por qué algunas iniciativas de impacto social escalan rápidamente, mientras que otras encuentran desafíos para escalar su impacto (Shepherd & Patzelt, 2020; Miller, 2017).

Son varias las razones que justifican un estudio de cómo las empresas sociales escalan su impacto. Por un lado, en el seno de las empresas sociales, el escalado del impacto social se considera la principal métrica de rendimiento (Islam, 2021). Por otro, por su contribución a la teoría y práctica del emprendimiento social, proporcionando nuevo conocimiento sobre los mecanismos y estrategias de escalado (Mair & Martí, 2006). Debido al potencial de generar un impacto social y económico significativo de las empresas sociales, comprender cómo pueden escalar este impacto es crucial para maximizar su contribución a la sociedad (Yunus, 2007). Su interdisciplinariedad, al abarcar áreas como la gestión, la economía, la sociología y la psicología, entre otras, fomenta la colaboración y el diálogo entre diferentes disciplinas (Nicholls, 2006). Además, los hallazgos de estos estudios pueden orientar para una formación y educación de futuros emprendedores sociales, proporcionándoles las herramientas y estrategias necesarias para escalar su impacto (Bloom & Chatterji, 2009). Por último, el estudio de la cuestión puede orientar las políticas y regulaciones relacionadas con las empresas sociales, ayudando a crear un entorno más propicio para su crecimiento y escalado (Bradach, 2003). De la misma forma, las iniciativas sociales y sostenibles pueden tener un impacto en las políticas e incluso transformar sistemas nacionales e internacionales (Van Lunenburg et al., 2020).

El análisis de la literatura académica sobre el escalado del impacto de las empresas sociales es limitado y fragmentado (Van Lunenburg et al., 2020). Dado que la investigación se construye sobre el conocimiento previo (Lim & Weissmann, 2021), el objetivo de este trabajo es realizar una revisión bibliométrica de dicha literatura. Aunque ya existen varios estudios que consolidan esta temática a través de revisiones bibliométricas previas (Baraibar-Diez et al., 2020; Islam, 2020, 2021; Miller, 2017; Mohiuddin & Yasin, 2023), este trabajo busca aportar una actualización al periodo analizado en investigaciones anteriores, combinando un estudio bibliométrico con un mapeo exhaustivo de la literatura actual. Con este objetivo, el capítulo se estructura en cuatro secciones, donde tras esta introducción, en la sección 2 presenta la metodología utilizada y los procedimientos de recopilación de datos. En la sección 3 se exponen los principales resultados alcanzados. Finalmente, se resumen las conclusiones y se incluyen las líneas futuras de investigación.

2. Materiales y métodos

Con el objetivo de tener una comprensión clara y completa de los estudios académicos sobre el escalado del impacto de las empresas sociales, se realiza una revisión

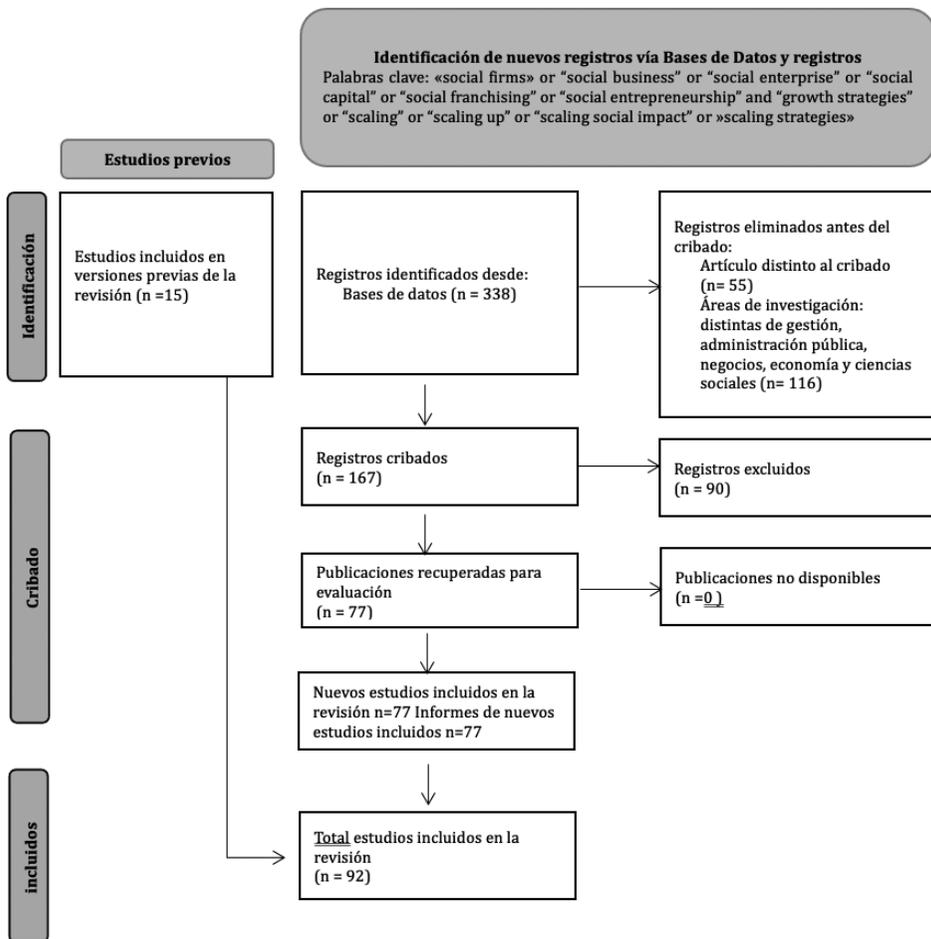
sistemática de la literatura y un análisis bibliométrico, con un mapeo de la literatura. De acuerdo con la Declaración PRISMA, *“la revisión sistemática es una revisión de una pregunta formulada que utiliza métodos sistemáticos y explícitos para identificar, seleccionar y evaluar críticamente la investigación relevante, y para recopilar y analizar los datos de los estudios que se incluyen en la revisión”* (Moher et al., 2010, p.1). Este enfoque se utiliza ampliamente debido a su transparencia y su replicabilidad (Stechemesser & Guenther, 2012). Por su parte, el análisis bibliométrico proporciona un mapa completo de la estructura del conocimiento de un campo de investigación, revelando tendencias y direcciones de investigación (Kraus et al., 2020).

El primer paso en la aplicación del protocolo establecido por la Declaración PRISMA es definir las preguntas de investigación que fundamentan la revisión de la literatura. En nuestro caso, se establecen cinco preguntas de investigación: Q1: ¿Cómo ha evolucionado la corriente de investigación en este dominio a lo largo del tiempo?; Q2: ¿Cuáles son los artículos, autores, revistas y países clave que contribuyen a este campo?; Q3: ¿Qué países y áreas de política se analizan más en este campo?; Q4: ¿Qué metodologías se han adoptado para estudiar este tema?; Q5: ¿Qué posibles vías de investigación futura existen para el escalado del impacto de las empresas sociales?

En segundo lugar, se selecciona la base de datos Web of Science (WoS) para llevar a cabo la búsqueda bibliográfica. La investigación se limita a los artículos escritos en inglés y español publicados en revistas e informes con un sistema de evaluación por pares. La elección de incluir solo trabajos científicos garantiza la reproducibilidad y la integridad de la muestra de literatura. No se establecen restricciones temporales en la búsqueda bibliográfica. La consulta de datos se basa en una combinación de las siguientes palabras clave establecidas por los autores de las referencias: “social firms” OR “social business” OR “social enterprise” OR “social capital” OR “social franchising” OR “social entrepreneurship” AND “growth strategies” OR “scaling” OR “scaling up” OR “scaling social impact” OR “scaling strategies”. (Author Keywords) (Search within all fields).

Los registros académicos identificados resultaron en un total de 338. Para excluir los artículos alejados del ámbito económico nos centramos en las siguientes categorías: business, management, economics, social sciences interdisciplinary, public administration, resultando en n=167, de ellas se excluyen 90 por estar fuera del rango del estudio o no cumplir alguno de los criterios de inclusión iniciales, sin haber sido detectados de forma automática, sumando un total de 77 artículos. Además, de forma inicial contamos con 15 artículos (analizados previamente y que no aparecen con nuestras claves de búsqueda), que nos dejan una muestra total para WOS de n=92. Los pasos realizados durante la construcción de la muestra se proporcionan en la Figura 1.

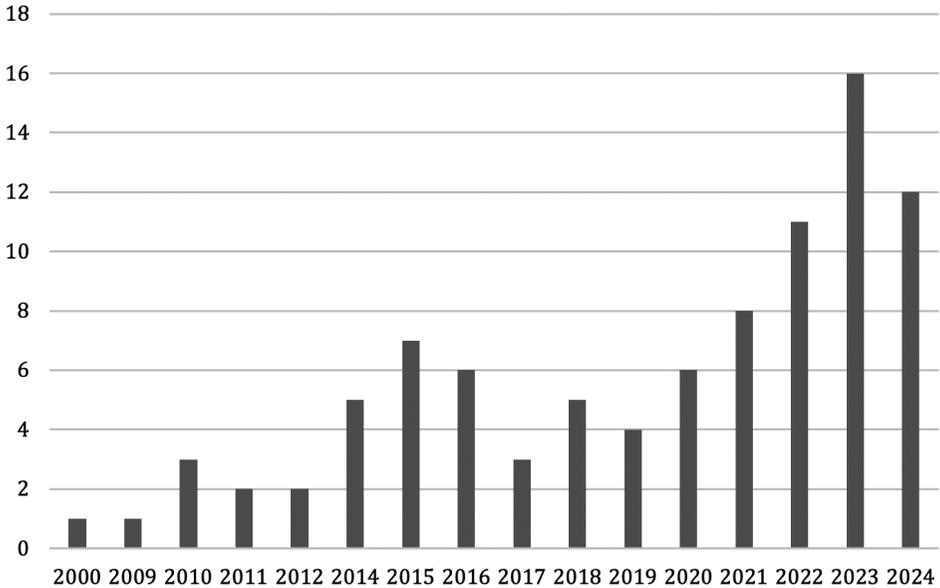
Figura 1. Diagrama de flujo PRISMA 2020



Con la muestra obtenida se realiza un análisis bibliométrico de tendencias y de relaciones mediante VOSviewer, una herramienta para el mapeo de la literatura científica (Aria & Cuccurullo, 2017). VOSviewer es un programa informático que permite crear, visualizar y explorar mapas que establecen relaciones entre publicaciones, autores, términos clave, países, entre otros (Van Eck & Waltman, 2010-a). Permite visualizar cualquier tipo de red bibliométrica tomando miles de nodos para el análisis (Van Eck & Waltman, 2010-b). Para obtener una visualización, VOSviewer aplica la técnica de normalización de la fuerza de asociación, luego la técnica del mapeo

VOS, donde VOS significa visualización de similitudes (visualization of similarities) y finalmente la técnica de agrupación (Van Eck & Waltman, 2010-b). Este segundo enfoque es complementario al protocolo PRISMA para organizar mejor la revisión de la literatura e individualizar las diferentes secciones para desarrollar una taxonomía completa de nuestra muestra. En la siguiente sección, mostraremos los resultados.

Gráfico 1. Número de publicaciones por año



3. Resultados

El gráfico 1 muestra el número y evolución de publicaciones sobre escalado de las empresas sociales. En general se observa un claro aumento de la cantidad de publicaciones a lo largo del tiempo, lo que pone de manifiesto la importancia que ha adquirido este tema en la literatura académica internacional. El primer estudio, titulado “Think Large and Act Small: Toward a New Paradigm for NGO Scaling Up”, fue publicado en el año 2000 por Uvin, Jain y Brown. Este trabajo se centra en cómo las ONG pueden expandir su impacto de manera efectiva, equilibrando sus aspiraciones de crecimiento con una atención cuidadosa a las particularidades locales y las dinámicas de poder. Entre otros de los principales estudios iniciales también se encuentra los llevados a cabo por Van Sandt et al., 2009; Bloom & Smith, 2010; Smith & Stevens, 2010 o Perrini et al., 2010. Estos trabajos, destacan la necesidad de maximizar el im-

pacto social destacando la importancia de las estrategias adaptativas, identificando factores y procesos clave que influyen en la creación de valor social y la escalabilidad de los proyectos. A partir de 2014 hay un aumento significativo en el número de publicaciones, que se extiende hasta la actualidad, con un pico máximo de 16 trabajos en 2023.

Gráfico 2. Principales revistas (número publicaciones)

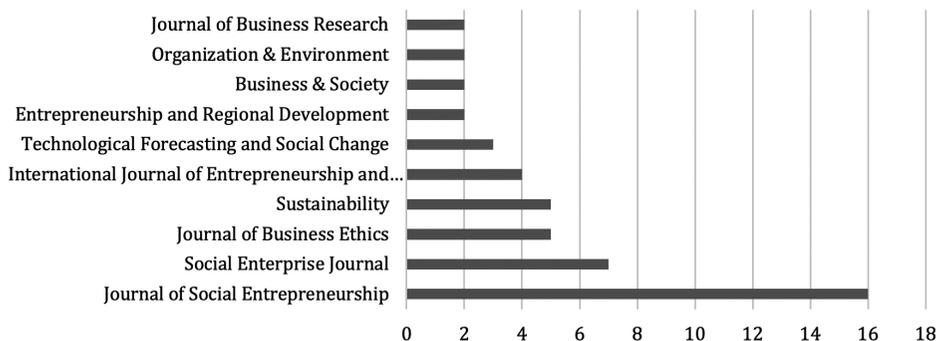
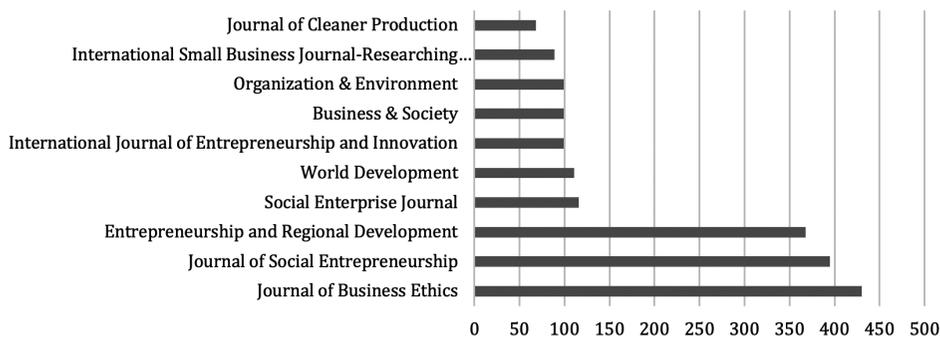


Gráfico 3. Principales revistas (número citas)



El Gráfico 2 muestra las revistas con el mayor volumen de publicaciones, destacando Journal of Social Entrepreneurship, Social Enterprise Journal, Journal of Business Ethics y Sustainability, que en conjunto representan más del 50% de los estudios publicados sobre el tema. Los trabajos restantes se distribuyen en 44 revistas adicionales, lo que prueba el interés general por el tema. Además, cabe señalar que, existen algunas referencias en cuanto al impacto de las revistas (Gráfico 3). Por ejem-

plo, aunque Journal of Social Entrepreneurship tiene más publicaciones, Journal of Business Ethics demuestra un mayor impacto por publicación debido a su mayor número de citas. Además, revistas como World Development o Journal of Cleaner Production, a pesar de contar con solo una publicación, también logran un impacto considerable.

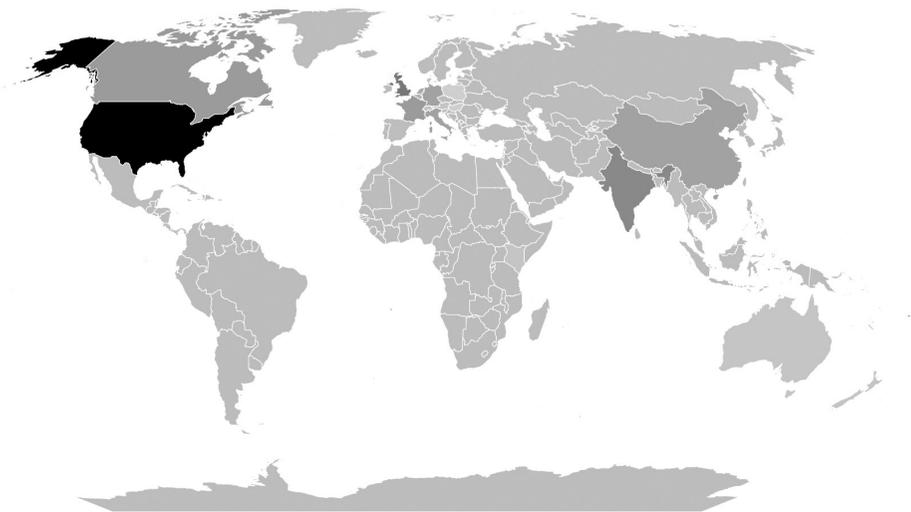
Tabla 1. Principales autores

Autores	Artículos	Citas
Smith, Brett R.	4	398
Bi, Xiang-Yang	3	6
Mohiuddin, Md. Fazla	3	8
Yasin, Ida Md.	3	8
Yu, Xiao-Min	3	6
Agrawal, Anirudh	2	21
Bacq, Sophie	2	223
Cannatelli, Benedetto	2	81
Dahles, Heidi	2	20
El Ebrashi, Raghda	2	18
Gundry, Lisa K.	2	146
Han, Jun	2	61
Kickul, Jill R.	2	146
Koch, James L.	2	117
Latiff, Ahmed Razman Abdul	2	3
Lyon, Fergus	2	175
Verver, Michiel	2	20
Walsh, Lucia	2	3

Después de analizar las revistas principales, la Tabla 1 muestra a los autores más destacados que han contribuido significativamente en el campo de estudio. Smith, B.R. (Durham University) se posiciona como el autor con mayor impacto. Los trabajos de este autor se han centrado en explorar el papel de la colaboración con actores del en-

torno y la formación de alianzas estratégicas en la ampliación del alcance y efectividad del escalado de las empresas sociales, destacando la importancia de los ecosistemas de apoyo público-privado en este proceso. Le siguen varios autores como Bacq, S. (IMD Business School) y Lyon, F. (Middlesex University). El primer autor argumenta que las empresas sociales deben combinar innovación, colaboración y gobernanza inclusiva para que su escalado se desarrolle de manera sostenible y efectiva, mientras que Lyon enfatiza la importancia de la creación de redes. Otros autores influyentes incluyen a Gundry, L. K., Kickul J. R., y Koch, J. L. con más de 100 citas cada uno, lo que refleja un impacto considerable en el área de estudio. En contraste, autores como Latiff, A. H. y Walsh, L. tienen menor repercusión, acumulando solo tres citas en sus publicaciones.

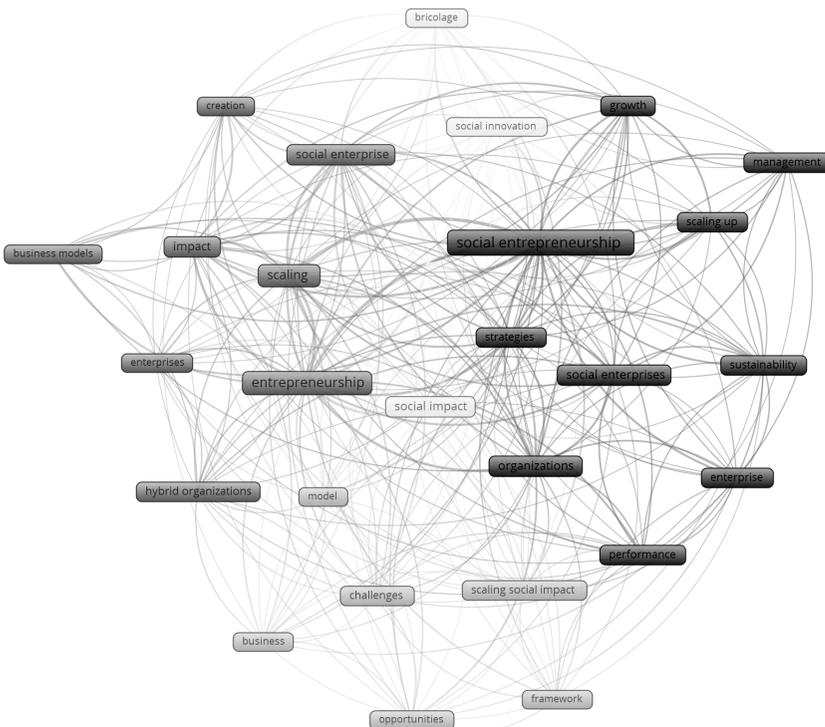
Mapa 1. Análisis de los países con mayor impacto



Por otro lado, la distribución de artículos por país (Mapa 1) revela la existencia de una disparidad significativa en la producción científica. Concretamente, más del 50% de los trabajos han sido elaborados por autores de Estados Unidos (30) Inglaterra (11) e India (9). Otros países que destacan por su productividad son Francia, Canadá (ambos con 7 publicaciones) e Italia, China y Alemania, cada uno con 6 publicaciones. Con una menor participación encontramos a Países Bajos y Bélgica, que cuentan con 5 y 4 publicaciones respectivamente. Asimismo, Egipto (3), España (3) y Kenya (2) registran una participación mínima en la actividad investigadora en comparación con los países líderes.

Finalmente, realizamos un análisis de co-ocurrencia de palabras clave. Este análisis nos permite explorar las relaciones entre los diferentes conceptos más relevantes y, por tanto, vislumbrar las tendencias investigadoras dentro de los diversos campos de estudio. Se parte de la premisa que dichas palabras clave representan fielmente los temas de los principales artículos. El mapa 2 muestra de manera gráfica los 4 clústeres o agrupaciones de conceptos derivados del análisis, siendo las palabras más frecuentes “social entrepreneurship”, “entrepreneurship”, “scaling”, “innovation” y “social enterprise”, con un número de co-ocurrencias mayor a 20. Este hecho sugiere que se trata de un tema insuficientemente estudiado, y que, de manera preliminar, no se identifican términos claramente vinculados con el escalado, más allá de la innovación, lo cual es coherente con la escasa literatura disponible.

Mapa 2. Análisis de clusters de palabras clave utilizadas en la WoS



Fuente: Elaboración propia a partir de las palabras clave elegidas e introducidas en la base de datos WoS.

De manera más pormenorizada, el clúster 1 (situado al este del mapa) se enfoca en palabras clave como “social entrepreneurship” (n=47), “organizations” (n=17) “social enterprises” (n=16) y “strategies” (n=13). El conjunto de términos converge en un enfoque integral hacia el desarrollo y éxito de las empresas sociales sostenibles. En concreto, se trata de una línea que estudia como la manera de gestionar las empresas sociales según el perfil emprendedor y las diferentes estrategias de escalado, impulsan el crecimiento de estas entidades, permiten su escalabilidad, y potencian prácticas sostenibles.

De igual manera, el clúster 2 (situado al oeste del mapa) pone énfasis en los términos “entrepreneurship” (n=24), “scaling” (n=20), “social enterprise” (n=17), e “impact” (n=8). Este grupo de artículos se centra en el estudio de modelos de negocios innovadores a través de empresas que combinan objetivos de impacto social y sostenibilidad financiera. El núcleo de esta vertiente se basa en la tipología de empresas y negocios que realizan el proceso de escalado.

Por otra parte, el clúster 3 (situado al sur del mapa) está relacionado con las oportunidades del escalado y los marcos de negocio para aprovechar las oportunidades de innovación y crecimiento sostenible. A partir de los términos “scaling social impact” (n=10), “challenges” (n=9) y “opportunities” (n=7), las líneas de investigación sugieren el desarrollo de un marco conceptual que identifique los factores y desafíos en la creación de modelos de negocio orientados a escalar el impacto social.

Finalmente, el clúster 4 (situado al norte del mapa) aborda los conceptos de “innovation” (n=21), “social impact” (n=15), “social innovation” (n=7) y “bricolage” (n=7); por lo que está intrínsecamente relacionado con los procesos de innovación. Este grupo de artículos refleja cómo el bricolaje y la innovación social confluyen en la creación de modelos sostenibles para las empresas sociales, además de como estas prácticas innovadoras afectan a su escalabilidad.

En suma, las diferentes vertientes investigadoras sobre el escalado de empresas sociales que se han estudiado hasta la actualidad radican en el concepto de empresa social como sujeto para el escalado y conseguir un crecimiento sostenible (clúster 1), los modelos de negocio más adecuados para escalar (clúster 2), los factores, oportunidades y riesgos que permiten el escalado (clúster 3) y la innovación como un elemento clave para este proceso (clúster 4). Como se ha indicado, las tendencias indican la urgente necesidad de realizar investigaciones más exhaustivas sobre la forma en que el escalado de empresas sociales contribuye a su sostenibilidad y maximiza su valor social. Un enfoque de estudio futuro puede consistir en proporcionar evidencia empírica de buenas prácticas a través de casos de estudio representativos, con el fin de identificar los elementos que facilitan el escalado y los indicadores empresariales, sociales y ambientales pertinentes para evaluar estas variables. Estas observaciones

conducen con las afirmaciones de Islam (2020), el cual argumenta que es un área poco desarrollada en la literatura existente.

4. Conclusión

La noción de escalado del impacto en las empresas sociales ha ganado un reconocimiento significativo en los últimos años, trasladando su relevancia más allá de los círculos institucionales para convertirse en un objeto de estudio de interés en el ámbito científico. Este crecimiento en la atención académica se refleja en el incremento de artículos de investigación dedicados a la temática. Sin embargo, algunos indicadores sugieren que el desarrollo de este campo aún está en fases incipientes. En particular, el alcance geográfico limitado de las publicaciones y la concentración de estudios en revistas especializadas destacan la necesidad de ampliar y diversificar los enfoques investigativos para consolidar un conocimiento más accesible. De manera análoga, el análisis de clústeres revela que el concepto no ha sido explorado desde múltiples perspectivas.

De la revisión bibliométrica se desprende que la innovación juega un papel esencial en el proceso de escalado del impacto social en las empresas sociales. En este contexto, la innovación puede manifestarse en una variedad de formas, incluyendo innovaciones tecnológicas, organizacionales y de modelo de negocio. Su efectividad y alcance se ven potenciados, a su vez, mediante la colaboración estratégica entre actores de los sectores público y privado, lo que facilita la generación de sinergias que amplifican los efectos de dichas innovaciones. Un elemento clave para el desarrollo de estas innovaciones se encuentra en la reconfiguración de los criterios asociados a los beneficios mutuos derivados de los partenariados público-privados.

Las investigaciones futuras deberían enfocarse en analizar los factores facilitadores que impulsan el escalado del impacto de las empresas sociales, así como en desarrollar indicadores sistematizados que expliquen estos factores de manera coherente y comparable. Además, existe un nicho significativo en la literatura vinculado a la formulación de políticas públicas que fomenten y faciliten el crecimiento de estas empresas. Si bien organismos como la Comisión Europea y la OCDE han abordado este tema desde una perspectiva institucional, el enfoque científico aún es incipiente en esta área.

El informe sobre el escalado del impacto de las empresas sociales (Unión Europea, 2016) examina distintas estrategias para el escalado del impacto, los desafíos clave que enfrentan las empresas sociales y las respuestas que pueden ofrecer las políticas públicas, incluyendo recomendaciones específicas para el sector. Casi una década después de su publicación, sería valioso realizar un nuevo estudio para evaluar los avances logrados en el ámbito del escalado del impacto social. También resulta

relevante considerar si las políticas previamente formuladas requieren adaptaciones al contexto socioeconómico actual y cuáles podrían ser las estrategias a seguir en el futuro.

Bibliografía

- Aria, M., & Cuccurullo, C. (2017). bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. *Journal of Informetrics*, 11(4), 959-975.
<https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.08.007>
- Baraibar-Diez, E., Fernández-Méndez, L., Galindo-Martín, M. Á., & Castaño-Martínez, M. S. (2020). Corporate social responsibility: Evolution through institutional and stakeholder perspectives. *European Journal of Management and Business Economics*.
- Battilana, J., & Lee, M. (2014). Advancing research on hybrid organizing: Insights from the study of social enterprises. *Academy of Management Annals*, 8(1), 397-441. <https://doi.org/10.5465/19416520.2014.893615>
- Battilana, J., & Lee, M. (2014). Building an infrastructure for empirical research on social enterprise: Challenges and opportunities. En T. Wang (Ed.), *Social Entrepreneurship and Research Methods* 9,241-264). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S1479-83872014000009017>
- Bloom, P. N., & Chatterji, A. K. (2009). Scaling social entrepreneurial impact. *California Management Review*, 51(3), 114-133.
- Bloom, P. N., & Smith, B. R. (2010). Identifying the drivers of social entrepreneurial impact: Theoretical development and an exploratory empirical test of SCALERS. *Journal of social entrepreneurship*, 1(1), 126-145.
- Bradach, J. L. (2003). Going to scale: The challenge of replicating social programs. *Stanford Social Innovation Review*, 1(1), 19-25.
- Choi, N., & Majumdar, S. (2014). Social entrepreneurship as an essentially contested concept: Opening a new avenue for systematic future research. *Journal of Business Venturing*, 29(3), 363-376.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 32-53.
- Doherty, B., Haugh, H., & Lyon, F. (2014). Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 16(4), 417-436.
- ESEM (2021). European Social Enterprise Monitor Report 2021-2022, European Commission.

- Islam, S. M. (2020). Towards an integrative definition of scaling social impact in social enterprises. *Journal of Business Venturing Insights*, 13, e001643.
- Islam, S. M. (2021). Social impact scaling strategies in social enterprises: A systematic review and research agenda. *Australian Journal of Management* (forthcoming). <https://doi.org/10.1177/03128962211014931>
- Kraus, S., Breier, M., & Dasí-Rodríguez, S. (2020). The art of crafting a systematic literature review in entrepreneurship research. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 16, 1023-10423.
- Lim, W. M., & Weissmann, M. A. (2021). Toward a theory of behavioral control. *Journal of Strategic Marketing*, 1-27. <https://doi.org/10.1080/0965254x.2021.1890190>
- Mackey, A., & Sisodia, R. (2018). The Role of Conscious Capitalism in Social Enterprises. *Journal of Business Ethics*, 149(3), 567-584.
- Mair, J., & Martí, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight. *Journal of World Business*, 41(1), 36-44.
- Miller, T. L. (2017). The role of social enterprise and hybrid organizations. *International Journal of Management Reviews*, 19(4), 461-483.
- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. (2010). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *International Journal of Surgery*, 8, 336-341.
- Mohiuddin, F., & Yasin, I. (2023). The impact of social capital on scaling social impact: a systematic literature review. *Social Enterprise Journal*, 19(3), 277-307.
- Nicholls, A. (2006). *Social entrepreneurship: New models of sustainable social change*. Oxford University Press.
- Perrini, F., Vurro, C., & Costanzo, L. A. (2010). A process-based view of social entrepreneurship: From opportunity identification to scaling-up social change in the case of San Patrignano. *Entrepreneurship & Regional Development*, 22(6), 515-534.
- Phillips, W., Lee, H., Ghobadian, A., O'Regan, N., & James, P. (2015). Social innovation and social entrepreneurship: A systematic review. *Group & Organization Management*, 40(3), 428-461.
- Rey-Martí, A., Ribeiro-Soriano, D., & Palacios-Marqués, D. (2015). A bibliometric analysis of social entrepreneurship. *Journal of Business Research*, 68(5), 1025-1030.
- Saebi, T., Foss, N. J., & Linder, S. (2019). Social entrepreneurship research: Past achievements and future promises. *Journal of Management*, 45(1), 70-95.
- SBI (2011) Social Business Initiative. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en
- Shepherd, D. A., & Patzelt, H. (2020). *Trailblazing in entrepreneurship: Creating new paths for understanding the field*. Springer.

- Smith, B. R., & Stevens, C. E. (2010). Different types of social entrepreneurship: The role of geography and embeddedness on the measurement and scaling of social value. *Entrepreneurship & Regional Development*, 22(6), 575-598.
- Smith, W. K., & Besharov, M. L. (2019). Bowing before Dual Pressures: How Social Enterprises Manage Tensions in Scaling Social Impact. *Academy of Management Journal*.
- Stechemesser, K., & Guenther, E. (2012). Carbon accounting: A systematic literature review. *Journal of Cleaner Production*, 36, 17-38.
- Unión Europea (2016). Policy brief on Scaling the Impact of Social Enterprises. European Union/OECD. Disponible en:
<https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/34ab6255-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F34ab6255-en&mimeType=pdf>
- Uvin, P., Jain, P. S., & Brown, L. D. (2000). Think large and act small: Toward a new paradigm for NGO scaling up. *World Development*, 28(8), 1409-1419.
- Van Eck, N. J., & Waltman, L. (2010-a). Software Survey: VOSviewer, a Computer Program for Bibliometric Mapping. *Scientometrics*, 84(2), 523-381.
- Van Eck, N. J., & Waltman, L. (2010-b). A unified approach to mapping and clustering of bibliometric networks. *Journal of Informetrics*, 4(4), 629-635.
- Van Lunenburg, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (2020). How and Why Do Social and Sustainable Initiatives Scale? A Systematic Review of the Literature on Social Entrepreneurship and Grassroots Innovation. *Voluntas*, 31, 1013-1024.
<https://doi.org/10.1007/s11266-020-00208-7>
- VanSandt, C. V., Sud, M., & Marmé, C. (2009). Enabling the original intent: Catalysts for social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, 90, 419-428.
- Yunus, M. (2007). Creating a world without poverty: Social business and the future of capitalism. *PublicAffairs*.

Emprendimiento rural a través de la empresa social¹

M^a José Vañó Vañó

Yarly-Daniella Audivet Mendoza

Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento (IUDESCOOP)

Resumen

El medio rural de la Comunitat Valenciana enfrenta numerosos retos que dificultan su desarrollo y afectan el bienestar de sus habitantes. Esta comunicación explora dichos desafíos y presenta el emprendimiento social como una alternativa para convertir el medio rural en un espacio dinámico y resiliente. Para ello, se analiza el concepto de emprendimiento social y su vinculación con la economía social, según lo establecido en la Ley 5/2011 de Economía Social, que proporciona un marco adecuado para el desarrollo de actividades empresariales con un propósito social, económico y participativo, características que se consideran esenciales para un medio rural próspero y sostenible

Palabras claves: Economía Social, emprendimiento social, medio rural, Comunitat Valenciana.

Introducción

El medio rural enfrenta una serie de desafíos que dificultan su desarrollo sostenible y el bienestar de sus habitantes. Entre estos desafíos se incluyen la despoblación, el envejecimiento de la población, la falta de acceso a servicios básicos, las limitadas oportunidades de empleo, y la infraestructura insuficiente. Estos problemas se ven exacerbados por la globalización y los cambios climáticos, que impactan negativamente en la agricultura y otros sectores económicos tradicionales del campo.

1. Trabajo realizado en el marco del Proyecto TED2021-129787B-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR, denominado COMUNIDADES DE AUTOCONSUMO CLAVE EN LA TRANSICION ENERGETICA (POWERCOOP). IP M^a José Vañó Vañó.

En este contexto, el emprendimiento surge como una respuesta viable para abordar las necesidades del territorio rural. El emprendimiento social, en particular aquellas vinculadas con la Economía Social, se presentan como una herramienta importante para impulsar el desarrollo sostenible en estas áreas, promoviendo proyectos que no solo buscan rentabilidad económica, sino que también están comprometidos con el impacto social y ambiental positivo.

El emprendimiento social ha ganado relevancia en la literatura científica y en las políticas europeas en la última década, ya que este término se refiere a la creación de empresas que, además de perseguir objetivos económicos, generan un impacto social significativo. No obstante, la falta de una conceptualización consensuada a nivel global ha dado lugar a diversas interpretaciones y enfoques.

Para abordar esto, se mostrará como el concepto de empresa social se sitúa como parte integrante de la economía social en Europa. En efecto, desde el ámbito científico, se propone diferentes criterios para identificar a las empresas sociales, agrupados en tres bloques: **Dimensión económica**, se destacan la producción continua de bienes y servicios, el riesgo económico significativo y la remuneración del trabajo. **Dimensión social**, el cual incluye el beneficio a la comunidad, la participación colectiva en la creación de la empresa y la distribución limitada de beneficios. **Dimensión participativa**, que se refiere a la autonomía de gestión y a un proceso de decisión democrático (Chaves & Monzón, 2018). También se argumenta el emprendimiento social puede considerarse una forma de describir a las entidades que pertenecen al sector de la economía social.

La Economía Social, como modelo económico centrado en la sociedad y su territorio, juega un papel crucial en este proceso. Sus entidades, orientadas hacia el cumplimiento de un interés general tanto económico como social, proporcionan un marco adecuado para el desarrollo de emprendimientos que responden a las necesidades y potencialidades del medio rural. De este modo, la Economía Social y su emprendimiento se posiciona como elementos clave para enfrentar los desafíos del medio rural y promover un desarrollo equilibrado y sostenible.

1. Desafíos del medio rural

La despoblación y el envejecimiento en los municipios del interior son fenómenos que han marcado profundamente la Comunitat Valenciana. Este problema tiene raíces históricas, influenciado por la crisis del sistema agropecuario tradicional, la urbanización, y la revolución tecnológica desde los años sesenta. Aproximadamente una cuarta parte de los municipios de la Comunitat Valenciana sigue perdiendo población, especialmente en los más pequeños, acentuando el envejecimiento de la población y la dependencia demográfica.

El reto demográfico en la Comunitat Valenciana se enmarca en un contexto más amplio, que incluye el envejecimiento, la masculinización de la población rural, y la precarización de las condiciones de vida. A nivel europeo, este reto es compartido, y la Unión Europea ha establecido principios de cohesión territorial y social para abordar las diferencias de desarrollo regional y cumplir con el objetivo de fortalecer el tejido de las zonas rurales².

Tal como se describe en los planes estratégico para el desarrollo rural del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo . evidencia diferentes deficiencias a nivel socioeconómico que afectan a aquellos que buscan emprender en el ámbito rural, como son: Elevado nivel de paro, especialmente el juvenil, que también afecta a zonas rurales, lagunas en la formación en algunas zonas rurales, particularmente en el ámbito agroalimentario, lo que frena su dinamización, el desarrollo de la innovación y la diversificación económica, entre otras.

En los últimos años, el gobierno autonómico ha priorizado la lucha contra el despoblamiento, estableciendo la Comisión Interdepartamental en 2017 y creando un fondo de cooperación municipal en 2018. La Estrategia Avant 20-30, elaborada con universidades públicas, refuerza este compromiso. El Plan de desarrollo rural 2014 - 2022, busca mejorar las condiciones de vida en el sistema rural y promover la equidad territorial, considerando los desafíos actuales como el cambio climático y la globalización.

Referente a las diferentes necesidades que enfrentan las zonas rurales, las cuales se mencionarán más adelante, se considera El emprendimiento vinculado a la Economía Social como modelo empresarial efectivo para afrontar los desafíos rurales y fortalecer el tejido socioeconómico del territorio.

La Economía Social es un modelo económico que se enfoca en la sociedad y su territorio, esto implica que las entidades pertenecientes a este sector dirigen sus actividades empresariales al desarrollo sostenible de la región (Chaves, Fajardo, & Monzón, 2019). Por lo tanto, los emprendimientos basados en este modelo desarrollan sus actividades de acuerdo con las necesidades reales de su entorno y se caracterizan por generar diferentes soluciones a los problemas sociales que existen a su alrededor. (Moreira & Urriolagoitia, 2011).

2. Artículo 5b “apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París; fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales. “Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) N.º. 1305/2013 y (UE) N.º. 1307/2013.

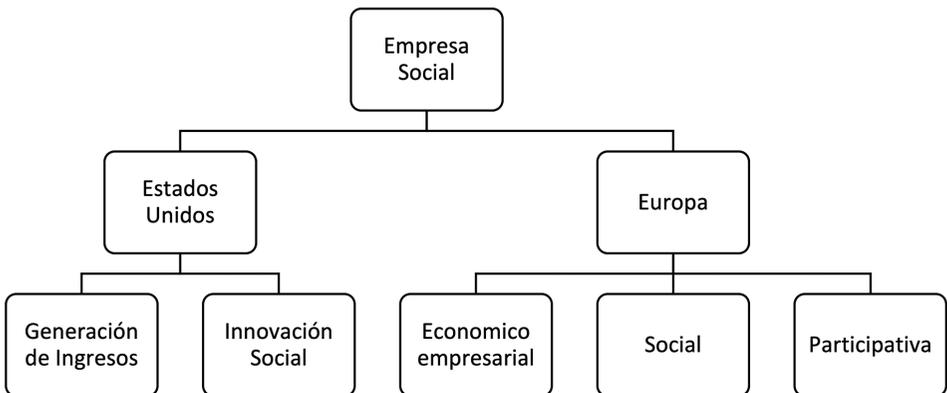
Aunque el propósito de esta investigación es reconocer la importancia del emprendimiento vinculado con la Economía social en las zonas rurales con especial atención en el territorio de la comunidad de Valencia, es apropiado realizar un recorrido sobre el surgimiento del emprendimiento social y como este se vincula a la Economía Social, de esta manera poder entender la esencia de este sector como sus principios deben tenerse en cuenta al generar actividades económicas en el medio rural.

2. Surgimiento del emprendimiento social

El emprendimiento social originalmente se refiere a la creación de empresas que, además de buscar una rentabilidad económica, tienen como objetivo principal abordar y resolver problemas sociales. Esta definición, aunque ampliamente reconocida en la literatura y por diversas instituciones, carece de una conceptualización consensuada debido a las diferencias en los enfoques y contextos en los que se desarrolla.

En términos generales, el emprendimiento social implica la integración de una misión social en la actividad empresarial, con el propósito de generar un impacto positivo en la sociedad. Este fenómeno ha ganado relevancia tanto en Norteamérica como en Europa, dando lugar a distintos modelos y enfoques según las necesidades y circunstancias locales.

Gráfico 1. Dimensiones del emprendimiento social



Fuente propia basado en Chaves & Monzón, 2018.

En Estados Unidos, una de las primeras definiciones de emprendimiento social la ofrece Dees, quien diferencia a los emprendedores sociales de los empresariales. Los

emprendedores empresariales se enfocan en la generación de riqueza, ya que están sujetos a la disciplina del mercado, que determina si están utilizando los recursos de manera productiva. En contraste, los emprendedores sociales se centran en resolver problemas sociales mediante soluciones innovadoras y sostenibles, utilizando principios y estrategias empresariales para abordar desafíos sociales, ambientales o comunitarios a largo plazo (Dees, 1998).

Otro autor fundamental en la definición del emprendimiento social es Young. En su extenso estudio sobre el tema, Young recoge los siguientes principios del emprendedores sociales:

- Son agentes de cambio para la sociedad, aprovechando oportunidades que otros pasan por alto y mejorando sistemas, inventando nuevos enfoques y creando soluciones sostenibles para mejorar la sociedad.
- Son líderes diferentes que identifican y aplican soluciones prácticas a problemas sociales, combinando innovación, ingenio y oportunidades.
- Son individuos con una visión comprometida y una determinación inagotable para transformar todo un sistema. Van más allá del problema inmediato para cambiar fundamentalmente comunidades, sociedades y el mundo (Young & Lecy, 2014)

Lo anterior demuestra que la esencia de los emprendedores sociales es la innovación social. Esto significa que, a través de nuevas ideas, satisfacen de manera eficaz las necesidades sociales e incrementan la capacidad de acción de toda la comunidad. Sin embargo, este enfoque también dificulta la identificación de los emprendedores sociales, ya que se considera necesario acudir directamente a aquellos que se denominan a sí mismos como emprendedores sociales y asociar sus innovaciones con entidades específicas. Esto presenta una dificultad considerable para clasificar qué es una innovación social y quién es un emprendedor social.

Por otro lado, junto con el emprendimiento social surge la empresa social corporativa (Corporate Social Entrepreneurship), la cual Austin y Reficco definen como aquellas cuyo “proceso es ampliar el dominio de competencia de la empresa y el conjunto de oportunidades correspondientes mediante el aprovechamiento innovador de los recursos, tanto dentro como fuera de su control directo, con el objetivo de crear simultáneamente valor económico y social”. El propósito fundamental de estas entidades es acelerar la transformación organizacional de las empresas para convertirlas en generadoras más poderosas de mejoras sociales (Austin & Reficco, 2009).

La visión americana del emprendimiento social se desarrolla en dos dimensiones: la generación de ingresos como apoyo para lograr un fin social y la generación de un impacto social significativo a través de la innovación y la reorganización de la

producción económica. Estos principios, delineados por Schumpeter, quien afirmaba que la función de los emprendedores es “la reforma o la revolución del patrón de producción, explotando una invención o, en general, una posibilidad tecnológica no probada para producir un nuevo producto o producir uno antiguo de una nueva manera” (Schumpeter, 1942).

Mientras tanto en Europa, el concepto de empresa social se sitúa como parte integrante de la economía social en Europa. En efecto, desde el ámbito científico, se propone diferentes criterios para identificar a las empresas sociales (Gráfico 1), agrupados en tres bloques: Dimensión económica, se destacan la producción continua de bienes y servicios, el riesgo económico significativo y la remuneración del trabajo. Dimensión social, el cual incluye el beneficio a la comunidad, la participación colectiva en la creación de la empresa y la distribución limitada de beneficios. Dimensión participativa, que se refiere a la autonomía de gestión y a un proceso de decisión democrático (Chaves & Monzón, 2018).

Las principales definiciones del concepto de emprendimiento social suelen ser muy controvertidas en la academia y aún no se ha establecido una definición universal reconocida por las instituciones internacionales y el ámbito académico. Prueba de esto es la siguiente tabla (Tabla 1), que recopila las definiciones de emprendimiento social tomadas de los artículos más citados, desde su concepción hasta la fecha:

De acuerdo con las diferentes definiciones encontrada se observa varias características sobre el emprendimiento social: la creación de valor social, la innovación, la capacidad de identificar y aprovechar oportunidades, y la misión de cambio social. A partir de esta serie de características se entiende que el emprendimiento social es un proceso innovador y dinámico de identificar y explotar oportunidades con el objetivo primordial de crear y distribuir valor social, involucrando actividades comerciales o basadas en el mercado, y adaptándose a los contextos específicos en los que se desarrolla.

Las características presentadas no se limitan a un sector en específico sino que puede ocurrir en organizaciones sin fines de lucro, empresariales o gubernamentales. Pero su proximidad con la Economía social es importante, por lo que se considera que aquellos inicios de actividad empresarial en el Sector de la Economía social sean denominados emprendimiento sociales.

Esta afirmación se sustenta en las diversas entidades que componen el sector de la Economía Social, las cuales cumplen con las dimensiones económicas, sociales y ambientales mencionadas. Además, en el caso de España, existe una legislación que identifica a estas entidades y reconoce cómo su actividad beneficia al territorio.

Tabla 1. Definiciones sobre emprendimiento social

Autor	Definición
(Mair & Martí, 2006)	"Consideran el emprendimiento social como un proceso de creación de valor mediante la combinación de recursos de nuevas maneras. Segundo, estas combinaciones de recursos están destinadas principalmente a explorar y explotar oportunidades para crear valor social, estimulando el cambio social o satisfaciendo necesidades sociales. Y tercero, cuando se considera como un proceso, el emprendimiento social implica la oferta de servicios y productos, pero también puede referirse a la creación de nuevas organizaciones."
(Austin, Stevenson, & Wei-Skillern, 2006)	"Define el emprendimiento social como una actividad innovadora que crea valor social y que puede ocurrir dentro de los sectores sin fines de lucro, empresarial o gubernamental, o entre ellos."
(Zahra, Gedajlovic, Neubaum, & Shulman, 2009)	"El emprendimiento social abarca las actividades y procesos realizados para descubrir, definir y explotar oportunidades con el fin de aumentar la riqueza social mediante la creación de nuevos emprendimientos o la gestión innovadora de organizaciones existentes."
(Peredo & McLean, 2006)	"El emprendimiento social se ejerce cuando una persona o grupo: (1) tiene como objetivo crear valor social, ya sea exclusivamente o al menos de una manera destacada; (2) muestra la capacidad de reconocer y aprovechar oportunidades para crear ese valor ("visualizar"); (3) emplea la innovación, que puede ir desde la invención pura hasta la adaptación de novedades de otros, en la creación y/o distribución de valor social; (4) está dispuesto a aceptar un grado de riesgo superior al promedio en la creación y difusión de valor social; y (5) es inusualmente ingenioso, sin desanimarse en la búsqueda de su proyecto social a pesar de la escasez de recursos."
(Dacin, Dacin, & Matear, 2010)	La definición que tiene más potencial para construir una comprensión única del emprendimiento social y desarrollar implicaciones prácticas es aquella que se centra en la misión de creación de valor social y en los resultados, tanto positivos como negativos, de las iniciativas orientadas a crear valor social.
(Santos, 2012)	El emprendimiento social no se trata específicamente de crear mecanismos de mercado, asegurar subsidios gubernamentales o crear una empresa social; se trata de diseñar soluciones efectivas y sostenibles utilizando cualquier combinación de medios institucionales que se considere eficaz.
(Defourny & Nysens, 2010)	La perspectiva histórica que hemos adoptado sugiere que las concepciones distintivas de empresa y emprendimiento social están profundamente arraigadas en los contextos sociales, económicos, políticos y culturales en los que surgen estas organizaciones. (...) requiere que los investigadores consideren humildemente las especificidades locales o nacionales que moldean estas iniciativas de diversas maneras.
(Bacq & Janssen, 2011)	El emprendimiento social es el proceso de identificar, evaluar y aprovechar oportunidades con el objetivo de crear valor social mediante actividades comerciales y basadas en el mercado, haciendo uso de una amplia gama de recursos.
(Weerawardena & Mort, 2006)	El emprendimiento social es un constructo multidimensional limitado que está profundamente arraigado en la misión social de una organización, su impulso por la sostenibilidad y altamente influenciado y moldeado por las dinámicas ambientales.

Fuente: Elaboración propia (2024).

3. Emprendimiento social en el marco de la Ley 5/2011

Como se ha mencionado, la **economía social**, es aquel sector que se separa de las formas económicas clásicas, cuyos principios se basan en la democracia, igualdad y el desarrollo sostenible de la sociedad. Así mismo, los **emprendimientos sociales** son aquellas entidades orientadas a la misión social y buscan un cambio social transformador y beneficioso mediante la creatividad y el reconocimiento de oportunidades sociales. Por esta razón se considera compatibles al menos en términos de su definición.

El principal problema identificado sobre los emprendimientos sociales radica en la falta de consenso en el ámbito académico sobre qué entidades deben ser consideradas empresas sociales y cuáles no. España cuenta con la ventaja de un marco legal específico que facilita la identificación de las entidades pertenecientes al sector de la economía social y por lo tanto sirva como una guía de la forma jurídica que deben adoptar los emprendimientos sociales.

La Ley 5/2011 de Economía Social de España define y clasifica las entidades que forman parte de la economía social, estableciendo un marco legal claro. En su artículo 5.1, la ley enumera diversas formas jurídicas que integran la economía social, como cooperativas, mutualidades, fundaciones, asociaciones con actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción y centros especiales de empleo (Tabla 2). Además, incluye entidades singulares creadas por normas específicas que operan bajo los principios de la economía social. Esta clasificación ayuda a identificar y reconocer formalmente a las entidades que operan bajo los principios de la economía social, asegurando que se ajusten a un marco legal específico y sean elegibles para beneficios y ayudas destinadas a este sector (Vargas Vasserot, 2022).

Al igual que la Ley de la Economía Social, las pocas leyes autonómicas (Ley 6/2016 de la Economía Social de Galicia, Ley 3/2022 de Economía Social de Canarias, Ley 7/2022 de Aragón y Ley 9/2022 sobre Economía Social y Solidaria de La Rioja) mencionan las formas jurídicas que deben ser consideradas parte de la economía social, dejando claro que las entidades de este sector deben perseguir el interés colectivo de sus integrantes, así como el interés económico o social, o ambos.

Además de las entidades que forman parte de este sector, cabe destacar los principios de las diferentes leyes autonómicas, que son importantes para que sean consideradas parte de la economía social y que reflejan los objetivos centrales del emprendimiento social: el compromiso con el territorio y el desarrollo sostenible en el caso de Aragón; el compromiso con el territorio y el desarrollo local en el caso de La Rioja; y el compromiso con el territorio, la despoblación y el envejecimiento, así como el fortalecimiento de la democracia en Canarias y Galicia. Estas metas buscan generar un impacto positivo en la sociedad y el medio ambiente, mostrando cómo las inicia-

tivas empresariales pueden contribuir al bienestar comunitario y a la sostenibilidad, alineándose con los valores y propósitos del emprendimiento social.

Tabla 2. Los actores de la Economía Social Española clasificados por sectores institucionales

Sector institucional		Organizaciones microeconómicas de la Economía Social española
PRODUCTORES DE MERCADO	Sociedades no financieras	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas (Cooperativas de trabajo asociado, de consumidores, agrarias, enseñanza, mar, transportes, viviendas, sociales, sanitarias, etc.) - Sociedades Laborales - Empresas de inserción y centros especiales de empleo - Sociedades Agrarias de Transformación - Cofradías de pescadores - Empresas mercantiles no financieras controladas por la Economía Social - Otros productores de mercado privados (algunas asociaciones, fundaciones y sociedades mercantiles)
	Sociedades financieras	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperativas de Crédito (Cajas Rurales y Cajas Laborales y Populares) - Secciones de Crédito de las Cooperativas - Mutuas de Seguros - Mutualidades de Previsión Social - Cooperativas de Seguros
PRODUCTORES DE NO MERCADO	Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH) (producción de servicios no destinados a la venta)	<ul style="list-style-type: none"> - Asociaciones de acción social - Fundaciones de acción social - Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares

Fuente: Monzón, Murgui Izquierdo, Antuñano Maruri, (Dir), 2010.

Debido a la variedad de entidades que forman parte de la Economía Social y observando cómo sus principios se alinean con el concepto de emprendimiento social, realizamos un análisis de las entidades mencionadas en la Ley 5/2011 que cumplen con las dimensiones de lo que se considera emprendimiento social. Así, al referirnos a emprendimiento social, entenderemos que se trata de aquellas actividades empresariales vinculadas con este sector.

La Comunitat Valenciana, aún no cuenta con una ley autonómica de Economía Social; por lo tanto, el análisis se centra en las entidades mencionadas en la Ley 5/2011, sus objetivos y la manera en que estas organizaciones fundamentan sus actividades y propósitos en el entorno en el cual operan.

Conforme al artículo 5.1 de la Ley de Economía Social en adelante LES, las entidades que son parte de este sector se incluyen las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación.

Estas entidades son consideradas subsector de mercado debido a que son grupos empresariales controladas por sí mismas, puede distribuir capital y poseen las siguientes características adicionales: a) Se crean para satisfacer la necesidad de sus socios, son empresas en las que habitualmente se da la doble condición de socio y usuario de la actividad. b) cuya producción se destina principalmente a la venta en el mercado económicamente significativos. c) pueden distribuir beneficios o excedentes entre los socios/usuarios, pero no en proporción al capital o a la inversión aportada por los mismos.

Sin embargo, para una comprensión más profunda de su funcionamiento y como responde a las dimensiones del emprendimiento social, es útil analizar las entidades a través de tres dimensiones clave: económica, social y participativa.

Productores de mercado

Cooperativas

Como se ha mencionado anteriormente, las cooperativas son organizaciones de autoayuda creado por ciudadanos, donde los miembros tiene libre acceso, gozan de autonomía y las decisiones se basan por el número de miembros y no por su capital económico, las cooperativas se clasifican según su actividad económica.

La dimensión económica de las cooperativas se refiere a su capacidad para generar producción continua de bienes y servicios, asumir riesgos económicos significativos y proporcionar remuneración adecuada al trabajo de sus socios. Esta dimensión es fundamental, ya que asegura la viabilidad y sostenibilidad financiera de la cooperativa.

El Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana. Defina a las cooperativas como la agrupación voluntaria de personas físicas y, en las condiciones de la ley, jurídicas, al servicio de sus personas socias, mediante la explotación de una empresa colectiva sobre la base de la ayuda mutua, la creación de un patrimonio común y la atribución de los resultados de la actividad cooperativizada a los socios y

socias en función de su participación en dicha actividad. y en ella especifica un total de 13 cooperativas de acuerdo con su base social y su estructura socio económica. Lo que demuestra como las cooperativas cumplen con el concepto de emprendimiento social al priorizar el bienestar de sus miembros y la comunidad sobre el beneficio económico, promoviendo la autogestión, la ayuda mutua y la sostenibilidad financiera.

Las mutuas y mutualidades

las mutualidades al igual que las cooperativas están sometidas a estatutos muy diversos en la Unión Europea e integran el subgrupo de Instituciones Financieras junto con las cooperativas de crédito y de seguro. De acuerdo con el manual de la Comisión Europea la definición de las mutuas es: asociación autónoma compuesta por personas físicas o morales que se han agrupado de forma voluntaria con la perspectiva, esencialmente, de satisfacer necesidades comunes en los sectores del seguro (vida y no vida), de la previsión de la salud y de los bancos, y cuyas actividades están sometidas a la competencia. Se administra en virtud de un principio de solidaridad entre los miembros que participan en el gobierno de la empresa y obedece a los principios de ausencia de acciones, libertad de adhesión, fines no exclusivamente lucrativos, solidaridad, democracia y autonomía de gestión. A diferencia de las cooperativas los beneficios y excedentes de una mutua se utilizan para mejorar los servicios ofrecidos, financiar y aumentar sus propias reservas. (European Commission, 2003)

En España las mutuas y mutualidades se rigen por el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, donde define dos tipos de mutuas: **las mutuas y cooperativas a prima fija** como “*entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro que tienen por objeto la cobertura a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante una prima fija pagadera al comienzo del período del riesgo.*” (Artículo 9, Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre), **las Mutuas y cooperativas a prima variable** que son definidas como “*entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro fundadas sobre el principio de ayuda recíproca, que tienen por objeto la cobertura, por cuenta común, a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante el cobro de derramas con posterioridad a los siniestros,*” (Artículo 9, Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre) y es desarrollado por el reglamento RD 2486/1998.; y también en el Reglamento de **Mutualidades de Previsión Social**, que define esta clase de mutualidades como “*entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o perso-*

nas protectoras” (Art. 2 Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de mutualidades de previsión social).

De esta manera las mutualidades cumplen con las dimensiones económica, social y participativa del emprendimiento social. En la dimensión económica, se destaca la producción continua de bienes y servicios, la asunción de riesgos económicos significativos y la remuneración del trabajo a través de la mejora de servicios y el incremento de reservas. En la dimensión social, las mutualidades benefician a la comunidad al priorizar la satisfacción de necesidades comunes, la solidaridad y la distribución limitada de beneficios. Finalmente, en la dimensión participativa, las mutualidades aseguran la autonomía de gestión y un proceso de decisión democrático, reflejando su compromiso con los principios de democracia y autogestión.

Sociedades Laborales

Son sociedades no financieras constituidas con el objetivo de crear o mantener empleo estable para sus socios y en las que la mayoría del capital social es propiedad de los trabajadores, que controlan los órganos directivos de la empresa organizada de forma auto gestionada. Entre los requisitos que se debe cumplir para tener la denominación Sociedad Anónima Laboral (SAL), Sociedad de Responsabilidad Limitada Laboral (SRLL), o Sociedad Limitada Laboral (SLL) son: *“Que al menos la mayoría del capital social sea propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos de forma personal y directa, en virtud de una relación laboral por tiempo indefinido. Que ninguno de los socios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social.”* (Art 1.a, b Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas.)

Grupos empresariales de la Economía Social

De acuerdo con el manual de la Comisión, los grupos empresariales, son aquellos cuando una empresa o coalición de empresas constituyen o controlen un grupo empresarial para el mayor desarrollo de sus objetivos al servicio de los socios de base. Tanto en la unión Europea como en España se encuentran grupos que desarrollan actividades agroalimentarias, industriales de distribución comercial. (Monzón, Murgui Izquierdo, Antuñano Maruri, & (Dir), 2010)

Empresas de Inserción

Estas entidades están reguladas en España mediante la Ley 44/2007 la cual define a estas organizaciones como aquellas que *“realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y*

formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario.

A estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social. Asimismo, estas empresas deberán tener servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario.” (Art. 4 Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.)

Centros especiales de empleo

Son aquellas organizaciones cuyo principal objetivo es que las personas con discapacidad puedan desempeñar un trabajo productivo y remunerado y ser puente para la inserción de personas con discapacidad en el mercado laboral. De acuerdo con el Real Decreto Legislativo 1/2013 *“Los centros especiales de empleo son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente.” (Art. 43 Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.)*

Sociedades Agrarias de Transformación

Su finalidad es el desarrollo de actividades agrarias y ganaderas, aunque estas tienen bastantes similitudes con la cooperativa agraria, se diferencia de estas entidades en que en sus estatutos sociales en las SAT el voto es proporcional al capital social, la distribución de beneficio se realiza en proporción al capital social el cual no podrá ser superior a la tercera parte ni tampoco podrá alcanza el 50%. estas entidades están definidas en el Real Decreto 1776/1981 como *“Sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad.” (Art. 1 Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación.)*

Cofradías de Pescadores

Estas entidades están definidas en la Ley 3/2001 de la siguiente manera: “*Son corporaciones de derecho público, sin ánimo de lucro, representativas de intereses económicos, que actúan como órganos de consulta y colaboración de las administraciones competentes en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero.*” (Art 42. Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.)

Entidades de no mercado

Está formado por todas aquellas entidades de la Economía Social que son productores de no mercado, esto conforme a los criterios establecidos por la contabilidad nacional, en otras palabras, son aquellas organizaciones cuya producción se suministra mayoritariamente de forma gratuita o a precios no significativos. De este subsector forman parte aquellas organizaciones sin fines de lucro (Fundaciones y Asociaciones en su mayoría) cuyo propósito consiste en cumplir objetivos de bienestar social mediante el suministro de bienes o servicios sociales o preferentes, de forma gratuita o a precios que no son económicamente significativos, a personas o grupos de personas que son vulnerables o están excluidas socialmente o en riesgo de exclusión. A este subsector se denomina Tercer Sector de Acción Social.

El Tercer Sector de Acción Social se define como: “aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social.” (Art. 2.1 Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.) quienes son parte de este subsector son: Las Asociaciones de acción social, Fundaciones de acción social, fundaciones y obras sociales de las cajas de ahorros y otras fundaciones con acción social de sociedades no financieras y financieras (Monzón, Murgui Izquierdo, Antuñaño Maruri, & (Dir), 2010)

Vinculando esta perspectiva al emprendimiento social, se observa una convergencia en los valores y objetivos. Tanto el Tercer Sector como el emprendimiento social comparten una dedicación a la mejora social y medioambiental, priorizando el bienestar de las personas y comunidades sobre la generación de beneficios económicos para otros fines. Así, ambos modelos representan formas complementarias y esenciales de impulsar un desarrollo más equitativo y sostenible, poniendo en el centro de sus acciones la justicia social y la inclusión.

De esta manera se puede ver como cada una de las entidades de la economía social independientemente de su forma jurídica, representan un modelo empresarial que

prioriza la generación de impactos sociales y medioambientales positivos y mensurables sobre la obtención de beneficios económicos. Estas empresas se caracterizan por ofrecer bienes y servicios que producen un rendimiento social significativo y por emplear métodos de producción orientados a objetivos sociales. Además, reinvierten sus beneficios principalmente en la consecución de su misión social y adoptan una gestión empresarial participativa, transparente y responsable, fomentando la participación activa de empleados, clientes y otros interesados.

4. Emprendimientos sociales para el desarrollo del medio rural

El medio rural de la Comunitat Valenciana está compuesto en su mayoría por espacios montañosos y pueblos pequeños que son considerados un activo territorial con un elevado potencial económico, cultural e identitario. Sus características no solo contribuyen a la oferta alimentaria sino que también favorecen una mayor cohesión territorial gracias a la relevancia de su suelo agrícola y el forestal. (Comité Econòmic i Social CESC, 2020).

Con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas en las áreas urbanas y rurales, se propone la infraestructura verde como una fórmula para la ordenación sostenible del medio ambiente. En el decreto legislativo 1/2021 se define la infraestructura verde como el sistema territorial básico compuesto por ámbitos y lugares de mayor valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico³ además señala el medio natural y rural como espacios que necesitan mecanismos de gestión territorial para el uso sostenible de recursos para evitar efectos ecológicos indeseables como el incremento del riesgo de incendio, pérdida de suelo y de población.

Para que el medio rural sea sostenible, es importante el fomento de un espíritu empresarial que responda a las necesidades de la sociedad y que sea capaz de generar empleo directo en el medio rural para que de esta manera pueda ser una base para la producción de servicios ambientales que cada vez más son demandados.

La Comunitat Valenciana cuenta con un importante activo forestal y paisajístico, superando la media del país. Su infraestructura cuenta con políticas de protección y conservación para garantizar la sostenibilidad del territorio. Por lo tanto, se considera que la administración pública juega un papel crucial en el uso adecuado de la

3. La infraestructura verde es el sistema territorial básico compuesto por los siguientes espacios: los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores. Artículo 4. La infraestructura verde: concepto y funciones. Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

tierra, ya que cuenta con las herramientas necesarias para promover el desarrollo integral del medio rural (Jato-Espino & Mayor-Vitoria, 2023), fomentando prácticas sostenibles que contribuyan al entorno local y a la creación de lazos que ayuden a preservarlo.

Los informes publicados por el Comité Económico y Social en los últimos años han analizado la situación del medio rural, destacando situaciones del medio rural tales como: Una mayor despoblación en las zonas más rurales de las comarcas del interior (2017), un índice de envejecimiento superior a los 65 años en territorios fuertemente afectados por las deficientes comunicaciones y la falta de industrialización mínima, en comparación con otras comarcas del interior (2018), la necesidad de atraer talento joven, especialmente femenino, al medio rural mediante la incentivación de la profesionalización (2019). Estos análisis ponen de manifiesto la importancia de garantizar la igualdad de derechos de todos los habitantes (2020) y de dinamizar la actividad económica en los municipios con riesgo de despoblación para hacer frente al reto demográfico que enfrenta el medio rural (2021).

La demografía en el medio rural ha sido un tema de debate en especial la tasa de migración de sus habitantes a las zonas urbanas y generar estrategias que ayuden a mejorar la tasa de natalidad y mortalidad con medidas tales como la mejora de la calidad de vida y la continua mejora de la viabilidad económica y social. (Castelló-Cogollos & Benlloch- Doménech, 2022). Entre las medidas para el medio rural, se destaca la necesidad de implementar políticas con perspectiva de género, dado que se reconoce el papel crucial de la mujer en la fijación de población en estas áreas. (Hermosilla Pla, Jorge (Coord.), 2022).

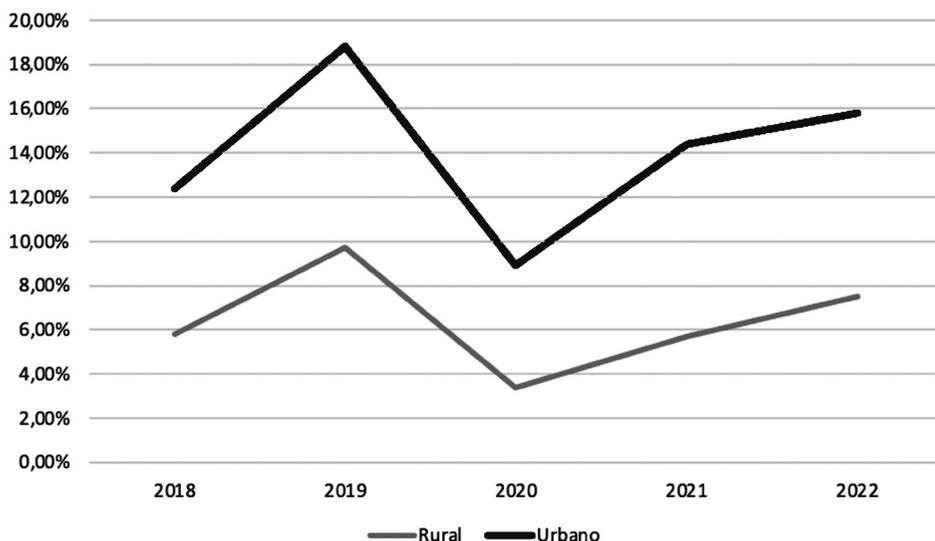
Para avanzar con las estrategias para el desarrollo socio económico de la región, es importante asegurarse de que el municipio en cuestión cuente con habitantes que puedan contribuir a este objetivo. Por lo tanto, es necesario considerar las relaciones entre las comunidades locales y el territorio, así como implementar medidas que garanticen la accesibilidad (Alamá-Sabater, Budí, García-Álvarez-Coque, & Roig-Tierno, 2019) y promover sistemas laborales y emprendedores eficientes que ayuden a enfrentar el riesgo de despoblación de los municipios rurales.

Se considera el emprendimiento como una herramienta para potenciar el medio rural, para la atracción de capital humano y la generación de actividades que sean viables a largo plazo (Hermosilla Pla, J. (coord.), 2020). Sin embargo, el emprendimiento que se desarrolle debe ser participativo, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida del sistema rural y favoreciendo no solo a sus habitantes, sino también al entorno en el que se desarrolla.

Aunque la capacidad del medio rural de la Comunitat Valenciana para generar nuevos emprendimientos es inferior a la del medio urbano, la intención de iniciar empresas es considerablemente alta entre sus habitantes (Gráfico 2). Esta tendencia

sugiere que, si se fomenta adecuadamente, el medio rural tiene el potencial de convertirse en un catalizador para la actividad emprendedora. Así, se puede potenciar su valor y reactivar su crecimiento en las dimensiones social, medioambiental y económica.

Gráfico 2. Emprendimiento potencial Comunitat Valenciana



Fuente: Propia a partir del informe interactivo GEM-España (Red GEM España, 2024).

Como se señaló en la primera parte de esta investigación, las entidades de la economía social cumplen con la necesidad empresarial que tiene el medio rural, no solo por ser entidades democráticas, sino también por enfocarse en la protección del medio ambiente, colocar a las personas en el centro de la actividad económica y buscar un equilibrio entre el crecimiento económico y la equidad social para garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo.

En la Comunitat Valenciana existe una fuerte presencia de empresas y entidades de la Economía Social, evidenciando una presencia significativa tanto en términos de empresas como de empleo dentro de este sector. Estas entidades tienen como objetivo prioritario resolver las necesidades de las personas, promoviendo servicios educativos, la defensa de la renta de pequeños agricultores, la financiación, entre otros (Monzón Campos, 2021).

Las cooperativas constituyen el sector más importante de la economía social valenciana, con un total de 1.598 cooperativas constituidas en la última década, y lideran la generación de empleo en España, con el 84% de los puestos siendo indefinidos y más del 86% a tiempo completo (Concoval & Ciriac-España, 2023). Este fenómeno subraya la importancia del cooperativismo en la economía local y nacional, siendo un motor clave de desarrollo económico y social en la región valenciana. La diversidad y amplitud del espectro cooperativista en la Comunitat Valenciana reflejan su papel vital en diversos sectores económicos y territorios, lo que evidencia su importancia en el desarrollo rural y la sostenibilidad económica en la región.

El emprendimiento vinculado a la economía social se presenta como una solución para el desarrollo y crecimiento de las zonas rurales. Las entidades y empresas de este sector han demostrado su capacidad para resistir crisis económicas (Guzmán Alfonso, Santos Cumplido, & Barroso González, 2016) y sanitarias (Aguado-Hernández, Rodríguez-Del-Pino, & Abellán-López, 2023). Por lo tanto, las iniciativas empresariales que se desarrollen en el medio rural con fundamentos en la Economía Social podrían ser más viables y rentables a largo plazo.

Para que los emprendimientos sean efectivos en el medio rural, es crucial el acompañamiento del gobierno local. Ellos desempeñan un papel central en la definición, ejecución y control de acciones que contribuyen al bienestar de la población, garantizando la prestación de servicios sociales, sanitarios y asistenciales en zonas rurales (Cuñat Giménez & Cuñat Roldán, 2022). Además, se considera una colaboración público-privada en el ámbito de la economía social como fórmula esencial para el mantenimiento y regeneración de las zonas rurales, especialmente aquellas en riesgo de despoblación.

Para terminar, el emprendimiento social y la Economía Social se posicionan como elementos clave para enfrentar los desafíos del medio rural y promover un desarrollo equilibrado y sostenible en la Comunitat Valenciana. Esto es posible gracias a las herramientas disponibles para el desarrollo de estas actividades empresariales y al fomento de empresas que buscan la participación de sus habitantes y cuyo objetivo no es solo económico sino también social. La Comunitat Valenciana, pionera en el movimiento cooperativo, necesita continuar con el crecimiento de nuevas empresas sociales que promuevan una cohesión territorial y sostenibilidad, sirviendo como modelo a replicar en otras regiones similares.

Bibliografía

Red GEM España. (2024). *datos Interactivos*. Recuperado el Mayo de 2024, de Informe interactivo GEM España: <https://www.gem-spain.com/datos-interactivos/>

- Aguado-Hernández, J., Rodríguez-Del-Pino, J., & Abellán-López, M. (2023). La economía social responsable y los Objetivos de Desarrollo Sostenible frente a la crisis post-COVID-19: la voz de las personas expertas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*(107), 289-319.
- Alamá-Sabater, L., Budí, V., García-Álvarez-Coque, J., & Roig-Tierno, N. (2019). sing mixed research approaches to understand rural depopulation. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 99-120.
- Austin, J., & Reficco, E. (2009). Corporate social entrepreneurship. *Int'l J. Not-for-Profit L*, 86.
- Austin, J., Stevenson, H., & Wei-Skillern, J. (2006). Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30(1), 1-22.
- Bacq, S., & Janssen, F. (2011). The multiple faces of social entrepreneurship: A review of definitional issues based on geographical and thematic criteria. *Entrepreneurship & Regional Development*, 23(5-6), 373-403.
- Castelló-Cogollos, R., & Benloch- Doménech, C. (2022). *ELS REPTES DEMOGRÀFICS DE LA SOCIETAT VALENCIANA*. Valencia: Cátedra Rpospect 2030.
- Chaves, R., & Monzón, J. (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*(93), 5-50.
- Chaves, R., Fajardo, G., & Monzón, J. (2019). *Manual de economía social*. Valencia: Tirant lo blanc.
- Comité Econòmic i Social CESC.V. (15 de Julio de 2020). *CESC.V*. Obtenido de CESC.V: <http://www.ces.gva.es/sites/default/files/2020-11/Informe%20Medio%20Rural%20Comunitat%20Valenciana.pdf>
- Concoval, & CIRIEC-España. (Junio de 2023). *VALESTAT - Portal Estadístic de l'economia social valenciana*. Recuperado el Febrero de 2024, de Valestat: <https://vales-tat.com/wp-content/uploads/El-cooperativismo-en-la-Comunitat-Valenciana-en-cifras.pdf>
- Cuñat Giménez, R., & Cuñat Roldán. (2022). Las cooperativas como motor de desarrollo en las zonas rurales desde la perspectiva de género en la Comunitat Valenciana. *Revista Empresarial*, 16(1), 5-17.
- Dacin, P. A., Dacin, M. T., & Matear, M. (2010). Social entrepreneurship: Why we don't need a new theory and how we move forward from here. *Academy of management perspectives*, 24(3), 37-57.
- Dees, J. (1998). The Meaning of "Social Entrepreneurship". *Kauffman Foundation and Stanford University, KS City, MO and Palo Alto, CA*.

- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 32-53.
- European Commission. (3 de octubre de 2003). *Mutual Societies in an enlarged Europe*. Recuperado el 16 de Febrero de 2022, de Unión Europea, 1995-2022: https://ec.europa.eu/growth/content/stakeholder-consultation-mutual-societies-across-europe_en
- Gimeno, J. E. (1978). El despoblamiento del interior valenciano. En c. p. García, *Inmigrados en el área metropolitana de Valencia: (procedencia y distribución)* (págs. 39-51). Valencia: Departamento de Geografía Universidad de Valencia.
- Guzmán Alfonso, C., Santos Cumplido, F. J., & Barroso González, M. d. (2016). Cooperativismo, factor empresarial y desarrollo económico: propuesta de un modelo teórico de enlace. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*(122), 110-134.
- Hermosilla Pla, J. (coord.). (2020). *La innovació territorial i l'ocupació en la Comunitat Valenciana*. Valencia: Universitat de València.
- Hermosilla Pla, Jorge (Coord.). (2022). *La mujer en el sistema rural valenciano. Caracterización social y económica de la despoblación en la provincia de Valencia*. Valencia: Universitat de València.
- Jato-Espino, D., & Mayor-Vitoria, F. (2023). A statistical and machine learning methodology to model rural depopulation risk and explore its attenuation through agricultural land use management. *Applied Geography*, 152, 102870.
- Mair, J., & Martí, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight. *Journal of World Business*, 36-44.
- Monzón Campos, J. L. (2021). La economía social en la Comunidad Valenciana. En J. L. Monzón Campos, & I. Antuñano Maruri, *Guía Laboral de la Economía Social Valenciana* (págs. 15-27). Valencia: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC-España.
- Monzón, J., Murgui Izquierdo, S., Antuñano Maruri, I., & (Dir). (2010). *LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA EN EL AÑO 2008 Ámbito, magnitudes, actividades y tendencias*. Valencia: CIRIEC-España.
- Moreira, P., & Urriolagoitia, L. (2011). El emprendimiento social. *Revista española del tercer sector*, 17-40. Recuperado el 15 de 01 de 2021, de https://www.accioncontraelhambre.org/sites/default/files/documents/rets_17_0.pdf
- Peredo, A. M., & McLean, M. (2006). Social entrepreneurship: A critical review of the concept. *Journal of World Business*, 41(1), 56-65.
- Santos, F. (2012). A Positive Theory of Social Entrepreneurship. *J Bus Ethics*, 111, 335-351.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. New York & London: Harper and prothers publishers.

- Vargas Vasserot, C. (2022). Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuestas lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de Economía Social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*(41), 289-329.
- Weerawardena, J., & Mort, G. S. (2006). Investigating social entrepreneurship: A multidimensional model. *Journal of World Business*, 41(1), 21-35.
- Young, D. R., & Lecy, J. D. (2014). Defining the Universe of Social Enterprise: Competing Metaphors. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*(25(5)), 1307-1332.
- Zahra, S. A., Gedajlovic, E., Neubaum, D. O., & Shulman, J. M. (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of Business Venturing*, 24(5), 519-532.

Reporting sobre la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Revisión de los marcos de información y estudio de caso de una cooperativa de crédito española

Fernando Polo-Garrido¹

Profesor Titular. CEGEA. Fac. de Administración de Empresas. Universitat Politècnica de València (UPV)

Helena María Bolas-Araya

Profesora Ayudante Doctor. CEGEA Escuela Politécnica Superior de Alcoy. Universitat Politècnica de València

Aranca Muñoz-Usabiaga

Profesor Titular. Departamento de Contabilidad y Economía Financiera. Facultad de Turismo y Finanzas Universidad de Sevilla

1. Introducción

Actualmente estamos viviendo un punto crítico donde se pone en cuestión la sostenibilidad de la actividad humana que pone en peligro el propio planeta Tierra. Por consiguiente, el desarrollo sostenible es una prioridad. Dicho término se acuñó por primera vez en 1987 con el informe Brundtland (UNWCED, 1987) y tiene en la llamada Agenda 2030 la más reciente y destacable apuesta. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas (UNN, 2015) adoptó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS). Mientras dicha Agenda contiene obligaciones gubernamentales los ODS no sólo buscan una acción mundial entre los gobiernos, sino también en las empresas y la sociedad civil (ONGs, etc.).

1. Agradece el apoyo financiero de la Consellería d'Educació, Universitats i Ocupació, Generalitat Valenciana CIAICO/2022/075 (Spain).

Las entidades de la Economía Social, y con especial relevancia dentro de ellas las cooperativas, presentan valores e impactos sociales y económicos (Bouchard, 2009; Defourny, et al., 2009; Chaves y Demoustier, 2013) que están claramente relacionados con los ODS (UNFSSE, 2014; UNFSSE, 2022; Mozas, 2019; Salathé-Beaulieu et al., 2019).

Este trabajo tiene como objetivo, por un lado, llevar a cabo una revisión de los marcos de reporting de los ODS para las empresas, esto es la información sobre las contribuciones de las empresas a los ODS. Por otro lado, se llevará cabo un estudio de caso de una cooperativa de crédito, en concreto, Cajamar. Asimismo, se añaden unas reflexiones sobre la utilidad de la información corporativa sobre los ODS a la hora de evaluar políticas públicas.

Atendiendo a los objetivos, este trabajo combina dos metodologías. Por un lado, una revisión de la literatura, focalizada en documentos de los reguladores y asociaciones profesionales, para realizar un análisis de los marcos de *reporting* de ODS y de su posible empleo en la evaluación de políticas públicas. Por otro lado, el estudio del caso de la cooperativa de crédito Cajamar.

El resto del artículo se estructura como sigue. En la segunda sección se ofrece una revisión de los diferentes marcos de *reporting* sobre ODS. Seguidamente, se analizan las políticas públicas y el reporting sobre ODS y, a continuación, se lleva a cabo el estudio de caso Cajamar, describiendo primero metodología. Finalmente, se exponen las conclusiones extraídas del estudio.

2. Marcos de *reporting* sobre ODS

La Agenda 2030 persigue una acción transformativa de la sociedad. En este sentido, podemos traer aquí la conocida afirmación “lo que no es medido no se gestiona”. El ODS 12 “Producción y consumo responsable”, en su meta 12.6 explícitamente anima a las compañías a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes. En este sentido, varios organismos han elaborado diversos documentos para facilitar a las empresas la divulgación de información sobre su contribución a los ODS.

En 2015, la organización Global Reporting Initiative (GRI), el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (UNGC, de sus siglas en inglés) y el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) publicaron la guía “*SDG Compass. The guide for business action on SDG*” (GRI, UNGC y WBCSD, 2015). El *SDG Compass* pretendía ser una guía inicial para las empresas acerca de cómo alinear sus estrategias y de cómo medir y gestionar su contribución a los ODS a través de cinco pasos: (i) comprensión de los ODS, (ii) definición de prioridades, (iii) establecimiento de los objetivos, (iv) integración de la sostenibilidad en el núcleo de la empresa y la gobernanza, (v) re-

porting y comunicación. Aunque ha sido desarrollada poniendo el foco en las grandes empresas multinacionales, esta Guía anima a su aplicación por parte de las pequeñas y medianas empresas.

Desde 2015, la UNCTAD ha trabajado para permitir que las empresas sigan avanzando en la presentación de informes sobre los ODS y la sostenibilidad. En concreto, centrando los esfuerzos en apoyar a los gobiernos en la medición de la contribución del sector privado a la implementación de los ODS. De ahí, la elaboración de la “*Guidance on core indicators for entity reporting on contribution towards implementation of the Sustainable Development Goals (GCI)*”, que se presentó en 2018 (UNCTAD, 2018). En este contexto, también se elabora el “*Core SDG Indicators for Entity Reporting. TRAINING MANUAL*” (UNCTAD, 2020), con el fin de facilitar la armonización y la comparabilidad de las empresas que informan sobre los ODS y la aplicación del GCI. En 2022, la organización publica la “*Guidance on Core Indicators for Sustainability and SDG Impact and Reporting*” (UNCTAD, 2022), cuyo objetivo es proporcionar información práctica sobre cómo se pueden medir los indicadores de manera coherente y en consonancia con las necesidades de los países en el seguimiento del cumplimiento de la Agenda 2030. Su finalidad es servir como herramienta para ayudar a los gobiernos a evaluar la contribución del sector privado a los ODS, permitiéndoles informar sobre el indicador 12.6.1 de los ODS. También pretende ayudar a las entidades a proporcionar datos sobre cuestiones de sostenibilidad de manera coherente y comparable.

En 2017, GRI y UNGC publicaron la guía “*Business Reporting on the SDGs. Un análisis de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible*” (GRI y UNGC, 2017). La Guía busca apoyar a las grandes y pequeñas empresas de todo el mundo para mejorar su forma de reporte y los resultados obtenidos en relación a los ODS. Esta Guía proporciona un inventario de posibles indicadores por ODS, alineados a sus 169 metas. Toma como punto de partida el *SDG Compass* y la intención es que sea utilizada en conjunto con el documento “*Una Guía práctica para definición de prioridades y reporte*”, el cual aporta un enfoque estructurado para apoyar a las compañías en la elección de las metas sobre las cuales reportar y como aprovechar la práctica de reporte como un primer paso hacia la toma de acciones concretas. En 2022, dicha guía fue actualizada incluyendo una nueva lista de divulgaciones (GRI y UNGC, 2022).

Por otra parte, en 2020 se publica el documento “*Sustainable Development Goals Disclosure (SDGD) Recommendations*”, elaborado por los profesores Adams, Druckman y Picot (2020) y editado por un conjunto de hasta cuatro organismos contables, entre los que destaca la IFAC y otras dos organizaciones, el Consejo de información integrada internacional (IIRC) y el World Benchmarking Alliance (WBA). El propósito de este documento es (i) identificar los riesgos materiales de desarrollo sostenible y las oportunidades relevantes en la creación de valor a largo plazo, (ii) cambiar lo que la organización hace y cómo lo hace en materia de sostenibilidad, (iii) comunicar

las implicaciones para el logro de los ODS y su impacto en ellos. Las recomendaciones establecen conceptos fundamentales y principios del *reporting* sobre ODS, en relación con los seis capitales del *International Integrated Reporting Council (IIRC)*.

Sin duda alguna, el marco de *reporting* de sostenibilidad más ampliamente aceptado a fecha de hoy es el GRI. Este marco ofrece Guías para mapear el informe de sostenibilidad elaborado bajo GRI con los ODS. El documento “*Linking the SDGs and the GRI Standards*” incluye una lista de las divulgaciones existentes en los Estándares GRI mapeadas con los 17 ODS a nivel de meta. Este documento ayuda a las organizaciones informantes a divulgar su impacto y contribuciones a los ODS a través de los Estándares GRI (GRI, 2022).

3. Políticas públicas y *reporting* sobre los ODS

Para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se requiere de herramientas que midan la contribución de los distintos agentes, países, empresas, entidades no lucrativas, etc. permitiendo así la evaluación.

Para el caso de los países las Naciones Unidas promueven las Revisiones Nacionales Voluntarias (Voluntary National Reviews (VNR)). La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/69/237 (UNGA, 2015) establece un mandato para contribuir a los esfuerzos internacionales para lograr los ODSs mediante el fortalecimiento de la capacidad de evaluación nacional. Una nueva Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/77/283, UNGA, 2023) requiere a las agencias de las Naciones Unidas a proporcionar soporte a los estados miembros para que lleven a cabo sus evaluaciones.

En cambio, para las empresas no hay una evaluación similar al de los estados, no obstante, como se ha visto en la sección anterior hay diversas guías de apoyo para informar sobre los ODS, también hay diversa literatura académica sobre el tema, véase por ejemplo la revisión de Suárez Giri y Sánchez Chaparro (2023).

En cambio, sobre el empleo de la información divulgada sobre los ODS por las empresas para la evaluación de políticas públicas apenas encontramos referencias. Duarte *et al.* (2024) se plantean evaluar como contribuyen las políticas públicas de una administración a través de la inclusión de cláusulas en los contratos vinculadas con el desarrollo sostenible. Al no estar desglosado en las empresas adjudicatarias de contratos públicos los efectos de cada contrato en el comportamiento responsable de la empresa, recurren a una vía indirecta, la información sobre los ODS incluida en los informes de sostenibilidad. Los resultados de su estudio muestran que de 66 empresas adjudicatarias que elaboran el Estado de Información no Financiera, sólo en la mitad mencionan los ODS y en 27 identifican ODSs concretos, 20 informan de planes para ODSs concretos y sólo 15 detallan acciones específicas para contribuir a ellos.

4. Estudio del caso: Grupo cooperativo Cajamar

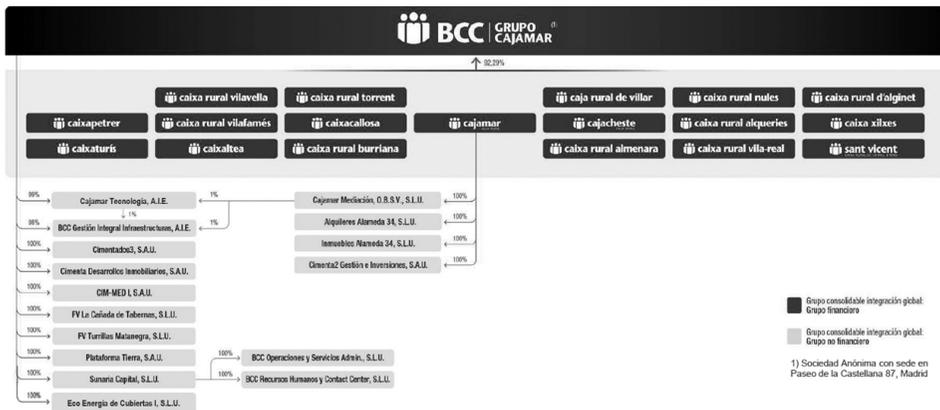
4.1. Metodología

El método del caso-estudio se utiliza ampliamente en el análisis empresarial y cada vez más como una estrategia de investigación rigurosa (Hartley, 2004). Según Yin (1994), los casos-estudio son trabajos de investigación empírica que examinan los fenómenos contemporáneos en sus contextos de la vida real, especialmente cuando los límites entre los fenómenos y sus contextos no son claramente evidentes. Stake (2000) también afirmó que los casos-estudio se han convertido en una de las formas más comunes de hacer investigación cualitativa.

4.2. Grupo Cooperativo Cajamar

Este estudio se centra en el caso de la cooperativa de crédito Cajamar, tratando de aportar una visión completa del *reporting* sobre los ODS. A través de un análisis de sus Informes de Sostenibilidad (a través de los cuales presentan los Estados de Información No Financiera) de los años 2022 y 2023, se evalúa hasta qué punto la cooperativa incluye referencias a su contribución a los ODS.

Figura 1. Estructura organizativa del Grupo Cajamar



Fuente: <https://www.bcc.es/storage/documents/informe-integrado-68174.pdf>

El grupo cooperativo Cajamar es un grupo consolidable de entidades de crédito formado actualmente por 19 entidades, cuya entidad matriz es el Banco de Crédito Cooperativo. La elección del grupo para el estudio de caso se fundamenta en ser el

mayor grupo financiero cooperativo por volumen de activos en España y que, además, se encuentra ubicado en todas las comunidades autónomas de nuestro país. Lleva a cabo una importante labor en la modernización del medio rural de nuestra nación y tiene como objetivo contribuir, a través de “(...) *su actividad financiera y social a la sostenibilidad económica, social y medioambiental de nuestro territorio, dedicando una especial atención al sector agroalimentario, así como a la economía familiar, a los profesionales autónomos y a la pequeña y mediana empresa*” (<https://www.grupocooperativocajamar.es/es/comun/informacion-corporativa/sobre-grupo-cooperativo-cajamar/>).

La estructura organizativa del periodo de estudio (2022-2023) es la que se muestra en la figura 1.

El grupo presenta, dentro de la información financiera, las cuentas anuales individuales y consolidadas y el informe de sostenibilidad consolidado. Este último informe cumple las exigencias de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, sobre información no financiera y forma parte del Informe de Gestión del Grupo como Estado de Información No Financiera (en adelante, EINF).

La información no financiera, que incluye a todas las entidades que integran el perímetro de consolidación, es verificada por verificadores independientes.

Tanto la actividad económica como la actividad social u otra no económicas del grupo es de alcance nacional.

El grupo ha adoptado los PRB (Principios de Banca Responsable) (Cajamar, 2023, p.4 y Cajamar, 2022, p.3) y aporta un anexo con un Índice de Reporte de los PBR (Cajamar, 2023, pp.213-233).

Los informes de Sostenibilidad se elaboran tomando como base los criterios establecidos del International Integrated Reporting Council (IIRC), por la Global reporting Initiative (GRI Standards) y los indicadores definidos por el Sustainability Accounting Standards Board (SASB) en la versión Industry Standards Version 2018-10.

El compromiso de sostenibilidad, así como la necesidad de proteger y restaurar la naturaleza, de acuerdo con los principales pronunciamientos internacionales, están presentes en la Carta del Presidente de la entidad en los dos ejercicios analizados (Cajamar, 2023, pp.6-7 y Cajamar, 2022, pp.5-6).

El Grupo Cooperativo Cajamar relaciona los objetivos de desarrollo sostenible con la identidad cooperativa. En concreto, indica que “*la banca cooperativa y la expansión de su modelo ha estado siempre íntimamente ligada a los postulados que actualmente y fomenta el Desarrollo Sostenible, antes incluso que existiera el término tal y como hoy lo conocemos*” (Cajamar, 2023. p.13 y Cajamar, 2022, p.13).

El Grupo realiza anualmente un análisis de materialidad para identificar los asuntos económicos, sociales y ambientales prioritarios para sus grupos de interés y su negocio. Todo ello determina la información que debe recoger el Informe de Sosteni-

bilidad y la magnitud con el que se debe tratar cada aspecto (Cajamar, 2023, pp.10-12 y Cajamar, 2022, pp.7-9).

En concreto, el Grupo identifica dentro de su política y objetivos, su identidad cooperativa y relaciona los objetivos en base a los mismos, concretando sus estrategia y modelo de negocio. En los informes analizados, el Grupo presenta indicadores de desempeño cooperativo estructurados por áreas: económica, social y ambiental. A este respecto, los informes señalan que el Grupo alinea sus operaciones integrando los 17 ODS en su estrategia de sostenibilidad, contribuyendo a ellos de forma transversal, e incluyendo a las 169 metas (Cajamar, 2023, p. 50 y Cajamar, 2022, p.109).

El grupo identifica la priorización entre ODS (figura 2).



Fuente: Cajamar, 2023, p. 50.

Para los dos ejercicios analizados, el mapa de prioridades es similar y se ha realizado teniendo en cuenta el potencial impacto del grupo y la relevancia de su modelo de negocio para los 17 ODS en España, en base al Informe de Progreso de 2022 o 2023 (dependiendo del año del informe), de la estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 elaborada por el Gobierno de España y la evaluación del desempeño de España presentado por Naciones Unidas en su informe de 2022 (Cajamar, 2022, p.109) y 2023 (Cajamar, 2023, p.50).

En los informes de sostenibilidad, el Grupo Cooperativo Cajamar presenta información sobre:

1. Impacto de productos y servicios.
2. Dimensión económica.
3. Dimensión ambiental.
4. Prácticas laborales y trabajo digno.
5. Derechos humanos.
6. Sociedad.
7. Responsabilidad sobre productos.

La información se elabora relacionando estos contenidos con los requerimientos contenidos en el IIRC, con los contenidos del SASB (Industry Standards Version 2018-20), especifica la correspondencia entre la Ley de Información No Financiera y los GRI, detalla el índice de contenidos del GRI y del Pacto Mundial, y presenta una tabla cruzada de indicadores GRI con ODS (Cajamar, 2022, p.149-164 y Cajamar, 2023, p.198-210).

Por último, resta indicar que menciona todos los ODS y los relaciona con las 169 metas.

En el año 2022 se presentaron los Objetivos Basados en la Ciencia (STBI) y los derivados de los Principios de la banca Responsable. En 2023 finalizó el plazo para la presentación de los objetivos de la Net-Zero Banking Alliance (NZBA). Tanto las acciones de 2022 como las de 2023 se incorporaron al Cuadro de Mando de Sostenibilidad que exigen objetivos intermedios a alcanzar en 2030, dirigidos a alcanzar el objetivo final de neutralidad climática antes de 2050 (Cajamar, 2022, p.64).

Por último, señalar que Grupo Cooperativo Cajamar mide su impacto sobre los distintos ODS desde su instauración en 2015 (Cajamar, 2022, pp.106-107 y Cajamar, 2023, pp.51, 54-56, 156, 169 y 172).

5. Conclusiones

Con la intención de analizar si las entidades de la Economía Social y, en concreto, las cooperativas de crédito contribuyen a la consecución de los ODS y la Agenda 2030, este estudio ha analizado los marcos de reporting sobre ODS y la relación de los mismos con las políticas públicas.

Desde que en 2015 se publicara la guía inicial para medir y gestionar la contribución de la actividad empresarial a la consecución de los ODS, han sido numerosos los organismos que han trabajado para avanzar en la presentación de informes en materia de sostenibilidad, con el objetivo de ser una herramienta que ayude a los gobiernos a evaluar la contribución de del sector privado a la Agenda 2030, de forma comparable: GRI, UNGC y WBCSD, 2015; GRI y UNGC, 2017; UNCTAD, 2018; UNCTAD, 2022; UNCTAD, 2022; GRI y UNGC, 2022; GRI, 2022.

Actualmente, el marco de reporting de sostenibilidad de mayor aceptación a nivel mundial es el GRI.

Para ayudar a la consecución de los ODS, se necesitan herramientas que midan y permitan evaluar la contribución de los distintos agentes a los mismos. En la actualidad existen ya mandatos para exigir la evaluación nacional en relación a la contribución a los ODS (UNGA, 2015; UNGA, 2023). Sin embargo, este mandato no existe para las empresas, por lo que, a través del estudio de caso, este trabajo pretende comprobar si, en la actualidad, las empresas están comprometidas con la medición, el reporting y la consecución de los ODS.

La información de sostenibilidad analizada (Grupo Cooperativo Cajamar, 2022 y 2023) nos presenta una visión completa sobre los ODS y mediante el análisis de la misma, se ha comprobado cómo la cooperativa contribuye, mide y evalúa su actividad en relación a la consecución de los mismos.

La información sobre sostenibilidad publicada cumple los requisitos exigidos por la Ley 11/2018 sobre información no financiera, está auditada y forma parte del Informe de Gestión del Grupo. Abarca a las 19 entidades que forman parte del perímetro de consolidación y en ella se presenta el compromiso de sostenibilidad de la entidad de acuerdo con los PBR, IIRC, GRI, la norma ISAE 3000 y los indicadores SASB.

Es relevante indicar que el Grupo identifica su identidad cooperativa dentro de su política y objetivos de calidad y concreta los indicadores de desempeño cooperativo en relación a los 17 ODS dentro de su estrategia de sostenibilidad.

Por todo ello, consideramos que, si bien la evaluación y medición de la contribución a los ODS no es obligatoria para las empresas, las entidades de la Economía Social se encuentran identificadas con estas políticas y mencionan, evalúan y estructuran sus informes sobre sostenibilidad de acuerdo con los marcos de reporting aceptados a nivel mundial.

Bibliografía

- Adams, C.A.; Druckman, P.B.; Picot, R.C. (2020) Sustainable Development Goals Disclosure (SDGD) Recommendations. Editors: Chartered Accountants of Australia and New Zealand, the Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), Institute of Chartered Accountants of Scotland (ICAS), the International Federation of Accountants (IFAC), the International Integrated Reporting Council (IIRC), the World Benchmarking Alliance (WBA). En línea: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/sustainable-development-goals-disclosure-sdgd-recommendations> (Consultado el 09/04/2024)
- Bouchard, M.J. (Ed.) (2009) *The worth of the Social Economy, An International Perspective*. CIREC/Peter Lang: Bruselas, Bélgica.

- Chaves, R.; Demoustier, D. (Eds.) (2013) The emergence of the Social Economy in Public Policy. In *An International Analysis*; Peter Lang Publishers: Bruselas, Bélgica.
- Defourny, J.; Develtere, P.; Fonteneau, B.; Nyssens, M. (Eds.) (2009) The Worldwide making of the Social Economy. En *Innovations and Changes*; Acco: Leuven, Bélgica.
- Duarte, T.; Escobar, B.; Fresneda, S.; Miras, M.M. (2024) ¿Pueden las administraciones públicas evaluar como contribuyen a los ODS utilizando la información sobre sostenibilidad publicada por la empresas con las que contratan? *Revista AECA*, nº 146 junio, pp. 12-14.
- GRI (2022) *Linking the SDGs and the GRI Standards*. En línea: <https://www.globalreporting.org/search/?query=Linking+the+SDGs+and+the+GRI+Standards> (Consultado el 03/03/2024)
- GRI y UNGC (2022): *An Analysis of the Goals and Targets 2022*. En línea: https://www.globalreporting.org/media/arjfrabd/sdg_business_reporting_analysis_2022.pdf (Consultado el 05/03/2024)
- GRI y UN Global Compact (2017) *Business Reporting on the SDGs. Un análisis de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible*. En línea: <https://www.unglobalcompact.org/library/5361> (Consultado el 05/03/2024)
- GRI, UN Global Compact y WBCSD (2015) *SDG Compass. The guide for business action on SDG*. En línea: https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2015/12/019104_SDG_Compass_Guide_2015.pdf <https://www.unglobalcompact.org/library/5361> (Consultado el 23/03/2024)
- Grupo Cooperativo Cajamar (2022): *Informe de Sostenibilidad 2022. Estado de Información no Financiera*. En <informe-de-sostenibilidad-2022-c027a.pdf> (bcc.es) (Consultado el 20/07/2024)
- Grupo Cooperativo Cajamar (2023): *Informe de Sostenibilidad 2023 Estado de Información no Financiera*. En <informe-integrado-68174.pdf> (bcc.es) (Consultado el 20/07/2024)
- Mozas, A. (2019) Contribución de las cooperativas agrarias al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En *Especial referencia al sector oleícola*, CIERIEC-España, Valencia, España.
- Salathé-Beaulieu, G.; Bouchard, M.J.; Medell, M. (2019) *Sustainable Development Impact Indicators for Social and Solidarity Economy: State of the Art*. UNRISD Working Paper 2019-4; United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Genova: Suiza.
- Suárez Giri, F.; Sánchez Chaparro, T. (2023) Measuring business impacts on the SDGs: a systematic literature review. *Sustainable Technology and Entrepreneurship*, Vol. 2, Issue 3, 10044.

- United Nations General Assembly, UNGA (2015) Resolution A/RES/69/237 *Building capacity for the evaluation of development activities at the country level*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/evaluation/Guidelines/UN_GA_Resolution_A_RES_69_237.pdf (Consultado el 09/07/2024).
- United Nations General Assembly, UNGA (2023) Resolution A/RES/69/237A/RES/77/283 *Strengthening Voluntary National Reviews through country-led Evaluation*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/evaluation/IEU-website/Capacity_Building/Strengthening_Voluntary_National_Review_through_Country_led_Evaluation.pdf (Consultado el 09/07/2024).
- United Nations World Commission on Environment and Development (UNWCED) (1987) *Our common future (The Brundtland Report)*, United Nations World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.
- United Nations (UNN) (2015) *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, New York. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (Consultado el 10/04/2024)
- UNTFSSSE-UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (2014) *Social and Solidarity Economy and the Challenges of Sustainable Development*. Genova, Suiza. Disponible en: <https://knowledgehub.unsse.org/wp-content/uploads/2020/11/2014-EN-Social-and-Solidarity-Economy-and-the-Challenge-of-Sustainable-Development-UNTFSSSE-Position-Paper.pdf> (Consultado el 10/04/2024)
- UNTFSSSE-UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (2022) Position Paper: Advancing the 2030 Agenda through the Social and Solidarity Economy. Disponible en: <https://unsse.org/2022/09/26/advancing-the-2030-agenda-through-the-social-and-solidarity-economy/> (Consultado el 11/04/2024)
- UNCTAD (2020) *Core SDG Indicators for Entity Reporting. Training Manual*. UNCTAD/DIAE/2020/2. ISBN: 978-92-1-112977-9
- UNCTAD (2022) *Guidance on Core Indicators for Sustainability and SDG Impact Reporting*. UNCTAD/DIAE/2022/1. ISBN 978-92-1-113070-6
- UNCTAD (2023) *Core SDG Indicators for Entity Reporting. Training Manual*. ISBN: 9789210027595. DOI: <https://doi.org/10.18356/9789210027595>
- Yin, R. (2003) *Applications of case study research*. Londres, Reino Unido: Sage Publications Inc.

Dificultades en la caracterización socio-económica de las explotaciones agrarias con forma jurídica de base cooperativa en España

Gabriel García-Martínez

Guadalupe Orea-Vega

Enrique Silvestre-Esteve

CEGEA. Universitat Politècnica de València

Introducción

Tradicionalmente, la estructura económica de las zonas rurales ha estado basada en el sector primario. No obstante, la agricultura ha sufrido a un largo y continuado proceso de ajuste que, junto al desarrollo experimentado por la industria y los servicios, ha derivado en una pérdida de notoriedad en las economías rurales.

A pesar de los problemas estructurales que afectan al cooperativismo agroalimentario español, cuenta con determinadas fortalezas como el control de la producción de sus socios agricultores y una estrecha vinculación con el territorio, favoreciendo la sostenibilidad del medio rural. En las últimas décadas las cooperativas agroalimentarias están mostrando una tendencia de crecimiento positiva. Según el Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español (OSCAE; 2023) desde el año 2006 al año 2022 la facturación se ha incrementado un 93% estimándose en la actualidad en 43.207 millones de euros de facturación (incluyendo las sociedades de capital participadas) y el empleo un 29% con 122.615 empleos directos (incluyendo fijos más eventuales). Por tanto, las cooperativas agroalimentarias se revelan como motores económicos y entidades generadoras de empleo en los entornos rurales donde se asientan. Concretamente la facturación directa total del cooperativismo agroalimentario (incluyendo sociedades de capital participadas), equivale al 69% del valor de la Producción Final Agraria en España y el 30% del valor de las Ventas netas de la Industria Alimentaria Española. A su vez casi dos tercios de la facturación (64%) se concentra en cuatro Comunidades Autónomas que por orden son Andalucía (38,5%), Castilla y León (8,8%), Castilla-La Mancha (8,8%) y Comunidad Valenciana (7,8%).

En las entidades representativas de la Economía Social dentro del ámbito agroalimentaria como Cooperativas Agro-alimentarias de España y sus Federaciones o Uniones territoriales, se asocian las denominadas Entidades Asociativas Agroalimentarias (EAA) donde se integran cooperativas agrarias de primer y segundo grado, Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), Cooperativas de utilización de maquinaria agraria (CUMAS) y Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra (CEC). Las cooperativas agrarias son empresas propiedad de agricultores y ganaderos para obtener un beneficio compartido fruto de la comercialización conjunta de sus productos y/o la adquisición de los insumos en condiciones más ventajosas, mejorando su poder de negociación en la cadena de valor alimentaria, mejorando su competitividad frente al desarrollo de su actividad de manera individual. Puede ser de primer grado si agrupan a agricultores y ganaderos y de segundo grado si agregan a las anteriores cooperativas. Según las cifras de cooperativas en situación de alta en la Seguridad Social por Clase del Ministerio de Trabajo y Economía Social en 2018 (último dato disponible) se identifican un total de 3.660 entidades de las cuales 3.190 con cooperativas agrarias y 479 con cooperativas de explotación comunitaria de la tierra (MITES, 2024). En definitiva, las cooperativas agroalimentarias no se deslocalizan y sus beneficios revierten tanto a los socios agricultores como al territorio donde desarrollan su actividad, ayudando a mantener el entorno rural a nivel económico, social y ambiental.

Paralelamente, la estructura de la propiedad y gestión de las explotaciones agrarias de muchos socios agricultores están sufriendo una profunda transformación en los últimos años y se enfrenta a unos importantes retos de futuro. Según el recientemente publicado Censo Agrario 2020 (INE, 2022) cabe destacar:

- El número de explotaciones agrícolas se redujo un 7,6% en el año 2020 respecto al anterior censo, de 2009, hasta las 914.871 explotaciones. Por su parte, la Superficie Agrícola Utilizada (SAU) estimada fue de 23,9 millones de hectáreas, con un aumento un 0,7% respecto al Censo Agrario 2009 (INE, 2011)
- Castilla y León, Aragón y Extremadura fueron las comunidades con mayores tamaños medios por explotación en 2020, con 63,02, 53,75 y 43,73 hectáreas, respectivamente. A continuación, se situaron Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha y Cantabria, todas con valores superiores a la media nacional. Por su parte, Canarias (4,81 hectáreas), Comunidad Valenciana (5,90) y Galicia (8,00) presentaron los menores tamaños medios por explotación. La superficie media por explotación fue de 26,37 hectáreas, con un aumento del 7,4% respecto al Censo Agrario 2009 (INE, 2011)
- La propiedad es más frecuente cuanto más pequeñas son las explotaciones (más del 80% en explotaciones de menos de 2 hectáreas y apenas el 40% en explota-

ciones de más de 50 hectáreas) y conforme aumenta el tamaño existe un mayor porcentaje del arrendamiento (36% en explotaciones de más de 50 hectáreas).

- Se observa una progresiva profesionalización de la gestión empresarial de las explotaciones agrarias conforme su tamaño es mayor. En las explotaciones de mayor extensión es frecuente la figura de la sociedad mercantil, frente a la situación habitual de explotaciones menos extensas donde al frente se sitúan personas físicas y habitualmente el jefe de explotación y el titular de esta, coinciden en la misma persona. Además, un 70% del total de titulares de explotación (personas físicas) llegará a la edad de jubilación en los próximos 10 años, constatándose una preocupante falta de relevo generacional en explotaciones familiares si bien aumenta la mano de obra ajena.

Respecto a la personalidad jurídica del titular de las explotaciones agrícolas, sin duda destaca la preponderancia de la persona física sobre la persona jurídica. Según el Censo Agrario 2020 (INE, 2022), el 93,5% de las explotaciones agrícolas están regidas por una persona física frente a tan solo un 6,5% de personas jurídicas. No obstante, representan casi una cuarta parte (23,4%) de la Superficie Agrario Útil (SAU) del sector agrícola español, lo que justifica el interés de su estudio, así como el papel de las formas jurídicas cooperativas-

A continuación, en la Tabla 1 se presenta la evolución del peso de las personas físicas como de las personas jurídicas al frente de las explotaciones agrarias, que pone en contexto la información anterior.

Tabla 1. Evolución de la titularidad de las explotaciones agrarias en España

		2009		2020	
		Valor	%	Valor	%
Personas físicas	Nº expl.	929.694	93,9	855.549	93,5
	SAU	16.609	69,9	18.314	76,6
Personas jurídicas	Nº expl.	60.102	6,1	59.323	6,5
	SAU	7.144	30,1	5.600	23,4
Total explotaciones	Nº expl.	989.796	100,0	914.871	100,0
	SAU	23.753	100,0	23.914	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir Censo Agrario 2009 y 2020 (INE, 2010 y 2022).

Objetivos y metodología

Mediante este trabajo se pretende abordar una primera caracterización de las explotaciones agrarias cuya forma jurídica es la cooperativa, en España, y en las Comunidades Autónomas con mayor presencia del cooperativismo agroalimentario (Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana), donde por la importancia de este tipo de entidades cabría esperar una mayor implantación, analizando la evolución reciente de los principales indicadores. Para lograr este objetivo junto a la información de los dos últimos Censos Agrarios de 2009 y 2020 (INE, 2011 y 2022), se han analizado las principales magnitudes agrarias de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias (EEEE) del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2013 y 2016, siendo las dos últimas publicadas, tal y como se realiza en estudios previos tanto en el ámbito agrario (Gamazo-Chillón, 2022) como ganadero (García-Suárez *et al.* 2019).

La EEEA nace a partir del Reglamento nº 70/66 del Consejo de las Comunidades Europeas, que permite obtener una información objetiva y comparable sobre la situación de la agricultura en los diferentes Estados miembros. En España la primera encuesta se realizó en 1987, y con posterioridad se han ido realizando periódicamente en los años 3, 5 y 7 de cada década, tomando como referencia una población muestral del último Censo Agrario (CA) (1989, 1999 y 2009).

Tanto en la metodología de la EEEA del año 2013 como 2016 literalmente se considera como persona jurídica *“las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley y las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales a las que la ley concede personalidad propia, independiente de la de cada uno de sus asociados”*.

Dentro de las anteriores se diferencian las siguientes: Sociedad mercantil *“se considera como tal aquella agrupación de personas cuyo contrato de sociedad esté documentado en escritura pública y está a su vez esté inscrita en el Registro Mercantil. Dichas sociedades se clasifican en Sociedad Anónima, Responsabilidad Limitada, Colectiva y Comanditaria”*, Entidad Pública *“la titularidad en este caso corre a cargo de alguna de las diferentes administraciones públicas: Central, Autonómica y Local”*, Cooperativa de producción *“aquella agrupación que, sometiéndose a los principios y disposiciones de la Ley General de Cooperativas y a sus normas de desarrollo, se dedica, en régimen de empresa en común, a la obtención de productos agrarios”*, y Otra condición jurídica *“se incluirá en este epígrafe cualquier otra persona jurídica no clasificada en los anteriores apartados: Comunidad de Bienes, Sociedad Civil, etc”*.

En la metodología de la EEEA 2007 también se incluía la Sociedad Agraria de Transformación (SAT) descrita como *“Sociedad civil de finalidad económico social para la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, debidamente inscrita en su correspondiente registro”*.

Tabla 2. Evolución de las formas jurídicas en las explotaciones agrarias en España

	2009		2013		2016		2020		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Sociedades Mercantiles	Nº expl.	23.953	39,9	23.495	38,1	24.391	37,9	35.201	59,3
	SAU	2.647	37,1	2.591	36,6	2.662	37,4	3.359	60,0
Entidad Pública	Nº expl.	4.848	8,1	3.976	6,5	3.584	5,6	-	-
	SAU	1.764	24,7	1.641	23,2	1.474	20,7	-	-
Coop. de producción	Nº expl.	5.028	8,4	5.782	9,4	5.438	8,4	-	-
	SAU	620	8,7	580	8,2	557	7,8	-	-
Otra forma jurídica	Nº expl.	26.273	43,7	28.355	46,0	30.975	48,1	24.122	40,7
	SAU	2.112	29,6	2.277	32,1	2.432	34,1	2.240	40,0
Total formas jurídicas	Nº expl.	60.102	100,0	61.608	100,0	64.388	100,0	59.323	100,0
	SAU	7.144	100,0	7.088	100,0	7.124	100,0	5.600	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir Censo Agrario 2009 y 2020 (INE, 2010 y 2022) y la Encuesta de Estructura de las Explotaciones Agrarias 2013 y 2016 (INE, 2014 y 2017).

Dicha agrupación se simplifica en el reciente Censo Agrario 2020 donde sólo se diferencian sociedades mercantiles del resto de formas jurídicas.

Análisis de datos estadísticos y discusión

Según la información disponible de los dos últimos Censos Agrarios de 2009 y 2020 (INE, 2011 y 2022), incorporando también la información de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias (EEEA) del Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2013 y 2016 (INE; 2014 y 2017), que son las dos últimas publicadas, se expone en la Tabla 2 el desglose de las diferentes formas jurídicas, diferentes a la persona física, que son titulares de una explotación agraria. Se observa que las sociedades mercantiles actualmente es la figura más extendida frente a otras formas jurídicas.

Tal y como se adelantaba, el desglose en el Censo Agrario de 2020 es menor y no se precisa información segmentada de las cooperativas, que en anteriores fuentes estadísticas se incorporaba como cooperativas de producción, donde se propone a modo de discusión pueden encontrarse una amplia tipología como:

- Cooperativa de explotación comunitaria de la tierra.
- Cooperativa agroalimentaria de comercialización y/o suministros con sección de cultivo.
- Cooperativa de trabajo asociado con actividad agraria.
- Otras tipologías de cooperativas emergentes vinculadas al territorio.

No obstante, con las fuentes estadísticas disponibles no es posible diferenciar ni analizar ese nivel de detalle y desglose.

A continuación, a partir de la Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrarias del año 2016, se analiza en la Tabla 3 el tamaño de las explotaciones según forma jurídica, distinguiendo a las cooperativas, en las cuatro Comunidades Autónomas donde se concentra la mayor actividad del cooperativismo agroalimentario.

Tabla 3. Situación del número de explotaciones por forma jurídica en diferentes Comunidades Autónomas de España

		< 5 ha (*)		5-50 ha		> 50 ha	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%
Andalucía	Mercantiles	975	30,0	2.123	33,1	2.860	42,4
	Cooperativas	933	28,7	436	6,8	285	4,2
	Públicas	5	0,2	11	0,2	100	1,5
	Otras	1.342	41,2	3.839	59,9	3.495	51,9
	Total	3.255	100	6.409	100	6.740	100
Castilla y León	Mercantiles	550	39,8	616	34,6	1.104	24,8
	Cooperativas	22	2,4	306	17,2	849	19,1
	Públicas	558	40,3	151	8,5	858	19,3
	Otras	242	17,5	708	39,8	1.632	36,7
	Total	1.383	100	1.781	100	4.443	100
Castilla-La Mancha	Mercantiles	987	81,1	843	62,4	2.030	53,2
	Cooperativas	22	1,8	67	5,0	321	8,4
	Públicas	42	3,5	14	1,0	84	2,2
	Otras	166	13,6	427	31,6	1.382	36,2
	Total	1.217	100	1.351	100	3.817	100
Comunidad Valenciana	Mercantiles	619	40,6	1.167	47,2	285	55,9
	Cooperativas	266	17,4	116	4,7	65	12,7
	Públicas	1	0,1	2	0,1	35	6,9
	Otras	639	41,9	1.186	48,0	125	24,5
	Total	1.525	100	2.471	100	510	100
España	Mercantiles	5.550	43,4	8.699	34,4	9.746	38,1
	Cooperativas	1.657	13,0	1.547	6,1	2.204	8,6
	Públicas	695	5,4	683	2,7	2.203	8,6
	Otras	4.882	38,2	1.547	6,1	11.437	44,7
	Total	12.784	100,0	25.264	100,0	25.590	100,0

(*) Incluye explotaciones sin tierra y sin SAU.

Fuente: Encuesta de Estructura de las Explotaciones Agrarias 2016 (INE, 2017).

Se puede comprobar que independientemente del tamaño más de la mitad de las cooperativas de producción a nivel nacional se sitúan también en estas Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla-León, Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana). No obstante, en Andalucía y Comunidad Valenciana la mayoría tienen una superficie inferior a 5 hectáreas, mientras que en Castilla y León y Castilla-La Mancha la mayor parte de las cooperativas tienen una extensión superior a 50 hectáreas. En cualquier caso, la forma jurídica cooperativa no es en ningún caso la más extendida, siendo tanto las sociedades mercantiles como otras formas jurídicas (comunidades de bienes, fundamentalmente) las más comunes en todos los estratos de superficie considerados. A nivel estatal, la situación es análoga, si bien el número de cooperativas es similar tanto en superficies menores a 5 hectáreas (1.657), como entre 5 y 50 hectáreas (1.547), si bien para superficies mayores a 50 hectáreas el número de explotaciones es superior (2.204).

En la Tabla 4 se compara la evolución del número de explotaciones por forma jurídica en las diferentes Comunidades Autónomas consideradas, comparando los datos del año 2016 con los equivalentes del año 2013.

Se observa como prácticamente en todos los casos la variación es positiva, excepto para las cooperativas que disminuyen en Castilla-León (-12,99%), Castilla La Mancha (-8,29%) y Comunidad Valenciana (-13,71%). Sólo en Andalucía las cooperativas presentan una variación positiva (+4,89) y a nivel nacional también es negativa (-5,95). Por tanto, sin ser la forma jurídica más extendida, tampoco presenta el mayor crecimiento, en aquellas Comunidades Autónomas donde el cooperativismo agroalimentario tiene un importante peso económico.

En la Tabla 5 se analiza la evolución de la Superficie Agraria Útil (SAU) y se obtienen unos resultados similares en el caso de las cooperativas con variaciones negativas en Castilla-León (-2,87%), Castilla-La Mancha (-8,62%) y Comunidad Valenciana (-24,61%). Sólo Andalucía presenta una ligera variación positiva (1,50%), siendo negativa a nivel estatal (-3,94%).

Tabla 4. Evolución del número de explotaciones por forma jurídica en diferentes Comunidades Autónomas de España

		2013		2016		2013-2016
		Valor	%	Valor	%	Variación (%)
Andalucía	Mercantiles	5.729	36,6	5.957	36,3	3,98
	Cooperativas	1.576	10,1	1.653	10,1	4,89
	Otras (+Públicas)	8.340	53,3	8.791	53,6	5,41
	Total	15.645	100,0	16.401	100,0	4,83
Castilla y León	Mercantiles	2.075	26,0	2.269	29,9	9,35
	Cooperativas	1.363	8,7	1.186	7,2	-12,99
	Otras (+Públicas)	4.539	56,9	4.146	54,5	-8,66
	Total	15.645	100,0	7.601	100,0	-4,71
Castilla-La Mancha	Mercantiles	3.534	59,1	3.859	60,4	9,20
	Cooperativas	503	3,2	411	2,5	-18,29
	Otras (+Públicas)	1.942	32,5	2.116	33,1	8,96
	Total	5.979	100,0	6.386	100,0	6,81
Comunidad Valenciana	Mercantiles	2.058	49,5	2.069	45,9	0,53
	Cooperativas	518	3,3	447	2,7	-13,71
	Otras (+Públicas)	1.580	38,0	1.990	44,2	25,95
	Total	4.156	100,0	4.506	100,0	8,42
España	Mercantiles	23.495	38,1	24.391	37,9	3,81
	Cooperativas	5.782	37,0	5.438	33,2	-5,95
	Otras (+Públicas)	32.331	52,5	34.559	53,7	6,89
	Total	61.608	100,0	64.388	100,0	4,51

Fuente: Encuesta de Estructura de las Explotaciones Agrarias 2013 y 2016 (INE, 2014 y 2017).

Tabla 5. Evolución de la Superficie Agraria Útil (SAU) por forma jurídica en diferentes Comunidades Autónomas de España

		2013		2016		2013-2016
		Valor	%	Valor	%	Variación (%)
Andalucía	Mercantiles	756.097	47,8	792.249	48,7	4,78
	Cooperativas	64.880	4,1	65.856	4,0	1,50
	Otras (+Públicas)	759.990	48,1	769.230	47,3	1,22
	Total	1.580.967	100,0	1.627.335	100,0	2,93
Castilla y León	Mercantiles	286.313	20,6	298.894	22,0	4,39
	Cooperativas	216.798	15,6	210.568	15,5	-2,87
	Otras (+Públicas)	886.040	63,8	851.309	62,6	-3,92
	Total	1.389.151	100,0	1.360.771	100,0	-2,04
Castilla-La Mancha	Mercantiles	631.341	55,6	636.633	54,6	0,84
	Cooperativas	110.086	9,7	100.601	8,6	-8,62
	Otras (+Públicas)	393.402	34,7	429.696	36,8	9,23
	Total	1.134.829	100,0	1.166.930	100,0	2,83
Comunidad Valenciana	Mercantiles	59.485	41,5	59.068	43,6	-0,70
	Cooperativas	18.035	12,6	13.597	10,0	-24,61
	Otras (+Públicas)	65.730	45,9	62.831	46,4	-4,41
	Total	143.250	100,0	135.496	100,0	-5,41
España	Mercantiles	2.590.976	36,6	2.662.118	37,4	2,75
	Cooperativas	579.570	8,2	556.713	7,8	-3,94
	Otras (+Públicas)	3.917.893	55,3	3.905.299	54,8	-0,32
	Total	7.088.439	100,0	7.124.130	100,0	0,50

Fuente: Encuesta de Estructura de las Explotaciones Agrarias 2013 y 2016 (INE, 2014 y 2017).

Conclusiones, limitaciones y futuras líneas de investigación

De manera preliminar a las conclusiones cabe señalar que las sociedades mercantiles con un creciente interés para los fondos de inversión frente a la falta de relevo generacional de las pequeñas explotaciones agrarias con graves problemas de rentabilidad y otras formas jurídicas como las comunidades de bienes son las fórmulas más extendidas de titularidad de explotaciones agrarias en España actualmente, si bien las cooperativas constituyen una alternativa, que en las actividades de comercialización y suministros han mostrado su viabilidad y competitividad.

Las fuentes estadísticas disponibles no ayudan a visibilizar adecuadamente esa realidad cooperativa que es muy heterogénea en las diferentes tipologías que puede adoptar, puesto que el último Censo Agrario no desagrega esta fórmula jurídica.

Según los datos disponibles de las últimas Encuestas de Estructura de Explotaciones Agrarias Censos Agrarios se observa una reducción en el número de explotaciones y superficie de producción a nivel nacional, si bien en Andalucía la tendencia es diferente. Los datos del presente estudio se limitan a los obtenidos a través de consultas directas en las publicaciones de las fuentes consultadas, por lo que no se ha podido abordar la caracterización de las explotaciones cuya titularidad sea de una cooperativa. En futuras investigaciones se quiere profundizar en el análisis de diferentes variables económicas de las explotaciones del cultivo como la Superficie agrícola utilizada (SAU), la Unidad de trabajo anual (UTA) y la Producción estándar total (PET) a través de los microdatos disponibles en las fuentes consultadas, que permitirán profundizar más en la evolución y caracterización de estas formas jurídicas como alternativa a las sociedades mercantiles y otras formas jurídicas como comunidades de bienes. Así como determinar la tipología de cooperativa que mejor respuesta da en cada caso a la necesaria concentración de las explotaciones agrarias para la búsqueda de una mayor rentabilidad y puedan convertirse en agentes de redimensionamiento de las explotaciones en el medio rural, donde las cooperativas han mostrado tradicionalmente su capacidad de mantener la actividad vinculada al territorio.

Bibliografía

- Gamazo-Chillón, J.C. (2022). "Evolución de la actividad agropecuaria en el siglo XXI de acuerdo con los datos del censo agrario" *Revista Española de Estudios Agroso-ciales y Pesqueros*, 258 pp. 18-48.
- García-Suárez, E., García-Arias, A., Vázquez-González, I. (2019) *Current productive situation of cattle farms in Spain: The Cantabrian Cornice Case*. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 19 (2), pp. 93-111.
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2002). Censo Agrario. Año 1999.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176851&menu=resultados&idp=1254735727106#_tabs-1254736195186
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2011). Censo Agrario. Año 2009.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176851&menu=resultados&idp=1254735727106#_tabs-1254736194950
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2014). Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas. Año 2013.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176854&menu=ultiDatos&idp=1254735727106
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2017). Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas. Año 2016.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176854&menu=ultiDatos&idp=1254735727106
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2020). Censo Agrario. Año 2020.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176851&menu=ultiDatos&idp=1254735727106
- Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español -OSCAE- (2023). Informe Cooperativas Agro-alimentarias 2023.
https://www.agro-alimentarias.coop/docs_download/observatorio-del-cooperativismo-agroalimentario-espanol-informe-2022
- Ministerio de Trabajo y Economía Social -MITES- (2024). Estadísticas Sociedades Cooperativas inscritas en la Seguridad Social por Clase – Año 2018 (último disponible).
https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-social/estadisticas/cooperativas-alta-ss/2018/index.htm

El cooperativismo agroalimentario y su compromiso frente al reto demográfico. El caso de las bodegas cooperativas valencianas

Gabriel García-Martínez

Guadalupe Orea-Vega

Enrique Silvestre-Esteve

CEGEA – Universitat Politècnica de València

Introducción

En los últimos años, las zonas rurales en España, basadas en una actividad económica ligada al sector primario de producción agroalimentaria, han sufrido un largo y continuado proceso de ajuste que, en la mayoría de los casos, no se ha compensado con el desarrollo de otros sectores, como la industria y los servicios, afectando al desarrollo económico y social de estos territorios.

Tradicionalmente, en estas zonas rurales son las cooperativas agroalimentarias las que contribuyen a mantener esta actividad, y a pesar de los problemas estructurales que afectan al cooperativismo agroalimentario español, cuenta con determinadas fortalezas como el control de la producción de sus socios agricultores y una estrecha vinculación con el territorio, favoreciendo la sostenibilidad del medio rural.

España es el primer viñedo del mundo, con cerca de un millón de hectáreas plantadas que se concentran fundamentalmente en Castilla-La Mancha, Extremadura, Cataluña y Comunidad Valenciana.

Las bodegas cooperativas surgieron para la elaboración y venta en común del vino, con una reducción de los intermediarios y una mejora del posicionamiento de los viticultores en la cadena de comercialización. Buscaban una mayor remuneración del producto que repercutiera en los ingresos de los productores, fundamentalmente pequeños viticultores familiares. Medina-Albaladejo y Planas (2018) constatan la importancia socioeconómica de este tipo de entidades durante el siglo XX al procesar buena parte de la cosecha del país y en diferentes regiones se convierten en las principales empresas del sector. En los años setenta muchas atravesaron dificultades

ante el inicio de la reducción de su consumo que continúa actualmente por la tendencia a la baja. La desaparición de numerosas bodegas cooperativas en las últimas décadas y la disminución de su número de socios son reflejo de sus dificultades de adaptación a los nuevos contextos económicos, aunque siguen elaborando el 70% de la producción de vino (Planas y Medina-Albaladejo, 2018).

Por su parte las Denominaciones de Origen que están ampliamente extendidas en el sector del vino, poniendo en valor productos ligados a un entorno geográfico rural, en muchos casos con escasas alternativas económicas. En la Comunidad Valenciana, que cuenta con una larga tradición cooperativa, existen diferentes Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas entre las que cabe destacar Utiel-Requena, Valencia y Alicante.

Objetivos y metodología

El presente trabajo trata de avanzar en la constatación del importante papel del cooperativismo agroalimentario respecto a la vertebración sostenible del territorio a través del estudio de caso de una de las Denominaciones de Origen de Vinos de la Comunidad Valenciana, como es Utiel-Requena y el papel de sus bodegas cooperativas, centrado en el estudio de caso de la cooperativa de segundo grado Coviñas, a partir de información de fuentes secundarias disponibles.

Previamente se han analizado diferentes bases de datos demográficas a partir de la revisión del último Padrón Municipal disponible y otros datos estadísticos de dicho territorio tales como el último Censo Agrario publicado con datos del año 2020 comparado con el anterior con datos del año 2009.

Antecedentes y situación del sector vitivinícola

A continuación, se presentan a modo de marco teórico contextual los antecedentes y situación actual del sector vitivinícola en España y la Comunidad Valenciana, así como la información más destacada de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena, con una importante presencia de bodegas cooperativas.

El sector vitivinícola en España

España es uno de los principales exponentes mundiales del sector vitivinícola. La superficie de viñedo supera el 13% de la total mundial que asciende a más de 930 mil hectáreas (OIV, 2023a). La producción de vino superó los 36 millones de hectólitros en 2022, con un ligero descenso en los últimos años explicado por una ligera reducción de la superficie de producción y unas condiciones climatológicas poco favorables por la escasez de lluvias. (OIV, 2023b) No obstante, la cadena de valor vitivinícola

ha contribuido a generar más de 20 mil millones de euros de valor añadido bruto total en la economía española y se estima que genera más de 360 mil puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (AFI, 2023a).

Según un informe del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre las autorizaciones de plantación de viñedo concedidas en España en 2023, así como el potencial de producción vitícola, el 97 % de la superficie de viñedo en España se sitúa en territorios amparados bajo alguna denominación de calidad (MAPA, 2023).

En España, más del 40% de los municipios albergan el cultivo de la vid y existen unos 122 municipios en los que se dedica a este cultivo más de la mitad de su superficie agrícola. Mientras el conjunto municipios españoles de menos de 2.000 habitantes registró una caída en la población cercana al 10% entre los años 2002 y 2022, aquellos municipios de pequeño tamaño y especialización vitivinícola no siguieron, en general, esa tendencia (AFI; 2023a).

Esta actividad de producción primaria, fuertemente vinculada al territorio, integra también al eslabón industrial dedicado a la elaboración del vino, lo que redundaría en la generación de actividad económica en las zonas próximas a las explotaciones de viñedo. Cabe destacar que la industria de alimentación y bebidas está presente en multitud municipios que agregan más del 70% de la población de la denominada España Vacía, que represente el 77% de la superficie del país y apenas concentra poco más del 10% de la población total española. Esta industria contribuye directamente a dinamizar estas zonas mediante la creación de empleo, la contribución a la fijación de población y al mantenimiento de infraestructuras y servicios básicos (FIAB, 2022).

Según el Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español (OSCAE) en 2022 el subsector del vino representaba el 6% de la facturación total de las cooperativas que ascendía a 43.207 millones de euros (incluyendo las sociedades de capital participadas) y un 21% del total de las cooperativas agroalimentarias en España (3669) están vinculadas al sector (OSCAE, 2023).

El sector vitivinícola en la Comunidad Valenciana

En 2022, la superficie cultivada en la Comunidad Valenciana, 56.773 hectáreas, supone el 6,3% del total de España, siendo la provincia de Valencia la que concentra el 80,6% de esta superficie. Se producen aproximadamente 2 millones de hectolitros de vino, lo que supone el 5,5% de la producción de vino a nivel nacional (GVA, 2023).

Respecto a las Denominaciones de Origen (DO) en la región se localizan tres propias, dos situadas en la provincia de Valencia (DO Valencia y DO Utiel-Requena), y otra en la provincia de Alicante (DO Alicante). La denominación de origen de mayor extensión es la de Utiel-Requena, al contar con más de 34.000 hectáreas de viñedo inscritas. Por otra parte, la DO Cava es compartida con otras comunidades autóno-

mas (MAPA, 2024a). Además, existen la Indicación Geográfica Protegida de Castellón y cuatro Vinos de Pago: Chozas Carrascal, El Terrerazo, Los Balagueses y Vera de Es-tenas (MAPA, 2024b). Actualmente, existen en la Comunidad Valenciana 255 bodegas inscritas en las distintas DO (Alicante, Utiel-Requena y Valencia) e IGP de vino de Castelló. Una parte importante de estas bodegas son cooperativas y desde la sectorial de Cooperatives Agro-alimentaries de la Comunitat Valenciana se están apoyando e impulsando diferentes procesos de mejora de la calidad y de integración comercial. A nivel municipal, 188 municipios de la Comunidad Valenciana cuentan con actividad vitivinícola, lo que representa el 35% de los municipios de la región. Valencia es la provincia con un mayor número de municipios con viñedo (88 municipios) que, a su vez, representan el 33% del total provincial (AFI, 2023b).

La Denominación de Origen Utiel-Requena

La zona geográfica a la que corresponde la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena, comprende nueve términos municipales (Camporrobles, Caudete de las Fuentes, Fuenterrobles, Requena, Siete Aguas, Sinarcas, Utiel, Venta del Moro y Villargordo del Cabriel), ubicados en el interior de la provincia de Valencia, con una situación geográfica que confiere unas características favorables a la producción viti-vinícola, pero con limitadas alternativas de cultivo. En 2023 el cultivo de la vid en la DO Utiel-Requena cuenta con una superficie 32.594 hectáreas (96% en producción) y 4.390 viticultores inscritos. Constituye el cuarto Consejo Regulador de España en extensión, sólo superado por La Mancha, Rioja y Cataluña. El 63,5% de las hectáreas inscritas en producción son explotaciones de la variedad Bobal, que suman más de 20 mil hectáreas de las que 8.432 son de viñedos de más de 45 años. Su producción se destina tanto al mercado nacional con casi 103 mil hectólitros (44% de la produc-ción) como internacional con 130 mil hectólitros (56% de la producción) en 2023. Se considera un ejemplo claro de una zona geográfica rural que se resiste a la des-población, siendo además la actividad vitivinícola una importante fuente de riqueza para su entorno. En cuanto a las bodegas que conforman esta Denominación de Ori-gen cuenta con 57 certificadas embotelladoras (10 cooperativas) y 31 autorizadas no embotelladoras (21 cooperativas). Cabe destacar que la más de una tercera parte de las bodegas inscritas son cooperativas vitivinícolas y dentro de las cooperativas embotelladoras destaca la cooperativa de segundo grado Coviñas, que se describe en el estudio de caso, donde están vinculadas la mayoría de las bodegas cooperativas no embotelladoras (DO Utiel-Requena, 2023).

Para la mayoría de los viticultores de la zona las cooperativas continúan siendo el principal mecanismo de comercialización y venta del producto, ya que el 90% de los titulares de explotaciones son cooperativistas. Sin embargo, las cooperativas presen-

tan dificultades como el envejecimiento de los socios, la falta de personal cualificado,... y no cuentan con el capital y los recursos humanos necesarios para los retos de mercado actuales. Solo algunas entidades han optado por estrategias de elaboración y diferenciación del producto, como la cooperativa de segundo grado Coviñas, pionera en estos procesos. (Gadea y Torres, 2017), que justifica su estudio de caso.

Análisis de datos estadísticos y estudio de caso

Según las cifras oficiales de los municipios españoles en aplicación de la Ley de Bases del Régimen Local (Art. 17) a partir de la última revisión del Padrón Municipal publicada con referencia a 1 de enero de cada año, según datos disponibles se presentan a continuación la evolución en las dos últimas décadas (2002-2022) de los 9 municipios que integran la Denominación de Origen Utiel-Requena. Se observa que la población se ha mantenido a lo largo de dicho período en términos generales, con una reducción sólo del 2% (Tabla 1). La mayoría de la población se concentra en los municipios que dan el nombre a la Denominación de Origen, situándose Requena en torno a los 20 mil habitantes y Utiel a los 12 mil habitantes, quedando el resto por debajo de los 2 mil habitantes, donde se sitúan los municipios que más población han perdido (Camporrobles, Caudete de las Fuentes, Venta del Moro y Villargordo del Cabriel), por encima del 10%.

Tabla 1. Evolución de la población de los municipios de la Denominación de Origen Utiel-Requena

	2002	2022	Variación 2002-2022
Camporrobles	1.378	1.196	-13%
Caudete de las Fuentes	811	701	-14%
Fuenterrobles	706	690	-2%
Requena	19.688	20.058	2%
Siete Aguas	1.206	1.180	-2%
Sinarcas	1.206	1.135	-6%
Utiel	11.789	11.482	-3%
Venta del Moro	1.543	1.180	-24%
Villargordo del Cabriel	702	602	-14%
DO Utiel-Requena	39.029	38.224	-2%

Fuente: Padrón Municipal (INE, 2023).

Paralelamente, la superficie de cultivo de la viña en estos municipios es bastante representativa, aunque a nivel porcentual haya disminuido en las dos últimas décadas, oscilando entre el 20 y el 40%, no superan en ningún caso la mitad de la superficie de cultivo, aunque dicha superficie pueda haber aumentado (Tabla2). Por tanto, no se consideran municipios intensivos en este tipo de cultivo, que conviven con otros de secano y también de regadío.

Tabla 2. Evolución del porcentaje de la superficie de cultivo de viña por municipio en la Denominación de Origen Utiel-Requena

	% Sup. Viña 2002	% Sup. Viña 2022	Variación 2002-2022
Camporrobles	29%	21%	0%
Caudete de las Fuentes	38%	32%	-12%
Fuenterrobles	26%	22%	-3%
Requena	33%	35%	-13%
Sinarcas	29%	22%	3%
Utiel	33%	26%	-6%
Venta del Moro	34%	34%	-9%
Villargordo del Cabriel	34%	35%	-7%
DO Utiel-Requena	33%	31%	-9%

Fuente: Instituto Valenciano de Estadística (GVA, 2024).

Aunque la superficie de cultivo ha disminuido porcentualmente en la mayoría de los municipios de la Denominación de Origen en los últimos años, a partir de los últimos Censos Agrarios disponibles (2009 y 2020) se observa en la Tabla 3, que en la comarca Utiel-Requena si bien el número de explotaciones de viticultura ha disminuido la superficie de cultivo ha aumentado situándose en las 40 mil hectáreas.

Por tanto, a partir de los datos recabados en diferentes fuentes estadísticas se ha podido contrastar cómo en las últimas décadas la población de los municipios vinculados a la DO Utiel-Requena se han mantenido, así como el cultivo tradicional de la vid de una superficie representativa de la zona que es la base de un tejido empresarial vitivinícola. En el último Censo Agrario disponible se observa un aumento de la superficie de cultivo respecto al anterior, si bien el número de explotaciones se reduce, de la misma manera que ocurre a nivel provincial, regional y nacional.

Tabla 3. Evolución de la viticultura a nivel comarcal, provincial, regional y nacional

	Censo 2009		Censo 2020		
	Nº Explotaciones	Superficie (miles ha.)	Nº Explotaciones	Superficie (miles ha.)	
España	Total	971.602	30.614	906.916	23.914
	Cultivos Leñosos	619.857	4.084	511.414	4.809
	Viticultura	126.665	833	83.341	945
Comunidad Valenciana	Total	119.659	896	99.857	589
	Cultivos Leñosos	112.923	429	90.112	400
	Viticultura	8.740	53	5.655	62
Valencia	Total	67.793	436	56.191	304
	Cultivos Leñosos	64.471	220	51.246	216
	Viticultura	6.640	43	3.860	49
Utiel-Requena	Total	4.922	59	4.818	60
	Cultivos Leñosos	4.811	48	4.444	50
	Viticultura	3.839	32	3.029	40

Fuente: Elaboración propia a partir Censo Agrario 2009 y 2020 (INE, 2010 y 2022).

El caso de la cooperativa Coviñas

A través de una simple aproximación a fuentes secundarias, fundamentalmente artículos científicos y bases de datos empresariales como Alimarket, se sintetiza a continuación el caso de la cooperativa Coviñas por su singularidad en el contexto del presente trabajo, comentando sus orígenes y evolución.

Desde su surgimiento como zona vitivinícola la producción en Utiel-Requena se orientaba al granel, del cual se exportaba una parte importante. En 1968, una cooperativa de segundo grado Coviñas en Requena, comercializó el primer vino de crianza embotellado. A esta iniciativa pionera le siguieron en los setenta otras cooperativas y algunas bodegas familiares (Piqueras, 1998). Aunque el Consejo Regulador de la DO Utiel-Requena, creado en 1976, alentaba el embotellado, el vino a granel constituía entonces la inmensa mayoría de la producción y Coviñas ocupa una posición de liderazgo con un 41% de los viñedos en propiedad de sus agricultores socios que alcanzan las 10.000 hectáreas de superficie de cultivo.

Si bien continúan organizando a los pequeños viticultores, algunos problemas de las cooperativas como el envejecimiento, la inercia y la falta de profesionalidad de sus órganos de dirección se ven agudizados por los retos de una reconversión vitivinícola que prima la calidad, la exportación y la inclusión en redes globales. A veces un excesivo localismo dificulta que las cooperativas más pequeñas se unan entre sí a través de una cooperativa de segundo grado, según el modelo Coviñas (Planas y Medina-Albaladejo, 2018).

Actualmente, como cooperativa de segundo grado agrupa a 12 cooperativas de primer grado con 3.000 socios agricultores y una producción media anual de 50 millones de litros. Produce anualmente 15 millones de botellas de vino, además de comercializar entre 80 y 100 millones de litros de vino a granel a través de una división gestionada por la compañía Bobal Wine Cellar, cuyas ventas en 2022 superaron los 24 millones de euros. Dispone de una nave de crianza con una capacidad para 10.000 barricas, destinando el 80% de su producción a mercados exteriores (Alimarket, 2024).

En definitiva, tanto por volumen de producción, embotellado y exportación, Coviñas es una de las grandes bodegas de la zona, pero constituye una excepción. Las cooperativas más pequeñas están teniendo problemas para mantener sus infraestructuras y personal. Algunas de ellas ya han cerrado en los últimos años, otras se han fusionado con alguna vecina. Además de la dimensión, otra división la establece la orientación de la producción a granel o en botella, siendo una minoría la que embotellan con marcas propias cuidando la calidad y la comercialización (Gadea y Torres, 2017).

El caso de COVIÑAS es representativo porque aborda a través del modelo cooperativo la adaptación constante a los retos del sector agrario en general y el vitivinícola en particular, que siempre supone una especial dificultad al ser una institución tradicional como son las cooperativas agrarias, tan importantes en estas zonas de producción. Los procesos de toma de decisiones en las cooperativas cuentan con la ventaja de la participación, aunque se muestran, en general, reacias al cambio, siempre necesario en las decisiones estratégicas y para la eficiencia económica de la organización (Buciega *et al.* 2010).

Conclusiones, limitaciones y futuras líneas de investigación

A través de la consulta a las diferentes fuentes estadísticas disponibles se ha podido constatar que en su conjunto los municipios pertenecientes a la Denominación de Origen Utiel-Requena han mantenido su población en los últimos veinte años, en un contexto de despoblación de las zonas de interior en nuestro país. En todos estos municipios se dedica una importante parte de su superficie agraria al cultivo de la vid. Según los datos disponibles de los últimos Censos Agrarios a nivel comarcal se observa una reducción en el número de explotaciones, pero aumentando la superficie de producción. Los datos del presente estudio se limitan a los obtenidos a través de consultas directas en las publicaciones de las fuentes consultadas, por lo que no se ha podido desagregar el número y la caracterización de las explotaciones a nivel municipal. En futuras investigaciones se quiere profundizar en el análisis de diferentes variables económicas de las explotaciones del cultivo como la Superficie agrícola utilizada (SAU), la Unidad de trabajo anual (UTA) y la Producción estándar total (PET) a través de los microdatos disponibles en las fuentes consultadas, que permitirán profundizar más en la evolución y caracterización de la producción.

Se constata como desde los consejos reguladores de las Denominaciones de Origen como Utiel-Requena, se vela por un entorno que favorezca el desarrollo territorial, poniendo en valor la economía y la cultura vitivinícola.

En el contexto actual, ante el reto de un futuro sostenible para todos, tanto en aspectos económicos, como sociales y ambientales, se comprueba como estas Denominaciones de Origen contribuyen a un desarrollo territorial sostenible y están alineadas con el marco de la agenda 2030 de Naciones Unidas a través de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se identifica como contribuyen a alcanzar algunas las metas fijadas en diferentes objetivos (reducción de la desigualdad, crecimiento económico sostenible, lucha contra el cambio climático, producción y consumo responsable, entre otros), y conseguir así contribuir al desafío de una vertebración sostenible del territorio.

A través del estudio de caso de Coviñas, se pone de relieve como las bodegas cooperativas pueden evolucionar y adaptarse a los constantes cambios del mercado. Sólo se ha documentado a partir de fuentes secundarias de información, si bien en futuros trabajos se espera poder abordar una metodología de estudio de caso basada en fuentes primarias de información a través de entrevistas a sus diferentes grupos de interés para ahondar en sus capacidades de convertirse en un agente de sostenibilidad económica, social y ambiental en su territorio.

Bibliografía

- Analistas Financieros Internacionales -AFI- (2023a). La relevancia económica y social del sector vitivinícola en España.
https://interprofesionaldelvino.es/wp-content/uploads/2023/11/Informe_relevancia_economica_y_social_del_sector_vitivinicola-en-Espana_2023_OIVE_vf.pdf
- Analistas Financieros Internacionales -AFI- (2023b). La relevancia económica y social del sector vitivinícola en la Comunidad Valenciana.
<https://interprofesionaldelvino.es/wp-content/uploads/2024/02/Informe-Relevancia-economica-y-social-del-sector-vitivinicola-en-COMUNIDAD-VALENCIANA-2022.pdf>
- Buciega, A. Esparcia, J. y Ferrer, V. (2010) Traditional and Artisanal Versus Expert and Managerial Knowledge:Disecting Two Local Food Networks in Valencia, Spain. Naming Food After Places. Routledge (1ª edición).
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315597195-12/traditional-artisanal-versus-expert-managerial-knowledge-dissecting-two-local-food-networks-valencia-spain-almudena-buciega-ar%C3%A9rez-vicente-ferrer-san-antonio>
- Denominación de Origen Utiel-Requena -DOP Utiel-Requena-(2023). Memoria Anual 2023. MEMORIA-DOUR-2024-DEF-DIGITAL-1.pdf (utilrequena.org)
- Federación Española de Industria de Alimentación y Bebidas -FIAB- (2022). La contribución de la Industria de Alimentación y Bebidas a la España Vacía.
https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/regulacion-de-los-mercados/240418informepotencialviticola2023def_tcm30-682046.pdf
- Gadea, E. y Torres, F. (2017). Reestructuración productiva y cambios en la organización social del trabajo vitivinícola. La denominación de origen Utiel-Requena. Sociología del Trabajo, nº 89, pp. 7-28.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5964259>

- Generalitat Valenciana -GVA- (2023). El Sector Vitivinícola Comunidad Valenciana. Consellería de Agricultura, Ganadería y Pesca.
https://portalagrari.gva.es/documents/366567370/374417987/Informe+web+Sector+Vitivin%C3%ADcola_31marzo2023.pdf/2bd7ef6e-2feb-9e1d-893a-ec0382650267?t=1680248092970
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2011). Censo Agrario. Año 2009.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176851&menu=resultados&idp=1254735727106#_tabs-1254736194950
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2022). Censo Agrario. Año 2020.
https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176851&menu=ultiDatos&idp=1254735727106
- Instituto Nacional de Estadística -INE- (2023). Cifras oficiales de población de los municipios españoles: Revisión del Padrón Municipal.
https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990
- Instituto Valenciano de Estadística -IVE- (2024). Banco de Datos Territorial. Estimaciones de superficies de cultivo por municipios. <https://pegv.gva.es/es/bdt>
- Medina-Albaladejo, F.J., Planas, J. (2018) "Las bodegas cooperativas y la comercialización del vino en España durante el siglo XX". Economic History Research.
<https://doi.org/10.1016/j.ihe.2018.04.001>
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación -MAPA- (2023). Aplicación del Régimen de autorizaciones de nuevas plantaciones de viñedo 2023 y potencial de producción vitícola en España.
https://www.mapa.gob.es/es/agricultura/temas/regulacion-de-los-mercados/240418informepotencialviticola2023def_tcm30-682046.pdf
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación -MAPA- (2024a). Datos de las Denominaciones de Origen Protegidas de Vinos (DOPs) Campaña 2022/2023.
https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/informedops2022-2023_tcm30-690956.pdf
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación -MAPA- (2024b). Datos de las Indicaciones Geográficas Protegidas (IGPs) de Vinos -Vinos de la Tierra- Campaña 2022/2023.
https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-diferenciada/informeigp2022-2023_tcm30-691017.pdf
- Observatorio Socioeconómico del Cooperativismo Agroalimentario Español -OSCAE- (2023). Informe Cooperativas Agro-alimentarias 2023.
https://www.agro-alimentarias.coop/docs_download/observatorio-del-cooperativismo-agroalimentario-espanol-informe-2022

- Organización Internacional de la Viña y el Vino -OIV- (2023a). Análisis anual del sector vitivinícola mundial en 2022.
https://www.oiv.int/sites/default/files/documents/OIV_Annual_Assessment-2023.pdf
- Organización Internacional de la Viña y el Vino -OIV- (2023b). Actualidad de la coyuntura del sector vitivinícola mundial en 2023.
https://www.oiv.int/sites/default/files/documents/OIV_STATE_OF_THE_WORLD_VINE_AND_WINE_SECTOR_IN_2023_0.pdf
- Piqueras, J. (1998) Cambios recientes en el sector vitivinícola valenciano. 1977-1997. Cuadernos de Geografía Nº 63.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=715267>
- Planas, J. y Medina Albaladejo, F.J. 2018. "Too Little Intervention or Too Much? The Contribution of the State to the Development of Wine Cooperatives in Spain". *Revista De Historia Industrial — Industrial History Review* 26 (70):77-107.
<https://revistes.ub.edu/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/21669>

Marco legal de las fundaciones bancarias en el ámbito de la economía social¹

Antonio José Macías Ruano

Acreditado TU

Universidad de Almería

Resumen

Las fundaciones bancarias, que surgen en nuestro régimen jurídico con la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, son el resultado un proceso de reestructuración del sector bancario que exigía la transformación forzosa de las cajas de ahorros que no se circunscribieran al ámbito autonómico o pluriprovincial limitado, en fundaciones con un doble objetivo: la cesión del negocio crediticio a entidades con posibilidad de recapitalización; y que no se perdiera la atención de la obra social que las caracterizaba. A cambio de la cesión del negocio, la fundación bancaria percibiría la propiedad proporcional del banco, centrando su actividad en la atención y desarrollo de la obra social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito. Esta doble obligación de la actividad principal de las fundaciones bancarias no son óbices para su calificación como entidad de la economía social, y, bajo la óptica institucional europea y la legislativa del derecho comparado, como empresa social. Sin embargo, la intención del Ejecutivo actual de reanudar su reforma del ámbito de la Economía Social, con el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social, donde pretende incorporar a las empresas sociales en la relación de entidades de la Economía Social y darles un marco legal en nuestro ordenamiento jurídico, con su actual redacción, al margen de su singular visión de las empresas sociales, distinta a cualquier otra de nuestro entorno europeo, dejará fuera de la posible calificación jurídica de empresa social a las fundaciones bancarias.

1. Estudio realizado en el marco del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación MCIN/AEI/10.13039/501100011033/, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería; y en el marco del proyecto P_FORT_GRUPOS_2023/109 del Plan Propio de Investigación y Transferencia de la Universidad de Almería, financiado por la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación con fondos del Programa Operativo Fondos Europeos de Desarrollo Regional de Andalucía (FEDER) 2021-2027. Programa: Investigación Científica e Innovación 54.A.

Palabras clave: Fundaciones bancarias, fundaciones, empresas sociales, Economía Social, marco legal.

1. Introducción

Las actuales fundaciones bancarias en España surgen con la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, vinculadas con las cajas de ahorros, como una respuesta más en la acelerada reestructuración (LA CASA GARCÍA, 2015: 430) del sector del crédito a raíz de la crisis financiera de 2008. El gran problema de las cajas de ahorros, además de la estructuración de sus órganos de decisión, era el de su dificultad para obtener recursos propios que fortalecieran a la entidad, ya que, al no tener propietarios, tampoco tenían acceso a captación de recursos económicos que las reforzaran, lo que las debilitaba en relación con otras entidades de crédito que podían exigir y/u ofrecer, copropiedad por inversión. Por tal motivo se buscó fórmulas para que el negocio crediticio, donde tan relevante era la intervención de las cajas de ahorros², se trasladara a entidades que sí tienen esa capacidad de autofinanciación por la inversión de propietarios e interesados, sin perder, a la vez, la acción social que estas entidades desarrollaban para clientes y la sociedad en general, transformándose en fundaciones, primero especiales y, después, bancarias.

Este proceso de reestructuración se inició con el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, y se intensificó con el Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de ahorros, y el posterior Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero, constituyendo la última pieza la Ley 26/2013 (EMBIID, 2015.a: 400). Pero fue a raíz del Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y el Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012, ambos entre España y la Comisión Europea para la prestación de la asistencia financiera por parte del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), para el rescate financiero nacional, cuando se perfiló, definitivamente, el nuevo modelo del mercado del crédito (OLESTI, 2014: 411). Entre los objetivos del Memorando estaba la reestructuración definitiva del sector de las cajas de ahorros, lo que dio lugar, un año después, a la publicación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (LCAFB), donde cambió todo el sistema financiero para las cajas de ahorros, creando la nueva figura de las fundaciones bancarias.

2. Justo antes de la crisis financiera del 2008, en 2007, las Cajas de Ahorros representaban más del 50 % del total en captación de ahorro y del número de oficinas bancarias del territorio nacional (Tortosa, 2015: 93).

Las fundaciones bancarias en España tienen un régimen jurídico propio un tanto disperso. Por un lado, la ley de ámbito nacional, Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, y, por otro lado, alguna norma de ámbito autonómico³.

Las fundaciones bancarias surgen en España tomando el modelo italiano del proceso del “*conferimento*”⁴ de las *Casses di Risparmio*, que en nuestra Ley 26/2013 se denomina como obligación de transformación de las cajas de ahorros. La transformación de las cajas de ahorros conllevaba la desvinculación directa de este tipo de entidades de su actividad crediticia a favor de un banco, manteniendo la estructura de aquellas como fundaciones, quienes pasan a ser integrantes del accionariado del banco que se queda con la actividad profesional, siempre que su participación en la entidad de crédito alcance el 10 por ciento del capital o de los derechos de voto, o pueda nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración (art. 32.1 LCAFB). Igualmente se constituirán en fundaciones bancarias, aquellas fundaciones ordinarias que, sin ser cajas de ahorros, ostenten el mismo porcentaje de capital o voto señalado, o tengan la potestad de nombrar o destituir a algún miembro del órgano de administración de un banco cualquiera (art. 36 LCAFB), aunque, contrastado con la realidad, esta previsión legal, por el momento, ha resultado huera⁵. Las cajas de ahorros que en el proceso de transformación no alcanzaran aquellos umbrales de porcentaje en el capital o en el voto, o la potestad de nombramiento y separación de administradores referida, pasarían a transformarse en fundaciones ordinarias⁶ (art. 34 LCAFB).

3. En algunas comunidades autónomas se han publicado normas propias sobre las fundaciones bancarias: en Aragón la Ley 4/2014, de 26 de junio, de Fundaciones Bancarias de Aragón; en el País Vasco, se contempla a las bancarias en su norma general de Fundaciones, la L 9/2016, de 2 de junio, con regulación expresa (art. 64); y en Cantabria se remite, en su norma sustantiva sobre fundaciones, la Ley 6/2020, de 15 de julio, a la normativa estatal (DA 4ª).

4. En virtud de la ley italiana 218/1990, el denominado *conferimento* de las cajas de ahorro se estableció como técnica de reestructuración, junto con la transformación y la fusión, para la creación de las sociedades por acciones que se quedarían con la actividad bancaria de las *Casses di Risparmio*, -Cajas de Ahorros-, la inmensa mayoría de ellas de origen fundacional, quienes, a cambio, obtendrían la titularidad de las acciones de la nueva entidad crediticia, manteniendo, en un primer estadio –que es donde se ha quedado el legislador español-, el control político y económico de los bancos que surgieran, que serían los que desarrollarían la actividad crediticia.

5. En la práctica no se ha dado el presupuesto legal sobre la transformación de fundaciones que no fueran previamente cajas de ahorros para transformarse en fundaciones bancarias, dado que a febrero de 2023, “el protectorado bancario supervisa únicamente a ocho fundaciones: Fundación Cajastur, Fundación BBK, Fundación Kutxa, Fundación Caja de Burgos, Fundación Vital Fundazioa, Fundación Ibercaja, Fundación “la Caixa”, y Fundación Unicaja” (AFI, 2023: 46), todas ellas provenientes de la transformación de caja de ahorros en fundación bancaria.

6. En el momento inicial de la transformación obligatoria de las cajas de ahorros (DT 1ª LCAFB), el resultado era el siguiente: “de las 34 fundaciones que han surgido, 18 se han transformado en fundaciones

Además de los requisitos señalados de participación en el capital o en el voto, o la capacidad para nombrar o separar miembros del órgano de administración del banco al que ceden su actividad crediticia, ha de señalarse que, como singularidad, las fundaciones bancarias tienen un doble objeto fundacional, uno de interés general, el desarrollo de la obra social, y otro, también ineludible, de interés puramente particular centrado en su gestión en la entidad de crédito a la que se incorpora tras dejar de identificarse como caja de ahorros⁷.

El marco jurídico de las fundaciones bancarias es, básicamente, su ley propia, la 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (LCAFB), pero, además, al tratarse de una estructura calificada como de fundación, se les aplica con carácter supletorio, por naturaleza y por señalarlo expresamente su normativa singular, el régimen jurídico sustantivo de este tipo de entidades –la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, o la autonómica que le corresponda por razón del ámbito territorial donde desempeñe su actividad de interés general– (art. 33 LCAFB). Además, tratándose de una estructura jurídica que por imposición legal participa en la gestión de entidades bancarias (art. 32.1 LCAFB), teniendo, pues, una actividad económica indirecta, las fundaciones bancarias estarán sujetas al marco legal de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social –art. 5.1 LES, “fundaciones que lleven a cabo actividad económica”–. También, por ser fundación, debería aplicársele el régimen legal previsto en la L 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, dado el ámbito de aplicación previsto en la norma, sea por resultar una entidad sin fines lucrativos, o por su participación como entidad privada en la realización de actividades de interés general (art. 1.1 L 49/2002), aunque han sido expresamente excluidas de este marco legal por disponerlo así el artículo 49 LCAFB. Y quizá, también, dependiendo de la acción de interés general que desarrolle la fundación bancaria concreta, por la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, dado que podría tratarse de una fundación que, respondiendo a criterios de solidaridad y de participación social, con el desarrollo de su obra social impulsara el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles, así como los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentren en riesgo de exclusión social. Finalmente, la identificación de las funda-

ordinarias (53%), otras 14 en bancarias. (41%) En el restante (6%) se integran dos entidades bajo situaciones transitorias” (FUNCAS, 2015: 85), aunque, finalmente, a fecha de diciembre de 2023, el ecosistema de fundaciones transformadas ha quedado con ocho fundaciones bancarias y 25 fundaciones ordinarias (LÓPEZ SABATER, *et al*, 2024: 8).

7. Señala el artículo 32.2 LCAFB: “La fundación bancaria tendrá finalidad social y orientará su actividad principal a la atención y desarrollo de la obra social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito”.

ciones bancarias con el concepto europeo de las empresas sociales resulta más que evidente. De hecho, en el modelo italiano de las fundaciones bancarias, pese a que están excluidas por disposición legal del régimen de protección de las entidades del tercer sector, tienen una “pertenencia abstracta” a las empresas sociales (FICI, 2018: 7). Y, en lo que respecta al futuro marco legal que se anuncia, pese a su sincronía con el concepto europeo de empresa social, previsiblemente estarán también excluidas del marco jurídico nacional que pretende impulsar el Ejecutivo para este tipo de entidades con el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social presentado en marzo de 2023.

Sin embargo, las fundaciones bancarias españolas, pese a los vínculos y requisitos identificadores con la economía social, las empresas sociales y la normativa nacional protectora y de promoción de las entidades que persiguen un interés general, por imposición legal en unos casos; por la ausencia de normativa específica en otros; y por una desenfocada previsión legislativa para el futuro inmediato, tienen y, lo más probable es que tendrán, un marco jurídico desvinculado del de las entidades que ofrecen en el mercado servicios de interés general con la prevalencia de las personas y el entorno por encima de una retribución de la inversión.

La idea de la comunicación es dar una visión del acomodo de las fundaciones bancarias al ámbito de la economía social y, en su caso, al de las empresas sociales –pendiente de reconocimiento legal, aunque previsto en el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social⁸ del último Gobierno de la anterior legislatura, de 2023–, del que se verán previsiblemente apartadas.

2. Marco jurídico de las fundaciones bancarias

Con carácter general, las fundaciones son una de las estructuras legales posibles que se reconocen en el artículo 35 del Código civil para las personas jurídicas⁹, siempre que sean de interés público (art. 35.1 Cc).

Pero con mayor rango normativo, la Constitución española reconoce la fundación como uno de los denominados derechos fundamentales de segundo grado, limitado, solo, para fines de interés general (art. 34.1 CE)¹⁰, lo que excluye a las de interés particular o a las familiares (DÍAZ-AGUADO, 2018: 274).

8. https://ciriec.es/wp-content/uploads/2023/04/Anteproyecto_Ley_Integral_Economia_Social.pdf

9. Señala el artículo 35 Cc que “Son personas jurídicas: 1.º Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley”.

10. Continúa el artículo 34.2 CE con la remisión a lo dispuesto para las asociaciones en el artículo 22 CE, apartados 2 y 4, esto es, a las fundaciones se le aplicará la limitación prevista para las asociaciones sobre su ilegalidad si persiguieran fines o utilizaran medios tipificados como delitos; y que solo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud d resolución judicial motivada.

Ya el Tribunal Constitucional dio un concepto de fundación en su STC 49/1988, de 22 de marzo, calificándola como “la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general”. La fundación, como derecho recogido en la Constitución, surge, pues, de un “acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por él determinado y establece las normas por las que ha de administrarse al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente” (RUIZ-NAVARRO, *et al*, 2011).

Otra cuestión de especial relevancia derivada del reconocimiento constitucional de las fundaciones es la no asignación de la competencia normativa para el Estado en esta materia¹¹. Esta falta de asignación competencial estatal, en la práctica, ha supuesto la asunción autonómica de la misma en materia de desarrollo legislativo de las fundaciones por los distintos estatutos de autonomía y, consecuentemente, la emisión de normativa sustantiva de estos ámbitos territoriales, provocando, por un lado, la adquisición de competencias de vigilancia, supervisión e, incluso, autorización previa de la administración autonómica correspondiente por medio de los protectorados; por otro lado, como ha sucedido con en otras entidades de la economía social de primer orden –las cooperativas–, una dispersión legislativa que no viene precisamente a potenciar su proyección; y, finalmente, en el supuesto que analizamos, referido a las fundaciones bancarias como entidades con actividad económica, puede romper la unidad del mercado. En todos los Estatutos de Autonomía, a excepción de los de Ceuta y Melilla, se contienen referencias específicas a la materia de fundaciones (LÓPEZ-NIETO, 2006: 83; o DÍAZ-AGUADO, 2018: 272). Esta dispersión normativa exige que nos centremos para evitar dispersión en el presente trabajo, en lo que respecta exclusivamente al régimen jurídico de las fundaciones en general, en la Ley de ámbito estatal, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones¹² (LF) y su reglamento, el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, y en lo concerniente a las fundaciones bancarias, en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre.

El Código civil no define a las fundaciones, solo las refiere (LÓPEZ-NIETO, 2006: 36), pero sin desarrollar su contenido. Como hemos señalado, la legislación fundacional es una legislación especial que está dispersa entre el ámbito autonómico y el nacional. En el espacio institucional y legislativo europeo, en 2012 la Comisión Europea presentó una “Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aprue-

11. Al respecto, la opinión del profesor Bercovitch es que en virtud del principio de «unidad del mercado», solo el Estado tiene competencia para regular a las fundaciones con base a la reserva que hace el artículo 149 de la Constitución en materia mercantil. Esta opinión la ha destacado De Prada González, 2002: 65.

12. En 2014 se presentó a consulta pública el anteproyecto de Ley de Fundaciones estatal que, hasta la fecha, ha recibido los informes del Ministerio de Justicia y del Consejo Económico y Social, estando pendiente de trámite parlamentario. Vid. <https://www.ces.es/documents/10180/1339655/Dic072014.pdf> y <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/290814-ley-fundaciones.aspx>

ba el Estatuto de la Fundación Europea (FE) COM(2012) 35 final¹³, aún pendiente de aprobación. Fuera de ese marco general, alguna fundación concreta de ámbito europeo ha desarrollado su régimen jurídico por un reglamento singular como el caso de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), con el Reglamento (UE) 2019/127 del Parlamento y del Consejo, de 16 de enero de 2019¹⁴.

Fuera del marco jurídico sustantivo general de las fundaciones, existe un marco legal especial para la aplicación del régimen fiscal compuesto por la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y su reglamento, el Real Decreto 1270/2003, de 10 de octubre.

El marco legal general de las fundaciones bancarias es, como se ha señalado, la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, y las define como la fundación que resulte de la transformación obligada de aquellas cajas de ahorros que deban traspasar su patrimonio y actividad crediticia a una entidad de crédito (art. 34 LCAFB), y que resulte, por la transmisión, “que mantenga una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración” (art. 32.1 LCAFB). También deberán transformarse en fundaciones bancarias, llegado el caso –lo que por ahora no ha sucedido, ni parece fácil–, aquellas fundaciones que, sin ser previamente cajas de ahorros, ostenten los mismos porcentajes y derechos señalados en alguna entidad de crédito en la que participaran (art. 36 LCAFB).

Además de este marco normativo general de las fundaciones bancarias, también forma parte del régimen jurídico de las fundaciones bancarias la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en el cumplimiento de obligaciones relativas con el control que ejerce sobre estas entidades el Banco de España. En cualquier caso, las fundaciones bancarias, como fundaciones que son, tienen que llevar a cabo de forma indirecta una actividad económica, con lo que están sujetas al régimen jurídico de la economía social, dado que así están enunciadas en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (LES), como la tercera de las entidades de su ámbito de aplicación –“fundaciones con actividad económica” (art. 5.1 LES)–.

Otro marco legal de referencia para las fundaciones bancarias, como fundaciones con actividad económica, es el mercantil en cuanto a la consideración del carácter de empresario de la fundación-empresaria y “la continua influencia de normas mercan-

13. Vid. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0035:FIN:ES:PDF>.

14. Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0127>.

tiles, en particular de Derecho de sociedades” (EMBED, 2010: 1376; y 2015.b: 404), y en lo que pueda afectar a la protección del tráfico económico y del mercado (DE PRADA GONZÁLEZ, 2002: 55), como la Ley de defensa de la competencia, o la ley de competencia desleal, que les son plenamente aplicables.

Todo este marco legal general de las fundaciones se ubica en un ámbito propio de entidades que obtienen una especial atención del legislador, con un tratamiento fiscal benigno, acorde a la función social o interés general al que sirven las fundaciones. Sin embargo, para las fundaciones bancarias, que, además del objetivo de gestión de su participación en la entidad de crédito que participen, “tendrá finalidad social y orientará su actividad principal a la atención y desarrollo de la obra social” (art. 32.2 LCAFB) su régimen jurídico propio, sustantivo, así como su asignación al marco tributario, al margen de la normativa general enunciada, reside en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, y que, pese a que prevea como normativa de aplicación subsidiaria al régimen general de las fundaciones, la L 50/2002 (art. 33 LCAFB), lejos de acercarse a un régimen fiscal favorable para este tipo de entidades, resultan expresamente excluidas de un tratamiento protector, sujetándose al régimen general del Impuesto sobre Sociedades (art. 49 LCAFB)¹⁵.

3. Las fundaciones bancarias y la actividad económica

La fundación es una estructura jurídica de carácter no asociativo que supone la adscripción de un patrimonio a un fin, que se rige por la voluntad del fundador y que actúa por medio de administradores –patronos-. La adquisición de la condición de persona jurídica que señala el artículo 35 Cc es una construcción que ha ido evolucionado desde la Edad Media hasta principios del siglo XIX, y cuyo antecedente fueron las denominadas *Piae Causae* reconocidas en el Código y en las Novelas de Justiniano en el siglo VI, aunque tenían sus antecedentes en el siglo IV, básicamente a impulso del cristianismo (DE PRADA GONZÁLEZ, 2002: 56), y que resultaron ser de entre los establecimientos de beneficencia, las *venerabiles domus*: los hospitales, asilos de ancianos, orfanatos, hospederías para viajeros sin recursos, o albergues para pobres sin hogar, “que actuaban como sujetos de derechos, protegidos por el Ordenamiento jurídico, al servicio de unos fines de beneficencia pública de marcado interés general” (BLANCH, 2008: 20-21).

Al margen del antecedente histórico apuntado, el objetivo de las fundaciones es dar cumplimiento a la voluntad del, o de los fundadores con la dotación económica que hayan previsto, y con arreglo a las instrucciones que fijen, dentro del margen de discrecionalidad de la autonomía de su voluntad, pero que una vez que se constituye,

15. Aunque sí que estarán exentas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados según se establece en la Disposición final tercera de la L 26/2013.

el patrimonio aportado deja de ser disponible por los fundadores, rigiéndose la gestión por un órgano de administradores –el patronato– que actuará constreñido solo por el marco de la escritura fundacional, reflejo de la voluntad de los fundadores, y por la legislación de ámbito territorial que le pueda corresponder en función del domicilio y área de actuación pretendido.

En realidad, la fundación “es un patrimonio destinado a un fin de interés general y, por tanto, un patrimonio que no pertenece a nadie y que, en caso de liquidación, debe destinarse a otras fundaciones que persigan fines semejantes a los de la extinguida” (ALFARO ÁGUILA-REAL, 2015).

El interés general es la premisa para la constitución de las fundaciones. El reconocimiento constitucional de las fundaciones ligado al interés general es lo que abrió el camino para que la actividad fundacional no fuera estrictamente de beneficencia (DE PRADA GONZÁLEZ, 2002: 61), aunque, bien es cierto que tampoco se determinó el alcance de qué fuera “interés general”. En cualquier caso, el interés general lo que limita es la actuación de la fundación como operador económico en la intervención en el mercado, no el hecho de que pueda concurrir con otros operadores económicos. Este, y otros criterios, han hecho que la clasificación o distinción entre fundaciones por el legislador y por la doctrina haya sido especialmente prolija.

Así, en atención a la naturaleza de quién sea el fundador, la fundación será pública o privada. En función de la actividad, las clases pueden ser laborales, educacionales, religiosas, benéficas, vinculadas a partidos políticos, etc. (LÓPEZ-NIETO, 2006). Pero a los efectos que nos trae este trabajo, dentro de las fundaciones se distinguen, por un lado, y en función de la actividad y objetivo de su patrimonio, las denominadas fundaciones-empresarias (EMBID, 2015.b: 398) de las que no lo son. Dentro de las primeras, las fundaciones-empresarias, en función de que sea la propia fundación quien desarrolle la actividad económica-profesional (art. 24.1 LF) o sea parte integrante como propietaria o gestora de un operador económico que resulte el agente profesional (art. 24.1 § 2º LF), se distinguen a la fundación-empresa, para las primeras, y a la fundación con empresa, a las segundas¹⁶ (EMBID, 2010: 1377-1378; y 2015.b: 400). Esta misma clasificación también ha sido denominada como “fundación de empresa” (DE PRADA GONZÁLEZ, 2002: 60), o “fundación con objeto empresarial” (ALFARO ÁGUILA-REAL, 2015) –identificables con la fundación-empresa–; y “fundación titular o propietaria de empresa” (ALFARO ÁGUILA-REAL, 2015) –identificable con la fundación con empresa–. Y, de entre las fundaciones-empresa que desarrollan directamente la actividad económica, también se las ha distinguido entre dotacionales y funcionales (DE ÁNGEL YÁGÜEZ, 2003: 25). Las dotacionales serían las fundaciones que

16. En cualquier caso, las fundaciones con empresa no pueden participar en la propiedad de estructuras jurídicas que transmitieran su responsabilidad a los propietarios, salvo que, en el plazo de un año se transformara en otra que no lo hiciera (art. 24.3 LF).

desarrollan una actividad económica para la financiación de su actividad principal de interés general, con un carácter instrumental como recurso para la financiación de la fundación y de sus actividades de interés general¹⁷. En cambio, la fundación-empresa funcional es aquella que tiene como fin fundacional la realización permanente de la actividad económica, que también será de interés general, y que la desarrollará directamente.

En todos los casos, tanto las fundaciones-empresa, dotacionales o funcionales, como las fundaciones con empresa, tendrían vínculos, más que evidentes, con el Derecho mercantil¹⁸ por su condición de empresaria u operadora económica¹⁹, o por su intervención indirecta en una actividad empresarial. Las primeras, las fundaciones-empresa, cuando actúan directamente y de forma personal en el mercado, tendrían la consideración de empresarias²⁰, adquiriendo su estatuto jurídico como empresaria social, pese a que no tengan naturaleza asociativa²¹, dado que se trata de una estructura jurídica que ejerce la actividad empresarial en nombre propio asumiendo las consecuencias patrimoniales que se deriven de la actividad; y las fundaciones con empresa, en función de la participación que la fundación tenga sobre el agente que desarrolla la actividad empresarial (EMBID, 2010: 1379), podría considerarse

17. Las fundaciones-empresa dotacionales, para DE ÁNGEL YÁGÜEZ, quedarían fuera del marco legal de la LF por cuanto el artículo 24 prevé actividades económicas cuyo objeto esté *relacionado* con los fines fundacionales o sean *complementarias* o *accesorias* de las mismas. Si la obtención de recursos para el objeto fundacional es mediante una actividad que no guarda relación con este, quedaría excluida de la aplicación del régimen jurídico previsto (DE ÁNGEL YÁGÜEZ, 2003: 25-26).

18. Como ha destacado EMBID, “la referencia al Derecho supletorio en materia fundacional se está abriendo paso desde hace tiempo en la legislación española a propósito de algunas fundaciones especiales, como son las cajas de ahorros y las fundaciones bancarias” (EMBID, 2015.b: 408).

19. No vamos a entrar en la diferenciación entre el concepto de empresario y el de operador económico, porque partimos de que, en cualquier caso, operan en el mercado y tienen una intervención económica profesional, que es lo que la LES exige para el reconocimiento de una fundación como entidad de la economía social: “las fundaciones [...] que lleven a cabo actividad económica” (art. 5.1 LES).

20. En contra de este argumento, hay autores que entienden que al centrar el Código de Comercio el carácter de empresario a las personas física o a las compañías mercantiles o industriales, no podría considerarse como comerciante –empresaria– a una estructura jurídica que no es de compañía –sociedad– (DE PRADA GONZÁLEZ, 2002: 82-83).

21. Las fundaciones son personas jurídicas que no parten de un contrato asociativo, sino de la voluntad del, o de los fundadores, de vincular un patrimonio a un fin, pero sin miembros que decidan –solo, en su caso, gestores (patronos) del patrimonio ajeno– y sin el destino de las ganancias a sus miembros, característico del contrato de sociedad (arts. 1665 Cc o 116 Ccom). De hecho, el Código civil se cuida mucho de distinguir a las fundaciones de las asociaciones –del orden que sea–, o de cualquier otra persona jurídica sin ánimo de lucro: artículos 35.1; 37; 39; 212; 275 o 993 Cc. No obstante, en el ámbito fundacional “el recurso al Derecho de sociedades de capital se consolida con el paso del tiempo, seguramente por el hecho de su creciente influjo en la elaboración misma de la normativa fundacional, algunas de cuyas instituciones centrales han recibido la impronta de figuras bien contrastadas en el ámbito societario” (EMBID, 2015.b: 408).

como integrante en un grupo de empresas²², dado que su participación en la toma de decisiones del operador económico que actúa en el mercado podría suponer la imposición del criterio de la fundación, que sería de obligado cumplimiento para la estructura que sí actúa como empresaria. Si la fundación resulta la entidad controlante o dominante de la sociedad participada, tendría la titularidad de la “unidad de decisión”, que es elemento decisivo para su consideración como grupo de empresas, lo que la situaría en la órbita de las uniones de empresarios (EMBI, 2010: 1379; y 2015.b: 401).

El desarrollo de una actividad económica, tal y como requiere la LES para la consideración de las fundaciones como entidades de la economía social, ha de vincularse con las posibilidades que se prevén en el artículo 24.1 LF de “desarrollar” –directamente– y de “intervenir” –a través de su participación en sociedades– en el mercado. Respecto al desarrollo directo de la actividad económica, existe una corriente mercantilista mayoritaria que admite el carácter empresarial de la fundación y su adscripción al régimen mercantil y al propio de la economía social. Pero la intervención a través de su participación en sociedades va a depender de cuál sea el porcentaje de inversión y capacidad de decisión que puntualmente tenga la fundación en la sociedad. Dependerá de si con la participación que tenga en la entidad que desarrolla la actividad económica solo puede suponer una mera posibilidad de financiación con la posible obtención de ganancias que se repartan (dividendos); o si participa en la gestión de la sociedad. En este último caso, pese a no asumir personalmente los efectos de lo que hace la sociedad de la que forma parte la fundación en el mercado, sí que participa indirectamente en una actividad empresarial, llevando a cabo una actividad económica profesional que la vincula con el ámbito mercantil a los grupos de empresas, y, en todo caso, con el de la economía social.

Las fundaciones bancarias, por imposición legal, tienen que centrarse en “la atención y desarrollo de la obra social” que tuviera al tiempo de convertirse de caja de ahorros en fundación bancaria, y en “la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito” (art. 32.2 LCAFB). Es decir, que tendrá un interés general –la obra social– que podrá no entrar en el mercado, así como la gestión, entendemos que empresarial, de su participación en la entidad de crédito a la que ha cedido la actividad crediticia que desarrollaba siendo caja de ahorros.

22. En sentido contrario, negando el carácter de intervención de las fundaciones en actividades económicas a través de su participación en sociedades, un autor como DE ÁNGEL YÁGÜEZ afirma que, “como mucho, podrían justificarse cautelas del tono de la establecida en el apartado 3 del antiguo artículo 22, esto es, la de que las fundaciones con participación mayoritaria en una sociedad no personalista deban dar cuenta de dicha participación al Protectorado [...] la circunstancia de que ésta –la fundación– sea titular de *alguna* participación en una sociedad mercantil no es bastante, a mi entender, para afirmar que es la propia fundación la que desempeña o desarrolla la «actividad económica» que constituye el objeto de esta sociedad” (DE ÁNGEL YÁGÜEZ, 2003: 16).

El segundo objetivo fundacional que impone la ley a las fundaciones bancarias –la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito–, que no es de interés general, hace que deba calificarse a las fundaciones bancarias como fundaciones con empresa, y dentro de estas, identificables con fundaciones que desarrollan indirectamente la actividad de crédito (LARA ORTIZ, 2020: 171). De hecho el requisito legal de que las fundaciones bancarias mantengan una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración (art. 32.1 LCAFB), hace que se alejen de aquellas que su posible participación en una entidad de crédito, solo les permite la mera obtención de financiación para su obra social dada la falta de relevancia de su participación económica y a nivel decisorio o político, y/o para la posibilidad de intervenir en la gestión del banco en el que se integran.

Este planteamiento legal hace que las fundaciones bancarias, en el ámbito mercantil, se ubiquen entre los grupos de empresas. Además, el artículo 43.1 LCAFB señala la aplicación a la fundación bancaria cuando ostente una participación igual o superior al 30 por ciento de la entidad bancaria, o que le permita el control del mismo por aplicar cualquiera de los criterios del artículo 42 COM, referido al grupo de sociedades, tendrá que elaborar un protocolo de gestión que dé una imagen de su papel en la gestión económica y administrativa de la sociedad como entidad dominante del grupo empresarial. Es más, a efectos de aplicación del régimen especial de los grupos de empresas del artículo 163 quinquies de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, las fundaciones bancarias, aunque no alcanzaran tales porcentajes de participación, tendrán la consideración de entidad dependiente del grupo con su banco, según se establece en la DA 7ª LCAFB.

Tan relevante es para el legislador la finalidad económico-empresarial de las fundaciones bancarias de “la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito” (art. 32.2 LCAFB), que se les exige, en función del porcentaje de participación –a partir del 30 %–, que elaboren, y se les apruebe por el Banco de España, un plan financiero, un plan de diversificación de inversiones y de gestión de riesgos, y, en caso de llegar al 50 % de participación, la dotación de un fondo de reserva para garantizar la solvencia del banco participado (arts. 43 y 44 LCAFB), como responsable empresarial de la gestión del propio banco (IRACULIS, 2015: 566-573). El Banco de España se convierte, en última instancia, en el ente de control económico-profesional de las fundaciones bancarias, dado que, además de las funciones de responsable de la supervisión de la entidad de crédito participada que le corresponde por sus competencias en materia de disciplina e intervención de todas las entidades de crédito (art. 4 L 10/2014, de 26 de junio), también ha de valorar “la influencia de la fundación bancaria sobre la gestión sana y prudente de la citada entidad” (art. 46.1 LCAFB).

De hecho, el tratamiento fiscal de las fundaciones bancarias, excluidas del régimen especial de las entidades sin fines lucrativos, puede tener su justificación en la previsión que se hace en el apartado II del preámbulo de la LCAFB: “desde una perspectiva financiera [...] la fundación bancaria será [...] un actor principal presente en gran parte de las entidades de crédito de nuestro país”, llegando a participar de forma muy relevante, conformando auténticos grupos de empresas del ámbito bancario, e incluso convirtiéndose en la empresa dominante del mismo, lo que, a criterio del legislador, exige de un tratamiento tributario idéntico al que tenían las cajas de ahorros hasta su reestructuración legal convirtiéndose en fundaciones bancarias (MATA SIERRA, 2015: 616 y 618).

La previsión legal de participación económica de las fundaciones bancarias de un 10 por ciento en el capital de los bancos a los que entregan la anterior actividad crediticia cuando eran cajas de ahorros, se materializó, en la práctica, con una significativa titularidad de las que se transformaron, tal y como se desprende de los datos suministrados por la FUNDACIÓN DE CAJAS DE AHORROS en su informe “El nuevo mapa de las fundaciones: de cajas de ahorro a fundaciones” del año 2015. Así, según el indicado informe, la Fundación Bancaria Unicaja, tenía una participación en Unicaja Banco del 90,8 %; la Fundación Bancaria Ibercaja, participaba en Ibercaja Banco con el 87,8 %; la Fundación Bancaria la Caixa, participaba en Caixa Bank con el 58,91 %; o la Bilbao Bizkaia Kutxa Fundación Bancaria (BBK), participaba en Kutxabank con el 57 % (FUNCAS, 2015: 92-108). A fecha de diciembre de 2023, en la mayor parte de las fundaciones bancarias transformadas se ha mantenido la participación, o se ha producido una cierta desinversión en la correspondiente entidad de crédito, salvo el caso de la Fundación Bancaria Ibercaja, que ha incrementado ligeramente su participación en Ibercaja Banco –del 87,8 % al 88,04 %– (LÓPEZ SABATER, *et al*, 2024: 11).

Con estos presupuestos legales previstos en la norma (art. 32.1 LCAFB), y con la constatación empírica de la participación real de las fundaciones bancarias en sus respectivos bancos, ha de concluirse que estas fundaciones desarrollan, indirectamente, una actividad económica de primer orden: la actividad crediticia, por lo que están plenamente identificadas con las entidades de la economía social: “Forman parte de la economía social [...] las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica” (art. 5.1 LES), por lo que le es de plena aplicación el régimen jurídico de la economía social, y las acciones de promoción pública que se oferten para este tipo de entidades.

4. Las fundaciones bancarias como empresas sociales

El hecho de que una estructura pertenezca a una categoría jurídica no la invalida para que pueda, además, participar en otra si cumple sus presupuestos. Es lo que les

ocurre a las cooperativas de iniciativa social, o a las empresas de inserción social, que son unos tipos de sociedades de los que están recogidos como entidad de la economía social, las primeras por ser sociedad cooperativa, y las segundas por contemplarlas expresamente la LES, y, además, han sido espejo en el modelo del desarrollo legislativo de las empresas sociales en España, como se ha reconocido en el Informe de la Comisión Europea sobre las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa (BORZAGA, *et al*, 2020: 38) cumpliendo con los parámetros que desde el ámbito institucional y legal europeo se ha asignado a este tipo de entidades.

La distinción de las denominadas empresas sociales ya fue abordada por el grupo de investigación EMES²³ en el proyecto *The Emergence of Social Enterprise*, de 2001, fijando tres dimensiones claves para la consideración de una empresa como social: la dimensión económica/empresarial, que exige que la actividad de la entidad en el mercado esté por encima del veinticinco por ciento de la que desarrolla; la dimensión social que exige que la actividad de la entidad persiga un bien común social reconocido legislativamente, debiendo estar el fin social explícito claramente definido a nivel estatutario; y la dimensión relativa a la propiedad/gobernanza, que conlleva límites en la distribución de beneficios, y que en la gestión y control de la estructura todas las partes interesadas estén representadas. No obstante, será la interacción de las tres dimensiones lo que determinará si una organización puede, o no, calificarse como una empresa social. Este diseño de lo que deben ser las empresas sociales son las que ha fijado institucionalmente la Unión Europea (MACÍAS RUANO, 2023: 17). Analizando si las señaladas dimensiones se cumplen en las fundaciones, y de entre estas, en las bancarias, concluiremos, o no, si además de pertenecer a las entidades de la economía social también pueden ser reconocidas como empresas sociales.

4.1. La dimensión social de las fundaciones bancarias

La primera de las dimensiones fijadas para la apreciación de la estructura jurídica como empresa social es, precisamente, la social, tal y como se recoge en el informe de BORZAGA, *et al*, publicado por la Comisión Europea en 2020 sobre las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa –*Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative synthesis report*–, al señalar que “las empresas sociales persiguen objetivos sociales explícitos con vistas a beneficiar a la sociedad en general o a gru-

23. EMES es una red internacional de centros de investigación universitarios e investigadores individuales en empresas sociales, que se formó en 1996 y que tomó de nombre el acrónimo del primer proyecto de investigación que abordó por cuenta de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea durante los años 1996-1999 *L'émergence des Entreprises Sociales en Europe*, donde se fijaron los identificadores de las tres dimensiones de la empresa social (VARGAS VASSEROT, 2021: 67), y que posteriormente ha servido de criterio institucional europeo para la formación del marco jurídico en el que está inmersa.

pos específicos de partes interesadas frágiles”, debiendo estar el fin social explícito claramente definido a nivel estatutario (BORZAGA, *et al*, 2020: 122 y 30).

Esta dimensión se aprecia en el régimen jurídico y concepción de las fundaciones en general, puesto que, en España, estas entidades son organizaciones que tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general (art. 2.1 LF). Además, en los estatutos de cada fundación deberán figurar el objeto o fines (art. 11.1.b LF), que tienen que ser de interés general (art. 3.º LF). Y si este planteamiento jurídico de base no resultara absolutamente evidente para su ajuste a la dimensión social, la primera frase del epígrafe del informe de la Comisión Europea referido a la dimensión de las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa, comienza con la afirmación: “Al igual que las organizaciones de voluntariado y las fundaciones, las empresas sociales persiguen objetivos sociales explícitos” (BORZAGA, *et al*, 2020: 122), identificando las actividades de las fundaciones con las de las empresas sociales.

Y en el caso concreto de las fundaciones bancarias, como hemos reseñado anteriormente, su régimen jurídico, la LCAFB, señala como primer objeto fundacional, conforme dispone su artículo 32.2 que “La fundación bancaria tendrá finalidad social y orientará su actividad principal a la atención y desarrollo de la obra social [...]”.

El alcance de la obra social que contempla la LCAFB, aunque referida solo a las cajas de ahorros y no a las fundaciones bancarias, es la que se señala en su artículo 2.2: “La obra social de las cajas de ahorros podrá tener como destinatarios a los impositores, a los empleados de la propia caja y a colectivos necesitados, así como dedicarse a fines de interés público de su territorio de implantación”. Pero dado que las fundaciones bancarias provienen de la transformación obligatoria de las cajas de ahorros (art. 34 LCAFB), en el mismo sentido que para las cajas de ahorros habrá que entender la «finalidad social» y la «obra social» de las fundaciones bancarias. Y dado que las fundaciones bancarias, al contrario que las cajas de ahorros, no tienen impositores, la obra social se centrará en la atención de los colectivos necesitados, así como dedicarse a fines de interés público en el territorio de su alcance. En definitiva, la «finalidad social» de las fundaciones bancarias no debe entenderse como algo sustancialmente distinto del «fin de interés general» propio de las fundaciones en nuestro Derecho (EMBED, 2015.a: 403).

No obstante, la asignación de los recursos de las fundaciones bancarias al desarrollo de las obras sociales, en función de cuál sea su participación en el banco que adquiera la actividad crediticia de la anteriormente caja de ahorros, puede estar condicionada con el segundo de sus fines principales: “la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito” (art. 32.2 LCAFB). Si la participación de la fundación bancaria alcanza el 50 por ciento del capital del banco, estarán obligadas a atender financieramente a la constitución de un fondo obligatorio de reserva de solvencia del banco en el que participan, que, conforme ha concretado el Banco de

España en su Circular 6/2015, de 17 de noviembre, “hasta que el fondo de reserva alcance el importe mínimo objetivo que resulte de la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 4 del Real Decreto 877/2015, las fundaciones bancarias deberán destinar al fondo de reserva, al menos, un 50 % de los importes recibidos de las entidades de crédito participadas en concepto de reparto de dividendos en efectivo”, debiendo ser aprobado, en cualquier caso, la asignación presupuestaria por el Banco de España, quien priorizará la solvencia del banco intervenido sobre el desarrollo del fin social de la fundación propietaria, lo podría comprometer o mermar el alcance de la obra social (CALVO VÉRGEZ, 2013: 3).

Pese a ello, el enunciado del fin principal de las fundaciones bancarias es claro: “la atención y desarrollo de la obra social” (art. 32.2 LCAFB). Esta exigencia legal supone la plena asunción de la primera de las dimensiones por las fundaciones bancarias para su consideración como empresa social: la dimensión social de las fundaciones bancarias.

4.2. La dimensión económica/empresarial de las fundaciones bancarias

En el ámbito institucional europeo, a las empresas sociales se le exige una presencia autosuficiente en el mercado que las distinguen de las organizaciones fundamentalmente subvencionadas para el desarrollo de sus fines y que no realizan una actividad económica que ayude a la autosuficiencia. De hecho, se considera que las organizaciones que operan como empresas sociales se sitúan entre las asociaciones de prestación de servicios y las empresas convencionales, básicamente por el requisito de que al menos su actividad propia en el mercado esté por encima del veinticinco por ciento de los recursos que obtenga.

En la normativa estatal de Fundaciones, se exige, por un lado, que la dotación patrimonial de la fundación “ha de ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales” (art. 12.1 LF) para conseguir la autosuficiencia financiera. Además, continúa el precepto señalando que se presumirá que existe suficiente dotación cuando el valor de lo aportado alcance los 30.000 euros (art. 12.1 LF), mucho más que el capital mínimo en la mayoría de las sociedades mercantiles que operan en el mercado –todas excepto el de las sociedades anónimas–. En cualquier caso, la dotación fundacional se presume –no se considera– suficiente con tal valor; pero, llegado el caso, el protectorado podrá romper tal presunción y considerarla insuficiente en función de los fines fundacionales que se pretendan, informando, “con carácter preceptivo y vinculante para el Registro de Fundaciones, sobre la idoneidad de [...] la suficiencia dotacional de las fundaciones que se encuentren en proceso de constitución” (art. 35.1 LF, y 43.b RD 1337/2005, de 11 de noviembre). La suficiencia de la dotación ha sido interpretada como que “debe generar rentas o ingresos que

permitan atender o desarrollar actividades de interés general [...] deben permitir el desarrollo de estas actividades no necesariamente el primer año, sino dentro de los tres años a partir de la constitución” (LÓPEZ-NIETO, 2006: 196), con lo que la perpetuación, o al menos el mantenimiento significativo en el mercado, resultará una exigencia consustancial para las fundaciones con actividad económica.

Por otro lado, señala el artículo 27 LF, que, al menos, el 70 por 100 de los resultados de las explotaciones económicas que se desarrollen y de los ingresos que se obtengan por cualquier concepto, deducidos los gastos, se destinen a los fines fundacionales –de interés general–. Se parte, pues, de que debe haber resultados económicos por la actividad que desarrolla la fundación, para destinar un porcentaje relevante al fin fundacional, aunque conservando para perpetuación de la fundación y garantía de terceros otra parte de tales ingresos. Y si el carácter dotacional de la actividad no principal de la fundación no pudiera equipararse al desarrollo de una pura actividad de empresa en la búsqueda de beneficios, al menos sí estará por encima de las entidades puramente subvencionadas, que no obtienen recursos propios sino que son financiadas por ayudas públicas, que es lo que destaca el informe de “Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa” (BORZAGA, *et al*, 2020: 30) para la calificación de “empresa” social.

En el caso de la fundación bancaria, su régimen jurídico le exige como fin fundacional, además del señalado en torno a la obra social, –fin de interés general–, “[...] la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito” (art. 32.2 LCAFB).

Esa gestión de su participación en el capital social de la entidad de crédito que se haya quedado con su actividad crediticia al transformarse de caja de ahorros en fundación bancaria, como se ha destacado antes, debe suponer, como mínimo, una participación de esta en la entidad de crédito de al menos el diez por ciento, lo que supone una participación significativa, cualquiera que sea el tamaño de la entidad, lo que le permitirá ejercitar una influencia notable en la misma (ALONSO LEDESMA, 2014: 136).

El receptor de la actividad crediticia que practicaba la caja de ahorros que se convierte en fundación bancaria tiene que ser, de entre las distintas estructuras jurídicas que pueden desarrollar esta actividad –bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito o el Instituto de Crédito Oficial (art. 1.2 L 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito)–, un banco. La única elección posible para la cesión de la actividad crediticia de las cajas de ahorros a un banco, se justifica, primero por el antecedente normativo que alumbró a la Ley 26/2013, el Memorando de entendimiento de 23 de julio de 2012 entre España y la Comisión Europea que, en el subapartado 23 y, posteriormente, en su condición 20, establecía la obligación de las autoridades españolas de «preparar normas para clarificar el papel de las cajas de ahorros en su calidad de *accionistas* de las entidades de crédito [...]».

Si las fundaciones bancarias deben pasar a ser accionistas, solo pueden transmitir su actividad crediticia a cambio de participación en la propiedad a una sociedad anónima, que es la única estructura posible para constituirse como banco (art. 4.a RD 84/2015, de 13 de febrero), con lo que se descartan a las demás estructuras previstas para el desarrollo de la actividad crediticia –como las cooperativas de crédito–.

Además, el propio legislador, en el apartado III del preámbulo de la LCAFB, de forma reiterada indica la definición legal que pretende dar la norma a las fundaciones bancarias señalando que “La regulación comienza definiendo las fundaciones bancarias como aquellas fundaciones que tienen un porcentaje mínimo del 10 por ciento de participación en *un banco* [...] también a aquellas fundaciones ordinarias que tienen o adquieren tal porcentaje de participación en *un banco*”.

Por otro lado, y parece obvio, por una mera cuestión semántica: las cajas de ahorros se tuvieron que transformar en fundaciones “bancarias” (art. 34 LCAFB), no de crédito, o de financiación, o de ahorros, o cualquier otro término similar. Además, así se deduce de lo dispuesto en la propia LCAFB, en su disposición adicional undécima –“La Confederación Española de cajas de ahorros perderá su condición de entidad de crédito [...] sin perjuicio de que pueda prestar sus servicios a través de un *banco* participado por ella [...]”–, y en su disposición transitoria segunda –las “personas que a la entrada en vigor de esta ley sean miembros del consejo de administración de una caja de ahorros y simultáneamente miembros del consejo de administración de la entidad *bancaria* a través de la cual aquella ejerza su actividad como entidad de crédito [...] a) En ningún caso podrán ejercerse funciones ejecutivas en el *banco* y en la fundación”–.

Y, finalmente, la necesidad de que la entidad de crédito a la que la anterior caja de ahorros ceda su actividad crediticia debe de ser un banco se deduce del hecho de que cuando la caja de ahorros se transforme en fundación bancaria, ha de ostentar un porcentaje significativo de participación en el capital social, o en el derecho de voto de la entidad de crédito que se queda con la actividad crediticia. La fundación bancaria transformada, si cediera su actividad profesional a una cooperativa de crédito, aunque podría estar dentro del límite legal de participación en esta entidad –fijado en un máximo del 20 por ciento del capital (art. 7.3 L 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito)– tendría problemas en cuanto a la no superación de tal límite, dada las estructuras económico-financieras de las actuales cooperativas de crédito en España. Además, nada garantizaría que la fundación bancaria pudiera tener un derecho de voto que alcanzara el 10 por ciento de la cooperativa de crédito a la que hubiera cedido la actividad crediticia, ni que pudiera nombrar o separar a cualquier miembro de su Consejo Rector con base al principio cooperativo de gestión democrática.

tica de los miembros que, con algunas salvedades, supone que todos los miembros tienen el mismo derecho a voto (un miembro, un voto)²⁴.

Y si la única entidad receptora de la actividad crediticia de la que fuera caja de ahorros hasta su transformación en fundación bancaria ha de ser un banco, este tipo de sociedades, como ha quedado expuesto, solo puede ser sociedad anónima (art. 4.a RD 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito), donde el valor del voto es proporcional a la inversión del accionista (art. 188.2 LSC), con lo que, salvo en el caso de previsión estatutaria de acciones con voto adicional doble por lealtad (art. 527 ter LSC), no tendría ningún tipo de privilegio, ni de limitación, a la identidad de inversión/decisión, lo que no podría darse en el caso de que fuera una cooperativa de crédito, salvo que tuviera diez socios, situación absolutamente impensable para este tipo de entidad, cumpliéndose así la voluntad del legislador expresada en el requisito de participación/voto o posibilidad de nombramiento o separación de algún integrante del órgano de administración de la entidad de crédito participada.

Tantos son los argumentos jurídicos y semánticos para concretar la participación de las fundaciones bancarias en la propiedad o accionariado de un banco que “no se entiende el porqué de referirse a la participación en una «entidad de crédito», sintagma éste, por otro lado, de uso continuado a lo largo del entero texto legislativo” (EMBIT, 2015.a: 409).

La participación mínima del 10 por ciento en un banco, por sí, garantiza la obtención de unos beneficios en forma de dividendos²⁵ que, estructuralmente, aseguran la obtención de una financiación muy significativa de la fundación bancaria para el desarrollo de su obra social, con lo que la segunda dimensión para la calificación de empresa social se asegura plenamente en el caso de las fundaciones bancarias, máxime cuando el límite mínimo del 70 por ciento de asignación de recursos para la prestación del servicio de interés general previsto con carácter general para las fundaciones, en lo que respecta a las bancarias, no se aplica (DA 3ª LCAFB), con lo que su supervivencia podría estar más que garantizada asignando un porcentaje menor dotándose de recursos propios.

24. Vid. ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL en *Notas de orientación para los principios cooperativos*, 2015, p. 17.

25. Según los datos suministrados por la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), en promedio, las fundaciones “bancarias concentran la procedencia de sus ingresos en una única fuente [...] el 82,5 % de los ingresos proceden de los dividendos y del reparto de beneficios fundamentalmente de las entidades bancarias de las que ejercen derechos”, y un 5,7 % de ingresos por actividad propia (LÓPEZ SABATER, *et al*, 2024: 29), lo que no les excluye del requisito de actividad propia del 25 % para autofinanciación que exige la dimensión económica/empresarial, puesto que la financiación de la entidad, en ningún caso, proviene de subvenciones o donaciones ajenas.

4.3. La dimensión inclusiva de la gobernanza y la propiedad en las fundaciones bancarias

El contenido de la dimensión de la gobernanza y la propiedad que se exige para la calificación de empresa social a nivel institucional europeo, se concreta en la “implicación de la participación de las partes interesadas a través de diferentes medios [...] inclinación hacia el empoderamiento de los destinatarios [...] representan diferentes intereses en juego e implican a una pluralidad de partes interesadas en sus órganos de gobierno, incluidos beneficiarios, voluntarios, trabajadores y donantes, y se gestionan de acuerdo con *principios democráticos*” (Borzaga, *et al*, 2020: 123).

La propia concepción de lo que es una fundación supone el respeto de la voluntad vinculante de quien, o quienes la dotan patrimonialmente para la realización de una acción de interés general. Democracia y cumplimiento de voluntad no parecen dos conceptos sinónimos. Sin embargo, el desarrollo de la dimensión que se propone para alcanzar la condición de empresa social, por un lado la relativa al empoderamiento de los destinatarios parece obvio que el desarrollo de una actividad de interés general solo debe atender a los beneficiarios de tal acción; y, por otro lado, la relativa a la implicación de una pluralidad de partes interesadas en sus órganos de gobierno, la composición del patronato, en el régimen general de fundaciones, a priori no está coartado ni prefijado, con lo que puede estar compuesto por una diversa pluralidad de miembros, sean o no los que realicen la dotación. Solo en el caso de que el fundador o fundadores fijaran en la escritura de constitución los nombres o perfiles de los patronos se impondría una uniformidad y no una pluralidad en el órgano. Pero esta posibilidad, en el régimen especial de las fundaciones bancarias, no cabe. La composición del patronato que se exige en el artículo 39 LCAFB entre personas fundadoras, entidades de intereses colectivos, nuevos aportantes, personas de reconocido prestigio profesional en fines sociales y profesionales de la actividad financiera, parece ajustarse al requisito de la diversidad de partes.

Y, en cuanto a la gestión de acuerdo con principios democráticos, señalar que, pese a que la fundación es una organización sin estructura societaria, y por tanto carece de socios que pudieran decidir por mayoría, lo que supuestamente la privaría del calificativo de democrática (DÍAZ-AGUADO, 2018: 297), sin embargo, parece evidente su carácter como tal, ya que el órgano de gobierno –gestión– de las fundaciones es un órgano colegial, el Patronato, que adoptará sus acuerdos por mayoría (art. 14 LF), es decir, de forma democrática.

También es apreciable el carácter democrático en la elección de sus beneficiarios, que tienen que ser indiscriminados, aunque se exigiera su pertenencia a una determinada colectividad de personas, lo que obliga a la fundación a actuar imparcialmente (DÍAZ-AGUADO, 2018: 297).

En cuanto a la propiedad de las fundaciones en general, dado que se trata de un patrimonio afecto a un fin, la propiedad de la misma desaparece, puesto que cuando se hace la dotación inicial, o durante la existencia de la fundación, la titularidad de todos los bienes y derechos integrantes de su patrimonio pasan a ser titularidad de la propia fundación (art. 20 LF), resultando que las aportaciones realizadas a la dotación fundacional, en la medida en que se conceden sin contraprestación, no conllevan la aparición de ningún derecho para el aportante –más allá de los que se pudieran haber previsto en los Estatutos de la fundación sobre posible integración en el organigrama o estructura organizativa de la propia entidad–. Por tal motivo, la única parte interesada como propietaria es la propia fundación, que es quien está implicada en la actividad fundacional, con la única inclinación hacia el servicio, atención y empoderamiento de los destinatarios-beneficiarios, dado el carácter de interés general de esta. La pluralidad de partes interesadas en sus órganos de gobierno quedará a la voluntad del o de los fundadores, y tal y como se preverá en los estatutos de la fundación, pero sus acuerdos, aunque mediatizados por la voluntad y forma de desarrollo de la actividad fundacional expresada por los fundadores, siempre serán democráticos por el régimen de mayoría del patronato.

En las fundaciones bancarias, la dotación fundacional se formará con los bienes o derechos procedentes del patrimonio de la caja de ahorros de la que se ha transformado que haya decidido asignar la asamblea general de la caja (art. 35.1 LCAFB). Esa dotación económica, todos los dividendos que consiga de la propiedad del banco en el que participa, o cualquier otro ingreso o dotación que consiga durante su vigencia, podrían estar disponibles para el cumplimiento del principal objetivo o fin legalmente previsto: la atención y desarrollo de la obra social. Sin embargo, el otro fin principal de las fundaciones bancarias –“la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito” (art. 32.2 LCAFB)–, dependiendo de su participación en el banco –a partir del 50 % (art. 44.3 LCAFB)–, exigirá la formación de un fondo de reserva obligatorio para la solvencia de este. Esta circunstancia, la posible obligación legal de atender a la solvencia de un banco, no empecé para el presupuesto que hemos señalado en torno a las aportaciones realizadas a la dotación fundacional, en la que la única parte interesada en la propiedad es la propia fundación, que es la implicada en la actividad fundacional, y que debe velar por la atención y desarrollo de la obra social –primera de las actividades principales de las fundaciones bancarias– implicando que la elección de sus beneficiarios hayan de ser indiscriminados y, por tanto, rasgo de gestión democrática en la prestación del interés general del que se ocupa la fundación bancaria.

Y en lo referente a los órganos de gobierno de las fundaciones bancarias, su régimen jurídico establece que será el patronato y las comisiones y demás órganos delegados que considere el órgano de administración (art. 37 LCAFB), con remisión a la

normativa general de fundaciones, con lo que el funcionamiento del órgano supremo de gestión y administración tendrá el modelo de funcionamiento democrático que señala el régimen jurídico sustantivo general sobre fundaciones.

En cualquier caso, con el cumplimiento de estos parámetros, y considerando que la interacción de las tres dimensiones analizadas es lo que determina si una organización puede o no calificarse como una empresa social, podemos concluir que el peso y conjunción de todas ellas en el marco legal y forma de actuación de las fundaciones bancarias, permite afirmar que este tipo de fundaciones también deben enmarcarse en la concepción europea y en el derecho comparado europeo entre las denominadas “Empresas Sociales”.

5. Las fundaciones bancarias ante el anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social

Con el último Gobierno de la legislatura anterior –2023–, se presentó el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social²⁶, que, fue informado tanto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia²⁷, como por el Consejo Económico y Social²⁸. El anteproyecto no llegó más allá en el trámite parlamentario por la disolución de las Cortes Generales (RD 400/2023, de 29 de mayo). Pero como quiera que del resultado electoral la composición del Gobierno en la presente legislatura resultó muy similar al de la anterior, y tras alguna declaración²⁹ de la actual Directora General de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, la Sra. BELASSIR, parece que es objetivo del Ejecutivo seguir con la tramitación parlamentaria suspendida del mismo anteproyecto de ley.

26. https://ciriec.es/wp-content/uploads/2023/04/Anteproyecto_Ley_Integral_Economia_Social.pdf.

27. La CNMC en su informe se centra, fundamentalmente en la propuesta de mejora de las condiciones para la incorporación de cláusulas sociales en las ofertas de contratación del sector público, sin ninguna referencia, a los efectos que en este trabajo nos interesa, a la modificación propuesta relativa a la regulación de las empresas sociales en la propia Ley de la Economía Social. Vid. https://www.cnmc.es/sites/default/files/4712135_0.pdf.

28. El informe del CES fue positivo, aunque con las advertencias de la falta de profundidad de su análisis dada la “perentoriedad” del plazo que le fue impuesto desde el Gobierno, para su emisión y sin haber esperado a la finalización del proceso del trámite de audiencia e información pública, lo que ha supuesto la emisión de “únicamente algunas observaciones de carácter general”, y “no un dictamen acorde con la importancia económica y social de la reforma que acomete el Anteproyecto”. Vid. <https://www.ces.es/documents/10180/5271672/Dic092023.pdf/4c0baa63-ec85-a39d-6f9d-d475909e4a6d>.

29. En el “VII Congreso Internacional de Economía social EESCOOP: empresas sociales y emprendimiento. Retos y oportunidades para un desarrollo empresarial sostenible”, celebrado en Menorca, los días 30 y 31 de mayo de 2024, en el acto de inauguración.

El anteproyecto propone la reforma de tres leyes básicas del ámbito de la economía social: la Ley 27/1999, de Cooperativas; la Ley 44/2007, de empresas de inserción; y la Ley 5/2011, de Economía Social.

En lo que atañe estrictamente a la reforma de la LES, la que pretende ser la Ley integral de impulso de la economía social busca la clarificación de tipologías y del catálogo de entidades³⁰ para incorporar nuevas fórmulas asociativas (Apartado II de la Exposición de Motivos del Anteproyecto) al ámbito de la economía social, y para ello incorpora a la relación de entidades de la economía social fijado en el punto 1 del artículo 5 LES, una nueva: las empresas sociales; y desarrolla un régimen jurídico propio para este tipo de estructuras, en un nuevo punto 4 del artículo 5 de la misma norma.

En principio, califica directamente como empresa social a cualquiera de las que ya son reconocidas como entidades de la economía social cuando, además de seguir los principios recogidos en el artículo 4 LES, reúnan una serie de requisitos.

Las fundaciones bancarias, por el hecho de ser fundaciones con actividad económica, son calificables como entidades de la economía social, por lo que estarían en disposición de obtener el estatus jurídico de empresa social que prone el Anteproyecto si cumplieran con los requisitos que se prevén. Lo que hay que analizar es si las fundaciones bancarias pueden, o no, cumplir con los requisitos que legalmente se proponen en el anteproyecto de ley que contemplamos para su futura calificación como empresas sociales.

Cuestiones sobre las que no vamos a entrar, por extensión y para evitar el desenfoco del presente trabajo, serían, por un lado, la necesidad de cumplimiento de unos principios que se enuncian en la propia norma como “orientadores” -no obligatorios-; y, por otro lado, la necesidad de cumplimiento de todos y cada uno de ellos para la obtención de la calificación, no ya de entidad de la economía social, que no es exigible dada la calificación como tales de entidades que por su propia estructura y régimen jurídico no pueden cumplirlos todos ellos³¹, sino del propio concepto de empresa social.

30. Quizá simplemente poniendo en operatividad el catálogo de entidades que se previó en el momento inicial de la norma, habría sido suficiente para el fin pretendido de incorporar nuevas fórmulas asociativas en el ámbito de la Economía Social, aunque para ello debería haber creado un marco jurídico de algunas de estas, como el caso de las empresas sociales, ya que “el reconocimiento de una nueva figura societaria, aunque sea un subtipo social, debe venir de manos de una ley específica y propia” (VARGAS VASSEROT, 2022: 321).

31. Piénsese en las sociedades laborales, que son enunciadas como entidad de la economía social en el artículo 5 LES, y que, por ser sociedades capitalistas (Apartado I preámbulo L 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas: “Las sociedades laborales son sociedades de capital por su forma y por tanto les son aplicables las normas relativas a las sociedades anónimas y limitadas”), cuya retribución al socio es en función de la inversión realizada (art. 275 LSC), no pueden cumplir con el segundo de los principios orientadores del artículo 4 LES.

En cualquier caso, suponiendo que la entidad de la economía social concreta cumpliera con todos los principios orientadores de la economía social, además en el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social se exige para ser calificada como empresa social que cumplan los siguientes requisitos:

- a) *Que contemplen con precisión y concreción en sus Estatutos los fines sociales y/o medioambientales perseguidos por el desarrollo efectivo de sus actividades económicas, cuando se desarrollen en al menos uno de los siguientes ámbitos:*
- 1.º *La integración en el mercado laboral y la generación de oportunidades de trabajo de personas con discapacidad y/o en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social, cualquiera que sea el sector de actividad.*
 - 2.º *La realización de actividades que, mediante la prestación de bienes o servicios, satisfagan necesidades no atendidas por el mercado y contribuyan al bienestar de las personas afectadas por algún factor de vulnerabilidad y/o exclusión social, tales como la discapacidad, la ausencia de ingresos suficientes para el mantenimiento de sí mismo y/o de sus familias, así como otros que sean objeto de especial protección social por el ordenamiento jurídico, en ámbitos como el sanitario, el educativo, el habitacional, la economía de los cuidados, entre otros.*
 - 3.º *El desarrollo local de zonas desfavorecidas con especial atención a la realización de actividades en las zonas en declive demográfico*
- b) *Que apliquen, al menos, el 95 % de los resultados, excedentes o beneficios obtenidos en cada ejercicio al desarrollo de los fines sociales recogidos en sus Estatutos en los términos referidos en el apartado anterior.*

Estos son los requisitos que han de cumplir las ya reconocidas entidades de la economía social para ser calificadas como empresas sociales.

Cuestión interpretativa no menor sería la relativa a si el enunciado del apartado a) del artículo 5.4 pretendido, se refiere exclusivamente a la necesidad, o no, de que consten con precisión y concreción en sus Estatutos los fines sociales y/o medioambientales perseguidos cuando se no se desarrollaran en los ámbitos que enuncia a continuación. Si el requisito fuera interpretable en el sentido de que, si se determinara que la concreción de los fines fuera solo para las entidades que actúan en los ámbitos que se enuncia, podría entenderse que otras entidades de la economía social que no actuaran en esos concretos ámbitos enunciados y pudieran calificarse como empresas sociales, no necesitarían tener que hacer constar claramente el fin social que persiguieran, incumpliendo así, la dimensión social, que es la primera de las que se exigen a nivel europeo para la calificación de una empresa social: “El ob-

jetivo social explícito que se persigue debe definirse claramente a nivel estatutario” (BORZAGA, *et al*, 2020: 30). Pero, a cambio, esta interpretación supondría la posibilidad de incumplir esta dimensión para las fundaciones bancarias si su obra social no atendiera los ámbitos de actuación que se pretende que señale el apartado a) del artículo 5.4 LES. Lo que ocurre es que, con el segundo de los requisitos que se enuncia en el anteproyecto de ley, sobre el destino de los resultados, que ha de centrarse en el desarrollo de los fines recogidos en sus Estatutos “*en los términos referidos en el apartado anterior*”, parece descartar el que pueda haber entidades de la economía social que para ser consideradas como empresas sociales no tengan entre sus fines los que se enuncian en el apartado a) del artículo 5.4.

Si la interpretación del requisito es que solo podrán ser calificadas las entidades de la economía social como empresas sociales cuando sean centros especiales de empleo de iniciativa social, empresas de inserción, cooperativas de iniciativa social, o siendo cualquier otra estructura jurídica, tengan una actividad de atención social de las enunciadas, que coinciden mayoritariamente con las propias de las que señala en primer lugar, supondría una limitación en el ámbito de atención social focalizado en el mismo espacio social que las primeras estructuras que indica la norma, con lo que, salvo que lo contemplara así, de forma expresa en los estatutos de las fundaciones bancarias como ámbitos de actuación de su obra social, estas quedarían privadas de la posibilidad de ser consideradas como empresas sociales.

En cualquier caso, el segundo requisito que exige el artículo 5.4 para una entidad de la economía social que no sea centro especial de empleo de iniciativa social, empresa de inserción o cooperativa de iniciativa social es el de que “Que apliquen, al menos, el 95 % de los resultados, excedentes o beneficios obtenidos en cada ejercicio al desarrollo de los fines sociales recogidos en sus Estatutos en los términos referidos en el apartado anterior”.

Obviando cualquier consideración sobre el desinterés del legislador en que las empresas sociales sean primero eso, empresas, así como la desconsideración por su pervivencia en el tiempo, o la despreocupación por un margen económico de garantía frente a propios y terceros, hay que poner énfasis en el alcance del destino de los resultados al fin social de la entidad que lo fija en “al menos, el 95 % de los resultados, excedentes o beneficios obtenidos en cada ejercicio al desarrollo de los fines sociales”, porcentaje que es muy superior al que exige la Ley de Fundaciones para estas, que alcanza al 70 por 100 (art. 27 LF). Y mucho más cuando nos centramos en las fundaciones bancarias, que su régimen jurídico dispone, expresamente, que no están constreñidas por esa obligación presupuestaria (DA 3^a LCAFB)³², dada la exigencia

32. En cambio, en la normativa autonómica de las fundaciones bancarias de Aragón, se exige que la totalidad de sus excedentes, incluidos los rendimientos procedentes de su condición de accionista de una entidad financiera, se destinarán a formar un fondo para la obra social, salvo lo que se destine a reforzar los

de conformar, si alcanzan un 50 % de participación en el banco, un fondo de reserva obligatorio de solvencia del banco participado, y que, junto con el plan financiero anual que presente la fundación bancaria, han de ser aprobados por el Banco de España (art. 44 LCAFB), y cuyas fuentes de financiación vinculan todo el patrimonio de la fundación, tal y como ha determinado el Banco de España en su Circular 6/2015, de 17 de noviembre, al señalar que, llegado el caso, el “fondo de reserva deberá constituirse con fondos propios de la fundación, tales como los excedentes positivos del ejercicio, las reservas disponibles y la dotación fundacional”, así como que “hasta que el fondo de reserva alcance el importe mínimo objetivo [...] deberán destinar al fondo de reserva, al menos, un 50 % de los importes recibidos de las entidades de crédito participadas en concepto de reparto de dividendos en efectivo”.

Por otro lado, para el caso de las estructuras que no tuvieran la consideración de entidad de la economía social para ser reconocidas como empresas sociales, según el anteproyecto de ley integral de impulso de la economía social, necesitarían cumplir con los requisitos que les son exigibles a las que así se consideran, y además, que: «1º estén promovidas, constituidas o participadas íntegramente por una o varias entidades de la economía social; o bien// 2º estén promovidas o participadas en hasta un 25 % por administraciones públicas de ámbito estatal, autonómico o local, u otras entidades de titularidad pública siendo el resto promovido o participado por otras entidades de la economía social [...]», con lo que las fundaciones bancarias, además de que son entidades de la economía social, con estos últimos requisitos difícilmente serían incluibles en la categoría de empresa social.

La visión de lo que deben ser las empresas sociales por quienes prepararon el anteproyecto de ley, y de los actuales responsables del Gobierno según manifestaciones públicas hechas, dista mucho de la concepción a nivel europeo de este tipo de entidades. Pero en lo que concierne, exclusivamente, a las fundaciones bancarias, siendo, en esencia, empresas sociales con arreglo a los parámetros institucionales europeos, si se aprobara el anteproyecto propuesto desde el Gobierno de la Nación, quedarían fuera de tal calificación, lo que supondrá, como en el régimen jurídico italiano, aunque por distintas razones, que estarían fuera del marco legal de las empresas sociales, sin ni siquiera el convencimiento que tienen los italianos de que se trata de una entidad con una “pertenencia abstracta” al tercer sector.

recursos propios de la entidad de crédito (art. 20 L 4/2014, de 26 de junio), que es la finalidad del fondo de reserva obligatorio de solvencia que se exige en la normativa nacional, pero sin concretar obligación según participación. En la norma autonómica, el desarrollo del fin social es tan acusado que lo que se ha previsto como fondo obligatorio es uno de acción social, dotado con el 5 % anual del presupuesto de la fundación (art. 22 L 4/2014, de 26 de junio).

6. Conclusiones

Las fundaciones bancarias son unas entidades que ha resultado de la necesidad de reestructurar el mercado crediticio en un momento de gran debilidad económica, la crisis financiera de 2008. Se exigió que el negocio crediticio de las cajas de ahorros se desarrollara por entidades con posibilidad de obtención de recursos propios, por lo que debieron ceder la actividad profesional a bancos, pero evitando la pérdida de la obra social que las caracterizaba, que deberá seguir desarrollando con los réditos y dotaciones que obtuvieran las cajas al transformarse en fundaciones que participan en el banco que se queda con aquella la actividad crediticia.

Las fundaciones bancarias, por ser fundaciones, su régimen jurídico se dispersa en competencias autonómicas y nacional, tanto su norma sustantiva, como la supletoria de aplicación, la ley correspondiente al ámbito territorial donde opere la fundación bancaria.

La exigencia legal de que las fundaciones bancarias deben tener una participación significativa en el banco al que transmiten la actividad crediticia cuando eran cajas de ahorros, lo que las califica en la categoría de fundaciones con actividad económica.

Las fundaciones bancarias, por ser fundaciones con actividad económica, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.1 L 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, son calificables como entidades de la economía social.

Sin embargo, las fundaciones bancarias, pese a pertenecer a la categoría de fundaciones y a la de entidad de la economía social, se las ha excluido del régimen fiscal previsto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y ello por razón de su segunda actividad principal: “la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito” (art. 32.2 LCAFB), que hace que el legislador las valore más desde la óptica de ente que desarrolla de forma indirecta una actividad crediticia, que como agentes de transformación social, por el que se le aplicará el mismo régimen que el que tenían cuando eran cajas de ahorros, antes de convertirse en fundaciones bancarias.

A nivel institucional europeo, y con arreglo a algunas legislaciones del mismo entorno, las fundaciones bancarias cumplen con todas las dimensiones que se han establecido para adquirir la condición de empresas sociales:

- La social, que ha de estar expresamente recogida su finalidad en los estatutos propios de la entidad, y que en las fundaciones bancarias está contemplada como la primera de sus actividades principales: la atención y desarrollo de la obra social (art. 32.2 LCAFB).
- La económica/empresarial, que al menos el 25 por ciento de sus recursos sean generados con actividad propia en el mercado, que en las fundaciones bancarias se garantiza con los dividendos de la participación mínima de un 10 por ciento en

el capital del banco al que se transmite la actividad crediticia de cuando era caja de ahorros (art. 10.1 LCAFB).

- La inclusiva de gobernanza y propiedad, con la inclinación hacia el empoderamiento de los destinatarios, implicando a una pluralidad de partes interesadas en sus órganos de gobierno y que se gestionan de acuerdo con principios democráticos, que en las fundaciones bancarias se materializa con la composición plural del órgano de gestión (art. 39 LCAFB), y con su régimen de funcionamiento por acuerdos mayoritarios, dada la remisión del artículo 37 LCAFB al régimen general de fundaciones (art. 14 LF).

Pese a la suspendida tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social, el actual Gobierno ha anunciado la reanudación de su tramitación parlamentaria para que en el marco de la Ley de la Economía Social, se incorpore y desarrollen los requisitos de las empresas sociales en España. Pero la visión del Ejecutivo proponente de la norma, además de que se aleja de la visión institucional europea de las empresas sociales, por las exigencias de su contenido, dejará fuera del concepto legal de empresa social a las fundaciones bancarias.

Bibliografía

- ACI (2015): *Notas de orientación para los principios cooperativos*, recuperado de https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/guidance_notes_es.pdf.
- ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (AFI) (2023): *Análisis de la contribución económica y social de las fundaciones españolas*, Edit. Asociación de Fundaciones Españolas. Recuperado de https://www.fundaciones.org/EPORTAL_DOCS/GENERAL/AEF/DOC-cw63ef503810628/Ana769lisisdelacontribucio769necono769micaysocialdelasfundacionespan771olas.pdf
- ALFARO ÁGUILA-REAL, J. (2015): La fundación como persona jurídica, recuperado de <https://almacenederecho.org/la-fundacion-como-persona-juridica/>
- ALONSO LEDESMA, C. (2014): “Las fundaciones bancarias” en *Nuevas orientaciones en la organización y estructuración jurídica de las fundaciones*, Coor. Emparanza y Embid, AA.VV., Marcial Pons, pp. 133-174.
- BLANCH NOUGUÉS, J.M. (2008): “Sobre la personalidad jurídica de las «fundaciones» en Derecho romano”, *Revista General de Derecho Romano*, nº 10, pp. 1-12. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2677038>

- BORZAGA, C.; GALERA, G.; FRANCHINI, B.; CHIOMENTO, S.; NOGALES, R., y CARINI, C. (2020): *Social Enterprises and their Ecosystems in Europe. Comparative synthesis report* (Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa — Informe comparativo), Comisión Europea, Luxemburgo, Recuperado de <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8274>.
- CALVO VÉRGEZ, J. (2013): “Las nuevas exigencias de saneamiento y de gobierno corporativo en la futura ley de cajas: luces y sombras”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 864, pp. 1-4.
- DE ÁNGEL YÁGÜEZ, R. (2003): “Actividades económicas (mejor empresariales) de las fundaciones”. *Estudios de Deusto*, vol. 51, nº 2, pp. 11-45.
DOI: [https://doi.org/10.18543/ed-51\(2\)-2003pp11-45](https://doi.org/10.18543/ed-51(2)-2003pp11-45)
- DE PRADA GONZÁLEZ, J.M. (2002): “Actividades mercantiles de las Fundaciones”, en *Derecho de Sociedades. Libro Homenaje a Fernando Sánchez Calero. Vol. I*, AA.VV., McGraw Hill, pp. 53-99.
- DÍAZ-AGUADO JALÓN, C. (2018): “Las fundaciones”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 38, pp. 269-303. Recuperado de <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/rev.-32.pdf#page=269>
- EMBED IRUJO, J.M. (2010), “La inserción de una fundación en un grupo de empresas: Problemas jurídicos”, *Revista de Derecho Mercantil*, nº 278/2010, pp. 1373-1400.
- EMBED IRUJO, J.M. (2015.a): Artículo 32. Fundación Bancaria, en *Comentarios a la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias*, Dir. Emparanza, AA.VV., Thomson Reuters, pp. 399-415.
- EMBED IRUJO, J.M. (2015.b): “El lugar de la fundación en el Código Mercantil”, en *Estudios sobre el futuro Código Mercantil. Libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 397-412. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/21012>
- FICI, A. (2018). Le fondazioni filantropiche nella riforma del terzo settore. Vita e pensiero. Recuperado de https://centridiricerca.unicatt.it/crc-Fici_Irpa_marzo_2018.pdf.
- FUNDACIÓN DE CAJAS DE AHORROS (FUNCAS) (2015). *El nuevo mapa de las Fundaciones: de Cajas de ahorros a Fundaciones*, Fundación de Cajas de ahorros. Recuperado de <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/1971.pdf>.
- IRACULIS ARREGUI, N. (2015): “Artículo 44. Plan financiero”, en *Comentarios a la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias*, Dir. Emparanza, AA.VV., Thomson Reuters, pp. 563-573.

- LA CASA GARCÍA, R (2015): “Artículo 34. Obligación de transformación de las cajas de ahorros”, en *Comentarios a la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias*, Dir. Emparanza, AA.VV., Thomson Reuters, pp. 427-447.
- LARA ORTIZ, M.L. (2020): *De las Cajas de Ahorros a las Fundaciones Bancarias*, Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ SABATER, V.; LÓPEZ DÍAZ, J.C. y ELIPE FERNÁNDEZ, C. (2024): *Mapa de las fundaciones del sector CECA. Diez años después de la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias*, FUNCAS. Recuperado de https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/04/Mapa-fundaciones_DIGITAL.pdf.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F. (2006): *La ordenación legal de las fundaciones*, Wolters Kluwer España, S.A., Madrid
- MACÍAS RUANO, A. J (2023): “Las Fundaciones, una entidad de la Economía Social reconocible como Empresa Social”, CIRIEC-España. Recuperado de https://ciriec.es/wp-content/uploads/2023/04/COMUN017-T4-MACIAS.ok_.pdf.
- MATA SIERRA, M.T. (2015): “Artículo 49. Régimen fiscal”, en *Comentarios a la Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias*, Dir. Emparanza, AA.VV., Thomson Reuters, pp. 615-621.
- OLESTI RAYO, A. (2014). “La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 48 pp. 403-442. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4809920>
- RUIZ-NAVARRO, J.L., SIEIRA, S., RASTROLLO, A. (2011). “Sinopsis artículo 34”, Constitución Española, Congreso de los Diputados. Recuperado de <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=34&tipo=2>.
- TORTOSA, E. (2015). *Fulgor y muerte de las Cajas de Ahorros*. Universidad de Valencia.
- VARGAS VASSEROT, C. (2021): “Las empresas sociales: Regulación en derecho comparado y propuestas de “lege ferenda” para España”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 150, 63-85.
- VARGAS VASSEROT, C. (2022): “Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuestas *lege ferenda* para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 41, pp. 289-329, recuperado de <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/comen41-09.pdf>.

Sociedades Cooperativas y Sociedades Laborales como potenciales empresas emergentes

Paloma Bel Durán

Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas

Sonia Martín López

Escuela de Economía Social, Cooperativas y Otras
Organizaciones de Participación

EESCOOP – UCM

Resumen

Aunque es preciso determinar una cifra concreta, parece evidente que un porcentaje significativo de las sociedades cooperativas y sociedades laborales constituidas recientemente cumplen los requisitos para tener la consideración de empresas emergentes al amparo de lo establecido en la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. Sin embargo, por las cifras ofrecidas desde ENISA, las sociedades cooperativas y sociedades laborales de nueva creación desconocen la posibilidad de tener dicha consideración, así como las ventajas que pueden obtener por el hecho de tenerla.

Esta comunicación pretende sentar las bases de un proyecto de investigación de mayor envergadura que procura valorar no solo las hipótesis implícitas anteriormente señaladas, sino, además, si las empresas emergentes constituidas en el año 2023 podrían haber adoptado una fórmula jurídica de la economía social, así como los motivos por los que pudiendo hacerlo decidieron que no fuera así.

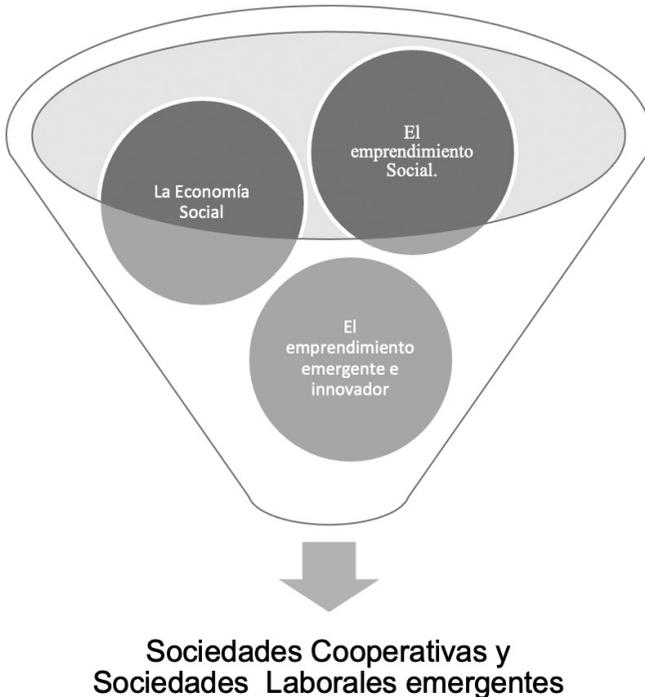
Palabras clave: Cooperativas, Sociedades Laborales, Empresas Emergentes, Innovación, Escalabilidad.

1. Análisis de los ejes que impulsan la creación de las Sociedades Cooperativas y Sociedades Laborales como empresas emergentes

Las sociedades cooperativas y laborales emergentes han de nacer, necesariamente, de la conciliación de tres ejes vertebradores:

1. La Economía Social.
2. El Emprendimiento Social.
3. El Emprendimiento Emergente e Innovador.

Gráfico 1. Los ejes de impulso de las Sociedades Cooperativas y Laborales emergentes



Fuente: Elaboración propia.

Nos detenemos para destacar algunas reflexiones de interés para el objeto de estudio:

Economía Social

1. Se puede afirmar, sin ningún género de dudas, que en España y en Europa, la Economía Social se encuentra en un momento de máximo reconocimiento y visibilidad. Y ello se ha ido consiguiendo, haciéndose hueco en las instituciones, en las políticas y en las estrategias.
2. Un conjunto de documentos¹ pone de manifiesto cómo, de forma unánime, desde las diferentes instancias en el ámbito nacional e internacional, se ensalzan las bondades y las fortalezas que tienen las entidades de la Economía Social para contribuir a lograr los retos y desafíos que hemos de proponernos.
3. Los retos que se consideran en el conjunto de documentos, se concretan en España en el **Plan de Acción Europeo de la Economía Social: “Construyendo un futuro para las personas”** (European Commission, 2021b) para el período 2021-2030, de modo que, desde la Economía Social, a través de iniciativas de emprendimiento innovadoras, se puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. **El Plan de Acción Europeo para la Economía Social tiene por objeto fomentar la innovación social para impulsar el potencial social y económico de las entidades de la Economía Social y lo hacen sobre la base del emprendimiento social y de las iniciativas de las denominadas empresas emergentes (*Scale up* y *Start up*)².**
4. En un Plan de Acción para la Economía Social, el emprendimiento y la innovación social han de tener un papel protagonista. Evidentemente, emprender a través de fórmulas de la Economía Social es emprender socialmente y lo cierto es que determinadas formas jurídicas, tales como las reconocidas como entidades de la Economía Social, parecen particularmente propicias para ello (Lejarriaga, G. y Bel, P., 2020).
5. Lo comentado para el Plan de Acción de la Economía Social Europea es válido para la nueva **Estrategia Española de Economía Social 2021-2027** elaborada por la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas del Ministerio de Trabajo y Economía Social (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2022) que incorpora entre sus ejes el

1. El Plan de Acción Europeo para la Economía Social (Comisión Europea, 2022); la Resolución sobre el Trabajo Decente y la Economía Social y Solidaria (Organización Nacional del Trabajo, OIT, 2022); la Recomendación sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, a propuesta del Comité de Empleo y Desarrollo Económico Local, 2022); el Informe “Desbloquear la Economía Social: hacia una sociedad inclusiva y resiliente” (Foro Económico Mundial, 2022); la Resolución “Promover la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible” (Asamblea General de la ONU, 2023).

2. Ver: (Council of the european union: Preparation of the competitiveness council on 20 february 2017 communication from the commission on europe’s next leaders: The start-up and scale-up initiative - presentation by the commission - exchange of views ST 5776 2017 INIT.2017).

de **Emprendimiento y Sectores Emergentes**, del mismo modo que en las iniciativas que se están poniendo en marcha en las estrategias y planes de las distintas comunidades autónomas.

6. La Estrategia Española de la Economía Social 2021-2027 se aprobó por Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027. Está dotada de recursos económicos y alineada con los objetivos de los Planes y Fondos *Next Generation* para la recuperación europea.

Emprendimiento Social

1. Se toma como referencia la definición adoptada por la Cátedra de Cooperativismo y Economía Social UCM-FECOMA: *El emprendimiento social es toda iniciativa que a través de fórmulas de mercado o no mercado pretende la creación de valor social sostenible, bien por simple orientación e intención social o por su contribución a la cohesión social sobre la base de la primacía de las personas sobre el capital y su gobernanza democrática y/o participativa* (Lejarriaga y Bel, 2018).
2. Empezar en **Economía Social es una forma de emprendimiento social**. Y es precisamente en esta línea en la que desde Europa **se identifica claramente el emprendimiento en organizaciones de la Economía Social como emprendimiento social porque en las entrañas de las entidades de la Economía Social se encuentra la capacidad, y también la obligación, de poner en marcha transformaciones sociales y económicas que contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

Emprendimiento emergente e innovador

1. El emprendimiento emergente e innovador. En los últimos años, el emprendimiento basado en la innovación va ganando espacio. Proyectos basados en el conocimiento sobre los que se han desarrollado nuevos productos y servicios que gracias a la tecnología hacen posible transformar las investigaciones en empresas viables.
2. Asistimos al despertar de una nueva economía basada en el conocimiento que supone una palanca importante de crecimiento y prosperidad, al basarse en actividades de alto valor añadido, con un alto potencial de crecimiento gracias a su escalabilidad y que pueden llegar a **mejorar procesos sociales, económicos, medioambientales o culturales, alineados, como no puede ser de otra manera, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

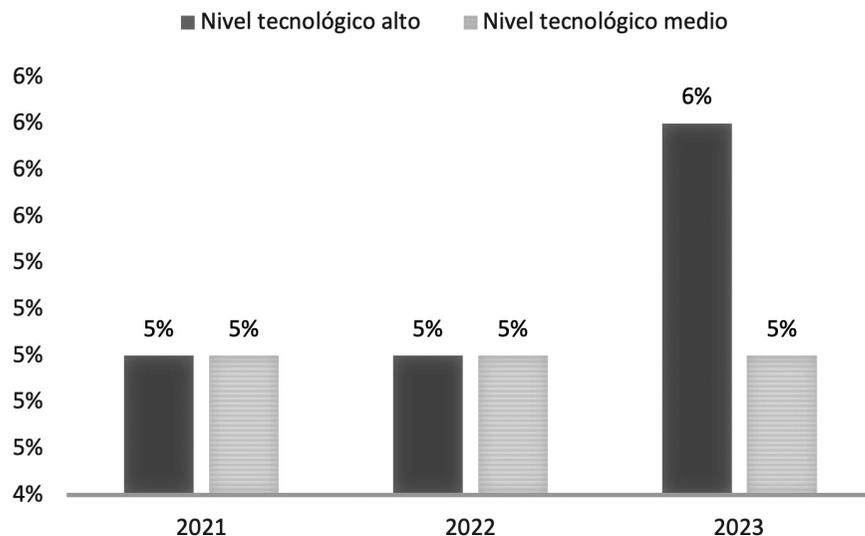
3. “El emprendimiento basado en el conocimiento y la innovación es un emprendimiento de alta calidad que favorece que las economías sean más competitivas, algo vital para, entre otras cosas, mejorar la empleabilidad” (Medina *et al.*, 2017). Con todo, se ha de buscar un emprendimiento de calidad que surja de la oportunidad (Juliá, 2013) que habrá de ser tenido en cuenta en cualquier proceso de apoyo al emprendimiento.

2. Radiografía del emprendimiento social, emergente e innovador

El emprendimiento conlleva una innovación que genera un cambio (no solo tecnológico) basado en el conocimiento (no solo científico) y que genera valor (no solo económico) y todos esos proyectos forman parte del emprendimiento emergente.

Esta sentencia es la base de lo que pretendemos analizar, realizando una radiografía del emprendimiento que genera valor tecnológico y social como motor del emprendimiento emergente.

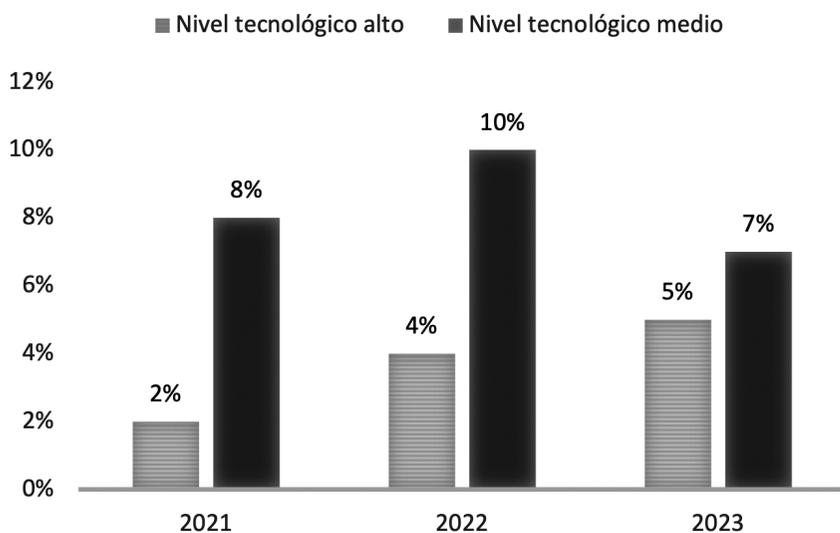
Gráfico 2. Evolución del nivel tecnológico en las iniciativas emprendedoras nacientes y nuevas



Fuente: Elaboración propia con base en: <https://www.gem-spain.com/informes-nacionales>. (Calvo et al., 2024).

En los últimos tres años, ha ido creciendo el nivel tecnológico de las iniciativas recientes (TEA) y consolidadas. Aunque todavía estamos lejos de tener un tejido emprendedor que se caracterice por su vocación tecnológica, una de cada ocho iniciativas se califica como de nivel tecnológico medio o alto. En 2023, ha crecido el porcentaje de iniciativas recientes (TEA) y consolidadas de nivel tecnológico alto, que mantienen un crecimiento sostenido desde 2020.

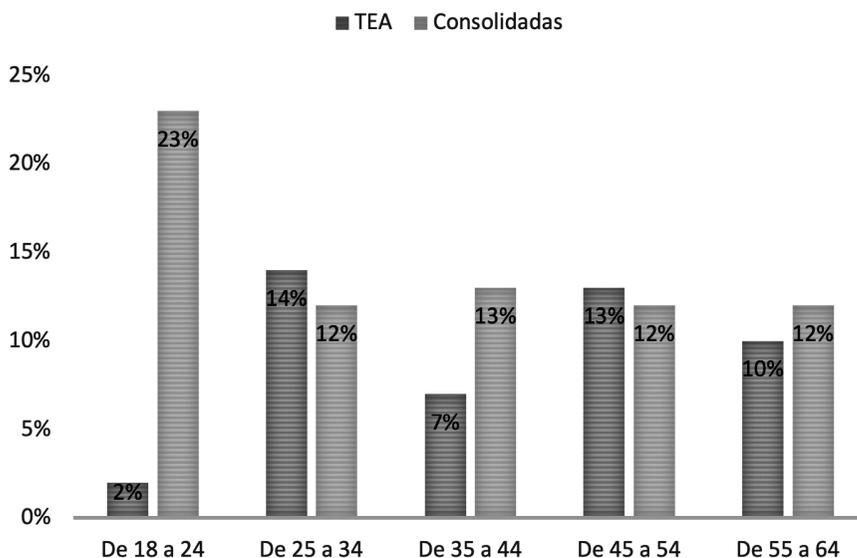
Gráfico 3. Evolución del nivel tecnológico en las iniciativas consolidadas



Fuente: Elaboración propia con base en: <https://www.gem-spain.com/informes-nacionales>. (Calvo et al., 2024).

El mayor porcentaje de las iniciativas consolidadas de nivel tecnológico medio-alto están lideradas por emprendedores con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años, a diferencia de lo que ocurría en el año anterior, donde el grupo más numeroso eran los emprendedores entre los 25 y los 30 años. A medida que aumenta el rango de edad de los emprendedores, disminuye el nivel tecnológico de estas iniciativas. Por su parte, el nivel tecnológico de las iniciativas recientes (TEA) se mantiene por debajo de las iniciativas consolidadas, salvo en el caso de los emprendedores con edades entre los 25 y los 34 años y entre los mayores entre 55 y 64 años.

Gráfico 4. Evolución del nivel tecnológico por edades en las iniciativas emprendedoras nacientes y nuevas y las consolidadas

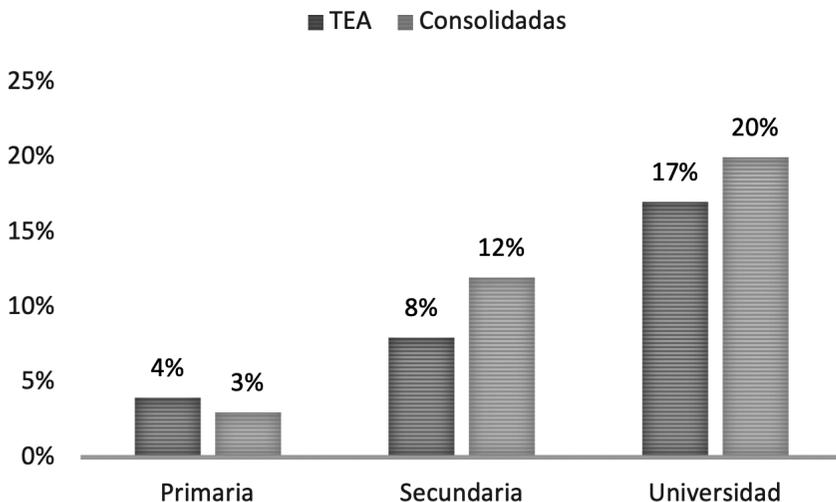


Fuente: Elaboración propia con base en: <https://www.gem-spain.com/informes-nacionales>. (Calvo et al., 2024).

El nivel educativo de los emprendedores condiciona la orientación tecnológica de las iniciativas, especialmente en el caso de las iniciativas consolidadas. Dos de cada diez emprendedores con un nivel educativo universitario (grado, máster, doctorado), califican sus iniciativas consolidadas como de nivel tecnológico medio-alto. Este porcentaje es algo menor (17%) en el caso de las iniciativas recientes (TEA), pero en ambos casos superan los porcentajes de emprendedores con menor nivel educativo y orientación tecnológica.

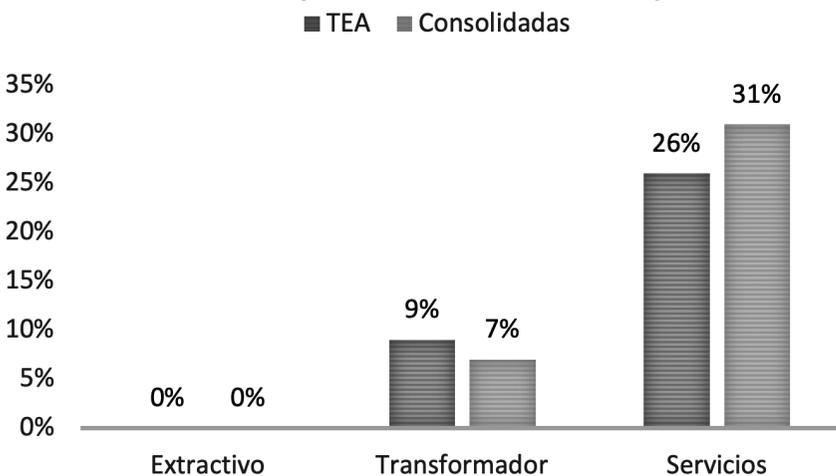
La orientación tecnológica de las iniciativas emprendedoras se concentra en los sectores de servicios a empresas y transformador. En 2023, aumenta significativamente el porcentaje de iniciativas recientes (TEA) de servicios a empresas calificadas como de nivel tecnológico medio-alto, pero se mantiene el porcentaje de iniciativas consolidadas del años anterior. En cambio, el sector extractivo y el de servicios al consumidor, permanecen ausentes como nicho de iniciativas emprendedoras de orientación tecnológica.

Gráfico 5. Evolución del nivel tecnológico por nivel de formación en las iniciativas emprendedoras nacientes y nuevas



Fuente: Elaboración propia con base en: <https://www.gem-spain.com/informes-nacionales>. (Calvo et al., 2024).

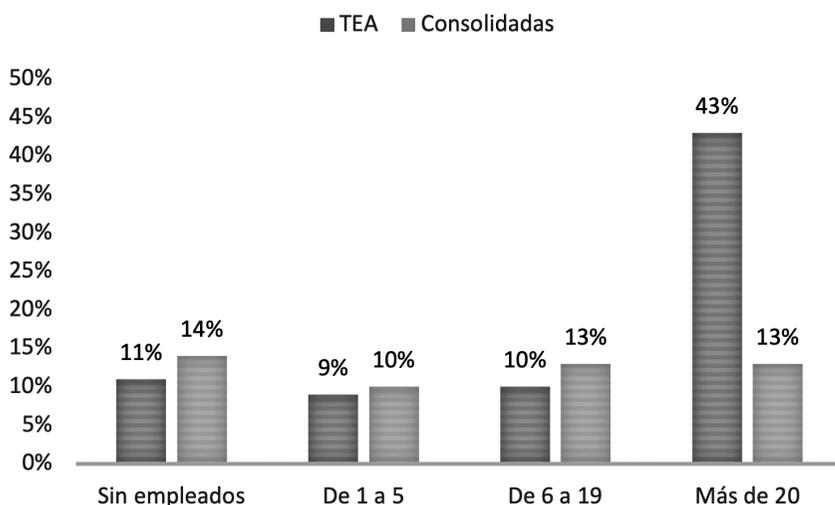
Gráfico 6. Evolución del nivel tecnológico por nivel de formación en las iniciativas emprendedoras nacientes y nuevas



Fuente: Elaboración propia con base en: <https://www.gem-spain.com/informes-nacionales>. (Calvo et al., 2024).

El número de empleados no parece ser un criterio que condicione el nivel tecnológico de las iniciativas emprendedoras consolidadas. No ocurre lo mismo en el caso de las iniciativas emprendedoras recientes (TEA), en las que el tamaño sí condiciona su nivel tecnológico, teniendo más del 40 por ciento, de las que tienen un nivel tecnológico medio-alto, plantillas de más de veinte empleados.

Gráfico 7. Evolución del nivel tecnológico por tamaño (número de empleados)



Fuente: Elaboración propia con base en: <https://www.gem-spain.com/informes-nacionales>. (Calvo et al., 2024).

En este orden de cosas, estamos asistiendo a una mayor presencia de emprendimiento universitario. En efecto, los datos del último informe del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, 2024) indican que, en 2023, el 13 por ciento de las personas con estudios universitarios afirma que está pensando en emprender en los próximos tres años, un 8 por ciento lo está haciendo y otro 8 por ciento está a cargo de empresas consolidadas de más de tres años y medio de vida. Entre los universitarios con máster, el 16 por ciento son emprendedores potenciales, y el 10 por ciento son emprendedores recientes (TEA), un porcentaje algo superior al de los universitarios con un doctorado. Estas tasas de emprendimiento superan a las de emprendedores con menor nivel educativo, y consolidan el crecimiento de las vocaciones emprendedoras en la población de mayor cualificación educativa. Y como no puede ser de

otro modo, el ámbito universitario es el entorno adecuado para generar proyectos innovadores que transformen las investigaciones en empresas viables que generen valor económico y también valor social (Comisión Europea, 2021) en el sentido más amplio del término (salud, educación, empleo de calidad, medioambiente, cultura, inclusión social, etcétera).

A modo de resumen, el perfil de los emprendedores con respecto al carácter innovador de los proyectos en España en 2023 es el siguiente:

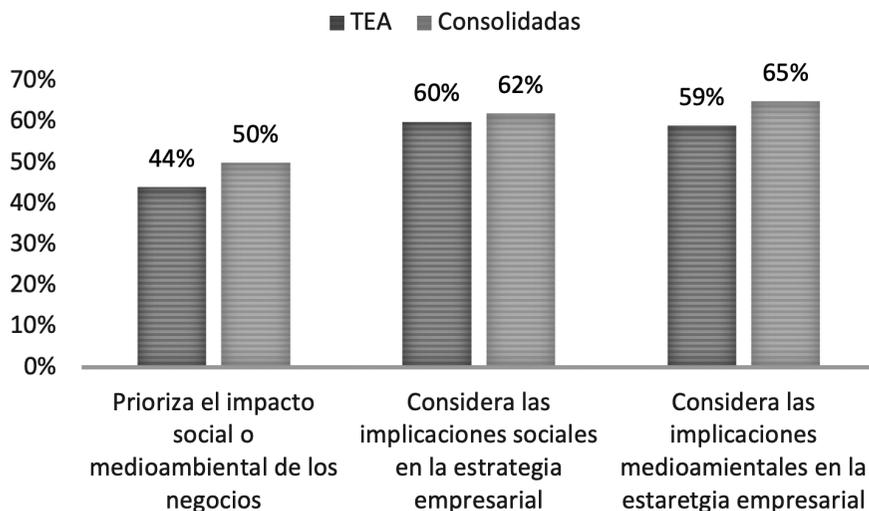
Tabla 1. Perfil de los emprendedores innovadores

Caracterización	
Perfil innovador	1 de cada 8
Edad	18-24 años
Formación	Universitarios
Sector	Servicios mayoritariamente

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, un aspecto a destacar es que, durante los últimos años, en la etapa pandémica y pospandémica, se ha incrementado sobremanera la sensibilidad social y eso se traslada a las iniciativas empresariales. Así, en el año 2023, aproximadamente uno de cada dos emprendedores afirma priorizar el impacto social y/o ambiental de sus iniciativas, y todavía son más los que consideran estos aspectos en la toma de decisiones de su negocio, tanto al inicio del proceso emprendedor como en la fase de consolidación, ascendiendo la cifra en este caso a 6 de cada 10 emprendedores. Aumenta la coherencia entre la orientación estratégica hacia la sostenibilidad de las iniciativas emprendedoras y su implantación efectiva a través de prácticas empresariales concretas de protección medioambiental, tanto entre los emprendedores recientes (TEA) como entre las empresas consolidadas.

Gráfico 8. Orientación social de las iniciativas emprendedoras



Fuente: Elaboración propia con base en: <https://www.gem-spain.com/informes-nacionales>. (Calvo et al., 2024).

3. Análisis del ecosistema de emprendimiento social e innovador que potencie la creación de las Sociedades Cooperativas y Sociedades Laborales Emergentes (el ecosistema de empresas emergentes)

En España se ha desarrollado un incipiente ecosistema de empresas emergentes procurando incrementar los índices de innovación en el conjunto del territorio, no solo en las áreas urbanas, de modo que se potencie la creación de una red que promueva la igualdad de derechos y oportunidades en todo el territorio.

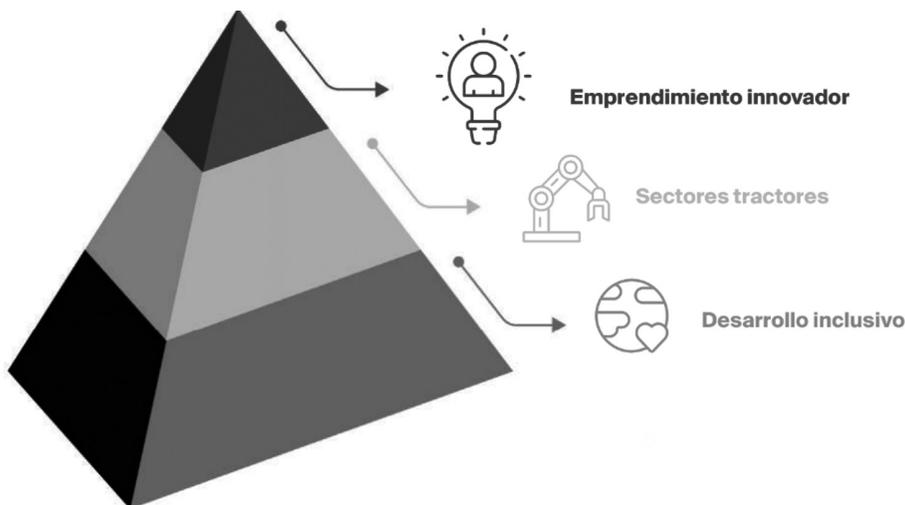
Con el fin de reforzar este ecosistema para incentivar la creación de empresas innovadoras como motores de la recuperación y la modernización de la economía española, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incluye la Estrategia España Nación Emprendedora.

3.1. La Estrategia España Nación Emprendedora

La denominada Estrategia España Nación Emprendedora (<https://nacionemprededora.gob.es/>) a través del Alto Comisionado promueve la creación de un ecosistema que conecte empresas, administración, inversores, aceleradoras, universida-

des y otros centros de formación e investigación. Se articula a través del desarrollo de un modelo que consiga que, para el año 2030, España sea una nación emprendedora que haga del emprendimiento innovador el motor de un nuevo modelo de economía, de generación de riqueza.

Gráfico 9. Modelo de desarrollo de la Estrategia España Nación Emprendedora



Fuente: <https://nacionemprendedora.gob.es/estrategia-espana-nacion-emprendedora>

La Estrategia España Nación Emprendedora propone poner en marcha **cincuenta medidas** para transformar las bases productivas de la economía y conseguir **cuatro metas** fundamentales a través del emprendimiento innovador que se apoya en **diez sectores** tractores y que aplica políticas que reduzcan **las brechas de género, territorial, socioeconómica y generacional**.

En la cumbre de la pirámide se situaría el emprendimiento innovador. La innovación es el pilar de la estabilidad de las economías más fuertes, nos hace estructuralmente más resistentes a las crisis y procura una mayor calidad de vida y el emprendimiento innovador es el instrumento clave para la transformación económica y social. El objetivo es que se tenga la mayor potencia posible para que sea capaz de hacer permear sus características al resto de los sectores productivos promoviendo los grandes sectores tractores industriales para favorecer el crecimiento.

La estrategia innovadora, fija las metas que se persiguen:

1. Acelerar el proceso de maduración de la inversión.
2. Atraer, retener y desarrollar el **talento**.
3. Potenciar las oportunidades de **escalabilidad** de las empresas.
4. Promover un sector público emprendedor con una presencia activa en el ecosistema.

En la parte intermedia de la pirámide, los sectores tractores. Se trata de sectores productivos con empresas líderes que deben servirse de esa innovación para incrementar su productividad y convertirse en empresas más competitivas. Reúne aquellos en los que estamos mejor posicionados y podamos reforzándolos dar respuesta a retos y desafíos globales y generar oportunidades de desarrollo de nuevos mercados empresas y personas.

Los sectores tractores son:

1. Industria.
2. Turismo y cultura.
3. Movilidad.
4. Salud.
5. Construcción y materiales.
6. Energía y transición ecológica.
7. Banca y finanzas.
8. Digital y telecomunicaciones.
9. Agroalimentación.
10. Biotecnología

Por último, en la base de la pirámide se representan las políticas de inclusión para cerrar aquellas brechas que este tipo de transiciones generan y que no pueden cerrarse por sí solas:

1. La brecha de género.
2. La brecha socioeconómica.
3. La brecha territorial.
4. La brecha generacional.

Dicho modelo persigue la puesta en acción de cincuenta medidas (<https://nacionempresadora.gob.es/estrategia-espana-nacion-empresadora/medidas>) de las que a efectos de este estudio se destacan:

1. Desarrollar diversos proyectos normativos y el crecimiento y reestructuración de los proyectos empresariales apoyándoles en todos los ámbitos (administrativo, financiero, fiscal, productivo y comercial) en el marco de la denominada Startup Europa³. El marco regulatorio que favorece al emprendimiento innovador se centraliza a través de la **Ley de Fomento del Ecosistema de las Empresas Emergentes**.
2. Poner en marcha la Oficina Nacional de Emprendimiento (ONE) como ventanilla única de servicios para emprendedores digitales y empresas emergentes (<https://startup.gob.es/>).
3. Crear la Red Nacional de Centros de Emprendimiento (RENACE) que interconecte incubadoras y aceleradoras de carácter público, privado y mixto, en la que se favorezca el emprendimiento y la innovación en todo el territorio nacional.
4. Promover un Plan Nacional de Emprendimiento Social desarrollando políticas de impulso al emprendimiento social entre todos los agentes públicos y privados que apoyen específicamente al emprendimiento innovador con impacto social, económico y medioambiental y apruebe un marco regulatorio favorable para el emprendimiento y la innovación social, así como que procure reforzar los mecanismos de inversión públicos y privados en emprendimiento social.
5. Favorecer la puesta en marcha de Planes de Compra sobre Acciones o Participaciones Sociales (*stock options* en su denominación anglosajona) como forma de retribución a los empleados de las empresas innovadoras con la finalidad de atraer y retener talento.
6. Crear entornos públicos de testeo (*sandbox*) por sectores para favorecer la innovación para facilitar la prueba y error y la experimentación de nuevos productos y modelos de negocio en un entorno real durante un periodo de tiempo limitado y bajo estricta supervisión del regulador.
7. Desarrollar instrumentos financieros para impulsar la inversión inicial y de crecimiento en *startups* en tecnologías disruptivas.
8. Fomentar medidas educativas para el fomento del emprendimiento: promover el emprendimiento en todas las etapas educativas. La forma más directa de atajar este problema es a través de la formación en competencias digitales, emprendedoras e innovadoras desde la infancia. Para lograrlo se proponen los siguientes puntos de trabajo: emprendimiento e innovación desde la infancia; incluir contenido dedicado al emprendimiento innovador en ferias educativas y ferias de empleo; y fomentar la participación de niños y adolescentes en eventos de emprendimiento; promover ofertas de formación universitaria alternativa basadas

3. Es una iniciativa de la Comisión Europea para conectar startups de alta tecnología, básculas, inversores, aceleradores, redes corporativas, universidades y medios de comunicación (Véase en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/startup-europe>).

en la metodología aprender haciendo (*learning by doing*) y la adquisición de competencias emprendedoras a través de la práctica en la formación profesional.

- a. **Universidad y emprendimiento:** Si la educación es la primera política económica del país, la educación universitaria es su punta de lanza. Por eso, las universidades españolas –tanto públicas, como privadas– deben jugar un rol fundamental en la formación en habilidades emprendedoras y en la promoción del emprendimiento innovador como alternativa profesional. Se recomienda el análisis de cambios curriculares en la universidad dirigidos a promover una asignatura universitaria obligatoria sobre emprendimiento y creación de empresas y promover el Máster en Emprendimiento Innovador como titulación oficial reglada universitaria. En paralelo, cada universidad podrá poner en marcha diversas acciones entre las que figuran: centros de emprendimiento, creación de empresas en la Universidad o Creación de ‘spin-offs’ universitarias.
- b. **Formación profesional y emprendimiento:** La Formación Profesional española basa su modelo educativo y su oferta formativa en fomentar la actitud y la actividad emprendedora; y la orienta a la práctica profesional, presentándose como una alternativa de valor a la formación universitaria. No obstante, en España solo un 11,6% de personas escoge estudios de formación profesional frente al 47,2% de Alemania, país líder en innovación. Por eso es necesario visibilizar el atractivo de la Formación Profesional como una excelente vía de formación y acceso al mundo laboral; y trasladar sus buenas prácticas relacionadas con el emprendimiento y la innovación al resto de ámbitos de la Educación. Entre las acciones a poner en marcha se encuentran: diseñar un programa de incubación de proyectos empresariales en el que participen universitarios y estudiantes de formación profesional integrados en equipos de trabajo mixtos o poner en marcha proyectos de innovación en centros de formación profesional que impulsen la innovación dentro de los centros educativos, en conexión con las empresas y los territorios.

3.2. Los pilares normativos del ecosistema de emprendimiento

Para reforzar ese ecosistema de emprendimiento, se prevé el desarrollo de diversos proyectos normativos y como pilares de todos ellos, se promulgan dos leyes:

- **La Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.** BOE, n.234, de 29 de septiembre (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-15818) para facilitar la creación de empresas, reducir obs-

táculos regulatorios, luchar contra la morosidad e impulsar su crecimiento y expansión y se desarrolla.

- La **Ley 28/2022, de 22 de diciembre, de fomento del ecosistema de empresas emergentes**. BOE, n.306, de 22 de diciembre (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-21739) que incorpora un importante conjunto de medidas con el objeto de:
 1. Reducir los obstáculos detectados en la creación y crecimiento de estas empresas de tipo legislativo, referidos fundamentalmente a las cargas fiscales y sociales, a las exigencias del derecho mercantil y a los trámites burocráticos.
 2. Promover la inversión en innovación impulsando instrumentos públicos de apoyo al ecosistema de empresas emergentes.
 3. Reforzar la colaboración público-privada con el fin de impulsar el crecimiento de estas empresas.
 4. Apoyar a los emprendedores y trabajadores de este tipo de empresas.
 5. Promover la conexión entre el sector y las empresas, la administración pública y los centros de formación e investigación (la Universidad).

Estas leyes han de ser complementadas con las disposiciones de las muchas normas afectadas para que no colisionen o anulen las ventajas establecidas en favor de las empresas destinatarias de esta ley.

4. El ámbito de aplicación: Las empresas emergentes

Evidentemente, el ámbito de aplicación son las denominadas empresas emergentes.

4.1. Empresas emergentes (innovadoras) vs empresas convencionales

En el mundo actual, cada día emergen nuevas empresas para ofrecer sus productos y servicios en distintos sectores como el agrícola, el de las telecomunicaciones, la energía, etcétera. Algunas de ellas son empresas que se conocen como convencionales, mientras otras responden a la definición de empresas emergentes, a las *startup*, en terminología anglosajona.

Estas últimas son empresas de nueva creación que, gracias a su modelo de negocio escalable y al uso de las nuevas tecnologías, tienen grandes posibilidades de crecimiento y poseen unas características que las diferencian de las empresas convencionales:

- **Son organizaciones jóvenes, emergentes** y, por tanto, no cuentan con un recorrido y un posicionamiento previo. Característica que puede ser común a las empresas jóvenes convencionales.
- **Son empresas innovadoras.** Aunque las empresas convencionales, puedan contar con tecnologías de última generación, a diferencia de las *startup*, no basan su modelo de negocio en la innovación. En el caso de las empresas emergentes, principalmente el modelo de negocio está asociado a la tecnología, lo cual constituye una ventaja competitiva.
- **Son empresas con un enfoque global**, más amplio, generalmente geográfico; mientras que las tradicionales suelen orientar su negocio al mercado local y/o nacional.
- **Son escalables** y buscan aumentar su magnitud e ingresos en periodos de tiempo cortos, sin que esto conlleve un aumento de sus gastos. Las convencionales desarrollan modelos más lineales.
- Están sometidas a un **alto riesgo** derivado de su alto contenido innovador y por su modelo de negocio. Suelen contar con menores tasas de supervivencia.
- Tienen una diferente **estructura de costes** (tienden a reducirlos) y una estructura económica vinculada en mayor medida a los **activos inmateriales o intangibles**.

Estas empresas generan nuevos enfoques en sus modelos de negocio que deben deshacer los procesos lineales de ejecución, análisis e implantación para pasar a **modelos circulares** en los que poder ir encajando el proyecto de manera secuenciada. Detrás de esos modelos hay toda una filosofía de creación y promoción de empresas, como la **Lean Startup o Design Thinking** que procura que los proyectos se vayan validando a través de una serie de encajes en sucesivas fases.

Así se pueden establecer cuatro encajes sucesivos que condicionan el tratamiento que de las mismas haya que hacerse. Se trata, en definitiva, de un proceso de “testeo” que trata de averiguar si la solución que se plantea responde realmente a un problema existente (ENCAJE PROBLEMA-SOLUCIÓN), si el mercado acoge esa solución, es decir si hay un mercado o puede generarse para la propuesta de valor que estamos generando (ENCAJE PRODUCTO-MERCADO); cómo trasladar el producto o servicio al mercado (ENCAJE PRODUCTO-CANAL) y que capacidad tiene el equipo promotor y las personas que lideran el proyecto para ejecutar el modelo (ENCAJE PRODUCTO-EQUIPO PROMOTOR), ejecución e implementación de una idea de negocio prometedora.

Las características anteriores condicionan su funcionamiento y la forma de financiarse y comportarse en los mercados, en efecto:

- Tienen dificultades para financiarse en las fases iniciales, al exigir capital para poder madurar y probar sus ideas antes de que la empresa empiece a generar ingresos al estar expuestas a un alto riesgo derivado de su alto contenido innovador y el éxito o supervivencia de su modelo de negocio.
- Requieren grandes inversiones de capital para permitir su rápida expansión en caso de éxito derivado de su potencial de crecimiento exponencial a través de economías de escala.
- Tienen comprometidas las remuneraciones de los partícipes en el proceso real al depender de la captación y retención de trabajadores altamente cualificados y de alta productividad desde las fases iniciales de la empresa en las que no existe un flujo de ingresos suficientes para compensarles.
- Están expuestas a una fuerte competencia internacional por captar capital y talento extranjero.

Todas estas características de las empresas emergentes no encajan con los marcos normativos rígidos tradicionales por lo que se justifica un tratamiento diferenciado en los ámbitos fiscal, mercantil, civil y laboral con respecto a otras empresas que desarrollan modelos de negocio diferenciados.

4.2. Las empresas emergentes en el ámbito de la Ley 18/2022

Según la Ley 18/2022, las empresas emergentes son personas jurídicas que reúnen simultáneamente las siguientes condiciones:

- Ser de nueva creación o, no siendo de nueva creación, cuando no haya transcurrido más de cinco /siete años desde la fecha de inscripción en el Registro Mercantil (o Registro de Cooperativas competente).
- No haber surgido de una operación de fusión, escisión o transformación.
- Tener su sede social, domicilio social o establecimiento permanente en España.
- El 60% de la plantilla deberá tener un contrato laboral en España (en las cooperativas se computarán dentro de la plantilla los socios trabajadores).
- Ser una empresa innovadora que cuente con un modelo de negocio escalable.
- No distribuir, ni haber distribuido dividendos (o retornos en el caso de las sociedades cooperativas).
- No cotizar en un mercado regulado.

Es decir, la empresa emergente, a los efectos de esta ley es una *startup* española, tal y como se ha definido en los epígrafes previos que además:

- No puede surgir de operaciones societarias de fusión, transformación o escisión (aquí quedarían fuera las sociedades laborales que surgen del traspaso de la empresa a los trabajadores).
- No tener ánimo de lucro (lo cual es coherente con la práctica de las empresas de participación que anticipan los resultados vía retribución a los socios trabajadores).
- Que el 60 por ciento de la plantilla tenga contrato laboral en España lo cual es consustancial a la sociedad laboral en la que más del 50 por ciento de los socios son trabajadores.
- No cotizar en mercados regulados (que no están al alcance las sociedades laborales).

4.3. Innovación y escalabilidad de las empresas emergentes en el ámbito de la Ley 18/2022

La Ley establece que las empresas emergentes han de ser innovadoras y ello en una doble esfera:

- Por una parte, por el simple hecho de serlo, son innovadoras las denominadas Empresas de Base Tecnológica de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación modificada por la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011 «BOE» núm. 214, de 06/09/2022 (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-14581>).
- Por otra, las empresas innovadoras definidas en la propia ley.

Tabla 2. Definición de empresa innovadora

Empresa innovadora	Empresa de base tecnológica
Aquella cuya finalidad es resolver un problema o mejorar una situación existente mediante el desarrollo de productos, servicios o procesos nuevos o mejorados sustancialmente en comparación con el estado de la técnica y que lleven implícito un riesgo de fracaso tecnológico o industrial.	Aquella cuya actividad requiere la generación o un uso intensivo de conocimiento científico-técnico y tecnologías para la generación de nuevos productos, procesos o servicios y para la canalización de las iniciativas de investigación, desarrollo e innovación y la transferencia de sus resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

Lo anterior no es suficiente para ser considerada empresa emergente porque requiere de una certificación y un proceso que se sintetiza en el siguiente cuadro:

El procedimiento es el siguiente:

1. Las propuestas se envían a través de registro electrónico: <https://www.enisa.es/es/certifica-tu-startup/startups>
2. Resolución en tres meses después de la subsanación de cualquier deficiencia que pudiera haber en la información remitida o por silencio administrativo positivo.
3. ENISA publica las empresas certificadas como empresas emergentes: <https://www.enisa.es/es/certifica-tu-startup/startups>
4. ENISA aportará la correspondiente documentación acreditativa del cumplimiento de todos los requisitos exigibles para adquirir la condición de empresa emergente directamente al Registro Mercantil, o al Registro de Cooperativas competente, lo que se hará constar en la hoja abierta a la sociedad, y siempre que tales requisitos no exijan la modificación de los estatutos sociales.
 - a. Se prevé la interlocución con entidades colaboradoras, categoría en la que se encuentran las entidades de las Comunidades Autónomas, para la realización de actividades relativas a la tramitación, gestión documental, difusión y seguimiento.
5. Los registros publican la información de las empresas emergentes inscritas: <https://www.registradores.org/empresas-emergentes-enisa>

4.3.1. Criterios de innovación y escalabilidad

Se entiende que una empresa es innovadora si se cumple al menos uno de los siguientes requisitos, según el artículo 4 de la Orden PCM/825/2023, de 20 de julio:

- Los gastos en investigación, desarrollo e innovación tecnológica representen, al menos, un 15 por ciento respecto de los gastos totales de la empresa durante los dos ejercicios anteriores, o, en el ejercicio anterior cuando se trate de empresas de menos de dos años.
- Haya sido beneficiaria de inversión, financiación o ayuda públicas para el desarrollo de proyectos de I+D+i o de emprendimiento innovador en los últimos tres años sin haber sufrido revocación por incorrecta o insuficiente ejecución de la actividad financiada.
- Disponga de un informe motivado emitido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, respecto a su alto grado de innovación.
- Acredite disfrutar de bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social por tener contratado personal investigador.
- Disponga de un Sello Pyme Innovadora concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

- Disponga de Certificación de Joven Empresa Innovadora emitida por AENOR (EA0043) o de Certificación de Pequeña o microempresa Innovadora emitida por AENOR (EA0047) o Certificación conforme a la norma UNE 166.002-Sistemas de gestión de la I+D+i.

En caso de no cumplir ninguno de los criterios anteriores, la entidad certificadora evaluará el carácter de emprendimiento innovador teniendo en cuenta si la empresa solicitante cumple con alguno de los siguientes aspectos:

- La presencia de innovación tecnológica ya sea en desarrollo o explotación, y que pueda estar protegida por derechos de propiedad industrial (quedan excluidos marcas y nombres comerciales) u otros derechos como software o *know-how* protegidos, todos ellos relacionados con el modelo de negocio de la empresa solicitante. Se podrá solicitar la emisión de un informe potestativo a la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM) para la evaluación de este aspecto.
- **La presencia de innovación en productos, procesos, servicios y/o modelos de negocio.**

Con respecto a la escalabilidad, la entidad certificadora evaluará su alto potencial de crecimiento y su escalabilidad a partir del análisis de los criterios siguientes:

- Grado de atractivo del mercado. Se valorará la oferta y la demanda del sector en el que opera la empresa solicitante, la generación de tracción, las estrategias de captación de usuarios o clientes, así como el crecimiento de la demanda, la sensibilidad de la demanda al ciclo económico, las barreras de entrada para nuevos oferentes, así como otros aspectos que pueden ayudar a establecer o inferir el grado de atractivo del mercado.
- Fase de la vida de la empresa. Se valorará la implementación de prototipos y la obtención de un producto mínimo viable o la puesta en mercado del servicio. Así como la posición de la empresa solicitante en el mercado, si sus productos o servicios están o no en el mercado, desde hace cuánto tiempo se comercializan, cuánto tiempo llevan en desarrollo, o cuánto tiempo tardarán en llegar a la fase de comercialización, entre otros.
- Modelo de negocio. Se considerará respecto de cada solicitante la escalabilidad del número de sus usuarios, del número de sus operaciones o de su facturación anual, así como la definición y monetización de su actividad, productos y/o servicios y los objetivos y naturaleza de su plan de inversión y su financiación.
- Competencia. Se valorarán las empresas competidoras en su ámbito o sector de actividad y su diferenciación, incluyendo las fortalezas y debilidades que presentan las empresas competidoras respecto a la empresa solicitante.

- Equipo. Se valorará la experiencia, formación y trayectoria del equipo que componga la empresa solicitante, tanto la experiencia previa en otras empresas y sectores afines del equipo directivo, como la solvencia y trayectoria de los socios.
- Contratos con proveedores, suministradores y contratos de alquiler. Se considerarán las empresas y/o profesionales que prestan servicios a la empresa solicitante y su importancia en el proceso de producción.
- Clientes. Se considerarán el volumen de clientes o usuarios de la empresa solicitante, su grado de concentración y su relevancia para la empresa en función de su diversificación.

Además, ENISA considerará como factor de aprobación directa del carácter del emprendimiento escalable el haber firmado una o varias pólizas de crédito con ENISA en los últimos tres años, siempre que alguna de ellas esté vigente y no existan incidencias sobre la misma.

5. La propuesta de estudio

Lo anterior pone de manifiesto un marco de estudio para la realización de un proyecto de investigación que caracterice a las sociedades cooperativas y laborales como empresas emergentes al amparo de lo establecido en la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes.

5.1. Los objetivos

1. Identificar si las sociedades cooperativas y las sociedades laborales constituidas en 2023 cumplen los requisitos para tener la consideración de empresas emergentes.
2. Analizar si las sociedades cooperativas y sociedades laborales tienen conocimiento de la posibilidad de ser calificadas como empresas emergentes y de las ventajas que ello conlleva.
3. Conocer si las sociedades emergentes calificadas pudieran ser sociedades cooperativas y sociedades laborales de hecho, es decir, cumpliendo los requisitos no han optado por estas fórmulas jurídicas y, en su caso, los motivos por los cuales decidieron no hacerlo.

5.2. La metodología

En esta fase del estudio se establece la estrategia para alcanzar los objetivos y analizar la certeza de las hipótesis formuladas, así como la construcción del marco teórico que soporta la investigación y que proporciona la estructura para analizar el

problema y las relaciones entre las variables que nos permitan interpretar y explicar los datos.

En este caso, se utilizará una metodología híbrida:

1. Un método cuantitativo que procurará observar los fenómenos susceptibles de medición, análisis estadístico y control experimental. Para lo cual:
 - a. Se plantean las hipótesis coherentes con los objetivos:
 - *H1*. Un porcentaje significativo de las sociedades cooperativas y sociedades laborales constituidas en 2023 cumplen los requisitos para tener la consideración de empresas emergentes.
 - *H2*. Las sociedades cooperativas y sociedades laborales de nueva creación desconocen la posibilidad de tener la consideración de empresas emergentes y sus ventajas.
 - *H3*. Un porcentaje significativo de las empresas emergentes constituidas en 2023 son sociedades cooperativas o sociedades laborales de hecho.
 - b. Se seleccionan las muestras:
 - i. El 10 por ciento de sociedades cooperativas y sociedades laborales constituidas en 2023 para *H1* y *H2* con distribución por Comunidades Autónomas con base en el peso sobre el total de empresas constituidas.
 - ii. El 10 por ciento de las empresas emergentes constituidas en 2023 con distribución por Comunidades Autónomas con base en el peso sobre el total de empresas constituidas.
 - c. Se formula el cuestionario en línea.
 - d. Se realiza el estudio estadístico descriptivo y correlacional.
2. Un método cualitativo que permita un entendimiento rico y profundo de la situación a través de:
 - a. Reuniones de trabajo con organizaciones representativas de la Economía Social.
 - b. Reuniones de trabajo con equipos de Comunidades Autónomas responsables.

5.3. Los resultados previsionales

Se espera conseguir la validación positiva de las hipótesis:

1. Un porcentaje significativo de sociedades cooperativas y sociedades laborales constituidas cumplen los requisitos para ser emergentes.
2. Los motivos por los que no se califican es por el desconocimiento por parte de las sociedades cooperativas y sociedades laborales de la posibilidad de ser consideradas empresas emergentes.

3. Un porcentaje significativo de empresas emergentes son sociedades cooperativas y/o sociedades laborales de hecho.

El estudio procurara determinar cuáles son esos porcentajes y los motivos por los cuales no se califican.

Bibliografía

- Alfonso Sánchez, R.; Farias Battle, M. (2023). *Sociedad laboral profesional. Una figura societaria en estudio*. Madrid: Aranzadi.
- Bel Durán, P.; Lejarriaga Pérez de las Vacas, G. y Martín López, S. (2023). Nuevas fórmulas para promover el emprendimiento social universitario: Una aproximación a la Startups de estudiantes. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 144, pp. 1-15. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.88654>
- Bel Durán, P., y Lejarriaga Pérez de las Vacas, G. (2022). *Lecciones básicas de economía social y emprendimiento social*. AECOOP. ISBN: 978-84-09-45169-2
- Bel Durán, P., y Lejarriaga Pérez de las Vacas, G. (2023) Retos, desafíos y oportunidades: economía social y objetivos de desarrollo sostenible. En: Salinas Ramos, F.; Jorge Vazquez, J. y Muñoz del Nogal, N. *La economía social ante los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030*, ISBN 9788412615739, pp. 49-70.
- Calvo, N; Fernández-Laviada, A; Monje-Amor, A y Atrio, Y (2024). Global Entrepreneurship Monitor. Informe GEM España 2023/24. Observatorio del Emprendimiento de España. Universidad de Cantabria.
DOI: <https://doi.org/10.22429/Euc2024.000>
- Comité Económico y Social. (2022). *Un plan de acción para la economía social*. Disponible en:
<https://www.ccoo.es/d1b327b11ed6652264b72a4784fd6807000001.pdf>.
- Comité Económico y Social. (2012) Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales, Dictamen.
- Confederación Empresarial Española de la Economía Social, (CEPES). (2021). *Análisis del impacto socioeconómico de los valores y principios de la economía social en España*. Madrid: CEPES. Disponible en:
<https://www.cepes.es/files/publicaciones/118.pdf>
- Esim, S., y Katajamaki, W. (2017). Rediscovering worker cooperatives in a changing world. *IUS Labor* (1).
<https://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/327020>

- España (2022). Ley 28/2022, de 22 de diciembre, de fomento del ecosistema de empresas emergentes. BOE, n.306, de 22 de diciembre que mantiene abierta la regulación de la *Start up* de estudiantes.
- España (2022) Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas. BOE, n. 234 de 29 de septiembre. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-15818.
- Lejarriaga Pérez de las Vacas, G, y Bel Durán, P. (2020). Emprendimiento social y solidario: La experiencia de la universidad complutense de Madrid. EN: Pérez Muñoz, C. y Hernández Arteaga, I. (Ed.), *Economía social y solidaria en la educación superior*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.16925/9789587602234>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (2022). *Documento estrategia FSE+ 2021-2027*. Disponible en: https://www.mites.gob.es/uafse/ficheros/fse_2021_2027/documento_estrategia_FSE_2021-2027.pdf
- OECD. (2022). *Recommendation of the council on OECD legal instruments the social and solidarity economy and social innovation*. OECD/ÑEGAL/0472.
- Organización Internacional de Trabajo. (2008). *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*. Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_092056.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2022a). *Informe de la comisión de la discusión general: El trabajo decente y la economía social y solidaria*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_849351.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (2022b). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_848664.pdf
- Sánchez Espada, J., Martín López, S., Bel Durán, P, y Lejarriaga Pérez de las Vacas, Gustavo. (2018). Educación y formación en emprendimiento social: Características y creación de valor social sostenible en proyectos de emprendimiento social. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativo*, n^o 129, pp. 16-38. <https://doi.org/10.5209/REVE.62492>
- Vasserot, C. (2012). Los SPIN-OFFS Académicas y su posible configuración como empresas de economía social. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n^o 107, pp. 186-205. DOI: 10.5209/rev_REVE.2012.v107.38748

Crece sin hacerse más grande. Crecimiento en red como estrategia de escalamiento de las organizaciones de la economía social y solidaria: el caso de Agintzari S. Coop.

Enekoitz Etxezarreta Etxarri
Ricard Mendieta
Pablo Arrillaga

Resumen

El crecimiento de las organizaciones de la economía social y solidaria (OESS en adelante) es uno de los aspectos más críticos y analizados desde la academia, en la medida en que muchas de estas estrategias derivan en procesos de “*misión drift*” (Paola, 2019), desviando a las organizaciones de sus valores fundacionales. El caso de Agintzari S. Coop, por el contrario, muestra la posibilidad de dinamizar procesos de escalamiento que no resultan en un crecimiento de la propia organización, gracias a una estrategia de “crecimiento en red” que posibilita escalar el proyecto sin agrandar la organización mediante la activación de una amplia gama de mecanismos de inter-cooperación. El presente trabajo es el resultado de un proceso de sistematización realizado en el seno de la entidad, donde los propios protagonistas del proceso relatan a modo vivencial las distintas fases del proceso de crecimiento en red. De esta manera, se concluye que los procesos de “crecimiento en red” pueden activar las diversas estrategias identificadas en los itinerarios de escalamiento y que el modelo cooperativo dispone de diversas herramientas de integración, donde las organizaciones asociadas ceden cierta capacidad de control sobre sus procesos de crecimiento en favor de estructuras compartidas de inter-cooperación.

Introducción

El presente trabajo pretende abordar uno de los temas de estudio más recurrentes en el ámbito de la economía social, cooperativa y solidaria, léase el crecimiento, desde un enfoque alternativo: la posibilidad de articular procesos de “crecimiento en red” que posibilitan escalar el impacto social al tiempo que evitan el crecimiento de la organización, crecimiento éste que deriva en muchas ocasiones en procesos de degeneración y desnaturalización del modelo cooperativo (Bretos et al, 2020; Bretos y Errasti, 2017; Bretos y Errasti, 2016; Bretos et al, 2018).

Ciertamente, el crecimiento es para las organizaciones de la economía social y solidaria (OESS) uno de los temas más desafiantes (Han y Sha, 2020) o claves para la evaluación de su éxito (Islam, 2021). Apuntan Camargo y Ehrenhard (2021) que el crecimiento es uno de los temas más estudiados, además de los temas referidos a la gobernanza, la eficiencia, la hibridación y el emprendimiento social. Añade, a este respecto, Islam (2021) que dentro de las estrategias analizadas de crecimiento, la literatura académica recoge de manera mucho más profusa los procesos de crecimiento organizativo más que aquellas estrategias que denomina como “ecosistémicas”, que basan sus procesos de crecimiento no en base a la ampliación de la organización, sino que mediante la articulación de “ecosistemas de apoyo”. Se concluye así que la literatura académica ha solido prestarle una menor atención a la estrategia ecosistémica, por mucho que ésta muestre evidencias empíricas consistentes sobre su capacidad de crear un impacto social más amplio que el crecimiento propiamente organizativo (Islam, 2021) y es por ello que Camargo y Ehrenhard (2021) reclaman la necesidad de analizar las empresas cooperativas desde un enfoque inter-organizacional.

El presente trabajo aborda el objeto de estudio del crecimiento cooperativo a partir de una experiencia de una cooperativa de intervención social cuya estrategia de crecimiento ha favorecido un modelo inter-cooperativo o ecosistémico frente al organizativo.

A este respecto, las dinámicas de cooperación inter-organizacional han sido ampliamente documentadas para el ámbito rural (Meliá, 2008; Nova, 2018, Mendina, 2019); el de las nuevas tecnologías (Mozas et al, 2020) o el ámbito sociosanitario (Morales, 2011). A nivel del País Vasco, el foco ha solido centrarse en el cooperativismo industrial, muy especialmente en las cooperativas de Mondragón, ya que su modelo de expansión ha venido de la mano de diversos procesos de integración y articulación cooperativa (Bakaikoa et al, 2004; Altuna, 2008). Algunos trabajos relacionan estos procesos de crecimiento con la articulación de una mayor complejidad de herramientas y estructuras de inter-cooperación (Altuna, 2008; Gaminde, 2021). Otros, sin embargo, interpretan la inter-cooperación como mecanismo de resiliencia que se activa especialmente en situaciones de crisis económica (Elortza et al, 2012;

Bakaikoa, 2014). Algunos autores han cuestionado la validez de dichos procesos de integración primero (Bakaikoa et al, 2004; Altuna y Urteaga, 2014) e internacionalización después (Errasti, 2015; Errasti et al, 2016; Bretos y Errasti, 2018; Bretos et al, 2019; Bretos et al, 2020;). También se han documentado dichos procesos para las entidades de economía social y solidaria, donde los resortes activados de inter-cooperación han sido analizados desde la lógica de las redes de colaboración solidarias (Mance, 2008), los ecosistemas locales (Arcos y Morandeira, 2020) o los mercados sociales (Creso y Sabín, 2014; Askunze y Díez, 2019; 2020; Arrillaga y Etxezarreta, 2022; Díaz et al 2020).

El artículo que desarrollamos a continuación pretende aportar una evidencia empírica, co-construida desde la propia vivencia de las personas protagonistas, sobre los procesos de crecimiento en red, al presentar los resultados de la sistematización del proceso de crecimiento de la cooperativa Agintzari. Esta estrategia de expansión ha consistido en replicar su modelo cooperativo en otros servicios y territorios, asociándose con otras cooperativas de nueva creación mediante diversas fórmulas de integración cooperativa. Tratamos así de facilitar una mejor comprensión de los mecanismos de inter-cooperación como estrategias de crecimiento ecosistémico y buscar las razones de las estrategias adoptadas entre los factores motivacionales (Bauwens et al, 2020) de las personas que han protagonizado dicho proceso.

Entre los resultados obtenidos en el análisis de la experiencia sistematizada se observan algunos de los hallazgos previamente identificados por la literatura. De un lado, se comprueba que el motivo fundacional (Bauwens et al, 2020) así como la percepción de amenazas y oportunidades del contexto (Tykkyläinen, 2019) han condicionado la orientación del crecimiento de Agintzari S. Coop. El ser una entidad que combina el interés mutual y el general (Ben-Ner y Gui, 2000) podría explicar que su proceso de escalamiento haya transitado mediante itinerarios tanto de amplitud (*breath scale*) como de profundidad (*depth scale*). El hecho de que dicha entidad haya optado por estructuras abiertas para canalizar dicho escalamiento podría hallar su explicación en el análisis de los actores, cuya motivación muestra una lógica predominantemente social, lo cual posibilita temporizar fases de mayor y menor control sobre la estructura de escalamiento, al tiempo que permite implantar de forma más rápida y eficaz las diversas estrategias de escalamiento (Van Lunenburg et al, 2020). Queda por ver, en este sentido, si la maduración de dicho proceso de crecimiento en red tiende a consolidar esta idea de crecer sin perder la esencia cooperativa (Gaminde, 2021), o si por el contrario, empiezan a sobreponerse procesos que derivan en la constitución de “empresas coopitalistas” (Errasti, 2015; Errasti et al, 2016) o “redes cooperativas” (Arenas, 2021).

El artículo que desarrollamos a continuación se estructura en base a un primer apartado donde trazamos el contexto teórico del caso analizado, un segundo aparta-

do donde se reconstruye el proceso sistematizado mediante la reproducción de partes del discurso de los protagonistas de dicho proceso; y un tercer y último apartado donde tratamos de interpretar el proceso documentado en relación a algunos de los debates desarrollados sobre la materia desde la academia.

1. Revisión de la literatura

1.1. ¿Hacia dónde crecer? Caminos y estrategias de escalamiento

El problema del crecimiento es uno de los temas más recurrentes en la literatura sobre empresas cooperativas, empresas sociales y demás organizaciones de la economía social y solidaria (OESS). Debido al carácter híbrido de estas organizaciones (Battilana y Lee, 2014; Doherty et al, 2014; Folmer et al, 2018), la búsqueda simultánea de creación de valor social, económico y medioambiental, ha hecho que el debate sobre el crecimiento se haya centrado principalmente en cómo buscar modelos de crecimiento que no desvíen a las entidades de su objetivo principal, que no es otro que el social/medioambiental. Se constata en este tipo de organizaciones cierta forma de “aversión al riesgo” de crecer, debido a que esto puede llevar a dejar de anteponer los objetivos sociales y medioambientales sobre los financieros (Tykkyläinen, 2019), que enfría en definitiva las motivaciones de crecimiento de las OESS.

Frente a esta percepción reactiva o aversiva al crecimiento, la mayor parte de la literatura opta por el concepto de “escalamiento del impacto social” como principal motivación de crecimiento de las OESS (Austin et al, 2006; Dees et al, 2004; Zahra et al, 2009). Inicialmente más utilizado en Norte América, este concepto ha sido ampliamente incorporado en la literatura europea sobre las empresas sociales (André y Paché, 2016; Desa y Koch, 2014, Lyon y Fernández, 2012), de forma que el crecimiento es una de las formas de escalar el impacto social, pero no la única para satisfacer los problemas sociales que se enfrentan (Bauwens et al, 2020). Este enfoque entronca con una visión crítica con respecto al crecimiento organizativo, al considerar que un mayor crecimiento de las OESS no implica directamente escalar su impacto social (Han y Shah, 2020).

Aumentar organizativamente, por tanto, no es lo mismo que escalar el impacto social. Ello conlleva que existen vías para aumentar el impacto social, sin agrandar la organización. El enfoque prioritario que prevalece en los estudios sobre el escalamiento analizan más las estrategias de crecimiento organizativo, que otro tipo de estrategias de escalamiento (Islam, 2021; Han y Shah, 2020; Van Lunenburg et al, 2020). Escalar el impacto social, por el contrario, ha sido interpretado en el sentido de generar cambio social transformador (Han y Shah, 2020) o crear y sostener valor social mediante aprendizaje e innovación continua (Verver et al, 2021), más que

como replicar un producto o un servicio en otras áreas geográficas para aumentar el número de personas beneficiarias (Dees et al, 2004).

Hecha la distinción entre crecimiento y escalamiento, existe un amplio consenso en la literatura a la hora de identificar las principales estrategias de escalamiento en un continuum establecido entre dos extremos: escalar en amplitud (*breadth scaling*) y escalar en profundidad (*depth scaling*) (Desa y Koch, 2014; Lyon y Fernandez, 2021; André y Paché, 2016; Bauwens et al, 2020). Escalar en amplitud implica medir el valor social en forma funcional y cuantitativa (cantidad de personas impactadas); escalar en profundidad busca enfrentar las causas estructurales que subyacen a los problemas sociales afrontados, al tiempo que generar procesos de cambio social (Verver et al, 2021).

Han y Shah (2020) entienden las estrategias de amplitud como formas de afrontar “fallos del mercado” (tratar de llegar a más beneficiarios) y las de profundidad como maneras de abordar los “fallos de bienestar social” (mejorar el impacto sobre la comunidad). Bauwens et al (2020) consideran que las primeras suelen presentarse como orientados al cliente, y cada vez de alcance más global, mientras que las segundas aparecerían como orientadas a la comunidad y más locales.

Sea como fuere, y en consonancia con Verver et al (2021), estas dos categorías no se deberían entender de forma dicotómica (cuantitativo vs cualitativo), ni mutuamente excluyentes, sino más bien como los dos extremos que configuran un continuum o un spectrum donde podríamos ubicar las diversas estrategias de escalamiento.

Bauwens et al (2020) tratan de ubicar las principales estrategias de escalamiento dentro de este spectrum: entre las formas de escalar en amplitud, caben las estrategias de *scaling up*, mediante estrategias más o menos controladas por las OESS (crecimiento organizativo, franquicias sociales, etc.), y aquellas de *scaling across*, mediante planteamientos de replicar o difundir el modelo a través de otros actores (André y Paché, 2016); escalar en profundidad incluye modos de *scaling deep*, enfoque que incide en la mejora de los procesos que impactan sobre los beneficiarios y *scaling out*, donde un mayor rango de servicios es ofrecido al mismo público objetivo¹.

1. Se observa que la utilización de puntos espaciales (up, out, deep) también da lugar a interpretaciones algo discordantes. Basándose en los trabajos de Westley et al (2014), Van Lunenburg et al (2020) definen las estrategias de *scaling out* como aquellas que tratan de llegar a más personas en un área geográfica mayor, y las de *scaling up* como aquellas que buscan identificar las oportunidades y las barreras de incorporar innovaciones en el ámbito de las estructuras institucionales. Han y Shah (2020) tratan de realizar un ejercicio de síntesis calificando las estrategias “hacia arriba” como aquellas que pretenden incidir en las políticas, las regulaciones y las leyes; las estrategias “hacia lo ancho” como las que pretenden alcanzar un mayor número de personas y comunidades; y las estrategias “hacia lo hondo” en referencia a las que afectan sobre las raíces culturales, valores y creencias, mentes y corazones de la población (Moore et al, 2015). Verver et al (2021) rescatan la propuesta de continuum realizada por Uvin (1995), que establece

Se evidencia, por último, que los modelos de escalamiento guardan cierta coherencia con la “orientación de intereses” o la misión fundacional de las OESS (Bauwens et al (2020) Ciertamente, las OESS han solido ser categorizadas como entidades de interés mutuo o de interés general, en función de si los beneficiarios de la actividad económica desempeñada son constituidos por grupos sociales iguales o distintos a los miembros de la organización (Ben Ner y Gui, 2001). Bauwens et al (2020) constatan que, en contra de lo esperable, las entidades fundadas bajo un interés mutuo optan por estrategias de amplitud en la medida en que la membresía conduce a las organizaciones a buscar economías de escala mediante el crecimiento organizativo (que redunde en beneficio de los propios miembros), mientras que las entidades de interés general, que a priori deberían tratar de aumentar su alcance, favorecen las estrategias de escalamiento en profundidad al estar más orientadas hacia la comunidad.

1.2. ¿Cómo crecer? Visión organizacional o ecosistémica

Más allá del sentido o la orientación del crecimiento, recientes revisiones sistemáticas identifican infinidad de estudios que abordan los factores motivacionales e institucionales, los actores, los conductores, las fases y las formas de escalamiento social (Han y Shah, 2020). Son de especial importancia para nuestro estudio aquellas que analizan la naturaleza (abierta o cerrada) de las estructuras (Van Lunenburg et al, 2020) que adoptan dichas estrategias de escalamiento, de tal forma que la perspectiva de análisis se limite a un enfoque intra-organizacional o a otro inter-organizacional.

En esta misma línea, Islam (2021) propone que los estudios sobre escalamiento del impacto social se podrían agrupar en dos aproximaciones principales: las estrategias de crecimiento organizativo y las de crecimiento ecosistémico, y sostiene que son las primeras las más populares mientras que las segundas han recibido una relativa menor atención académica. Han y Shah (2020) irán más allá al proponer un nuevo marco teórico, llamado como el “ecosistema del escalamiento del impacto social” donde tratan de construir una aproximación que suma a los factores de nivel intra-organizacional los factores de nivel sistémico, entre las cuales incluyen las infraestructuras institucionales o las políticas públicas, poco o nada estudiadas en la literatura.

Van Lunenburg et al (2020) establecen que las opciones estratégicas de escalamiento varían según estructuras, en referencia a las formas organizativas que vehicu-

en el extremo de *breadth scaling* las formas cuantitativas de crecer (expansión geográfica), y en el extremo de *depth scaling* las formas políticas, que insertan la actividad central de las OESS en procesos de justicia social y empoderamiento de las comunidades.

lan los escalamientos, que pueden ser más abiertas o cerradas, dependiendo del nivel de control que es capaz de ejercer la organización escaladora, tanto en las estructuras generadas como en los impactos provocados.

En este sentido, Warnecke y Houndonougbo (2016) proponen un esquema de cuatro modelos de escalamiento: i) agrandar la organización; ii) establecer redes estratégicas; iii) afiliación/ramificación, y; iv) redes informales (débiles) para expandir una idea. Smith y Stevens (2010), por su parte, y en consonancia con Dees et al (2004) y Lyon y Fernández (2012), identifican tres modelos organizacionales de escalamiento: la diseminación (estructuras abiertas, donde lo compartido suele ser principalmente información y algunas veces asistencia técnica), la afiliación (una relación formal entre dos o más partes que son parte de una red identificable) y la ramificación (la apertura local de un establecimiento de una organización más grande).

Van Lunenburg et al (2020) estiman que las OESS suelen optar por modelos de franquicia social o red, donde múltiples agentes coexisten con algún grado de autonomía (Voltan y Fuentes, 2016) al considerar que éstas generan un mayor y más rápido impacto social que las estrategias de crecimiento puramente organizativo². Han y Shah (2020), identifican en su enfoque ecosistémico un ámbito que llaman “infraestructura institucional”, en referencia a las redes que amplifican el impacto social sin maximizar las organizaciones, en consonancia con la propuesta de emprendimiento social “en red”, que establece un modelo de alcanzar un mayor impacto social mediante las redes de colaboración sin recurrir a crecimiento de una única organización (Leadbeater, 2006). También Verver et al (2021) establecen un nivel meso, el inter-organizacional estructurado en redes, donde confluyen las estrategias de escalamiento en amplitud y en profundidad, mediante el establecimiento de relaciones colaborativas que son fundamentales para los procesos de emprendimiento y escalamiento de las OESS.

1.3. Escalamiento cooperativo: mecanismos de inter-cooperación e integración cooperativa

El debate sobre la estructuración de los procesos de crecimiento de las OESS se traduce, en términos cooperativos, mediante las herramientas de inter-cooperación que se aplican a tal efecto. La inter-cooperación, recogida en los principios de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) como “cooperación entre cooperativas”, ha

2. Plantean un debate abierto en la literatura con visiones y evidencias confrontadas sobre si las estructuras abiertas son capaces de generar mayor o menor impacto, pero siempre a costa de una pérdida de control de la organización escalable y concluyen que las estructuras abiertas de colaboración son predominantes en aquellas experiencias que anteponen incidir sobre la comunidad y no muestran un deseo tan acuciante de control (Van Lunenburg et al 2020).

sido entendida desde la lógica de servir mejor a los socios y fortalecer el movimiento cooperativo “trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales”³.

La inter-cooperación opera así como una extensión de la solidaridad interna y exige canalizar esta cooperación mediante un proceso de solidaridad externa con el fin de alinear intereses para satisfacer objetivos comunes entre cooperativas (Rius, 2021). La inter-cooperación, asimismo, implica un grado de formalización de los mecanismos de cooperación externa, que se ha solido articular a través de la creación de uniones, federaciones o confederaciones (Martínez Charterina, 2012).

La relación entre el principio de inter-cooperación y los modelos de crecimiento, se justifica al considerar que las cooperativas operan de una forma muy atomizada y con una dimensión empresarial reducida lo cual se convierte en un límite de su capacidad competitiva (Sanchez, 2018) en un contexto competitivo global que les exige tener que crecer para ser competitivos (Gaminde, 2021). No obstante, y como bien ha sido constatado en la experiencia de las cooperativas de Mondragón, para las empresas cooperativas afrontar el proceso de crecimiento constituye una verdadera “prueba de fuego” (Gaminde, 2021), que puede derivar en procesos de isomorfismo que resienten la esencia del modelo⁴. Gaminde (2021) plantea los mecanismos de inter-cooperación como modelos de crecimiento que posibilitan crecer sin perder la esencia cooperativa.

Estos mecanismos de integración suelen ser categorizados gradualmente según el nivel de unión empresarial que implican (Vargas, 2010): las fusiones como resultado de la creación de una nueva cooperativa que hace desaparecer las anteriormente asociadas; la integración cooperativa que mantiene en la nueva estructura las unidades que se agrupan, y; a un nivel inferior los acuerdos de colaboración económica que se utilizan puntualmente para la realización conjunta de determinadas actividades económicas.

De entre estas formas plantea Gaminde (2021) que las más utilizadas suelen ser las que evitan los procesos de fusión, en favor de unos mecanismos que permitan integrarse desde la pluralidad y que adoptan dos formas principales: la creación de Sociedades Cooperativas de Segundo Grado (SCSG) y la constitución de Grupos Cooperativos (GC)⁵. También entre otras modalidades de colaboración la legislación

3. Principio 6 de la Declaración ACI definido en el Congreso de Manchester en 1995.

4. En este sentido, los estudios de Anjel Errasti constituyen una buena muestra de análisis de los efectos de los procesos de agrupación (Bakaikoa et al, 2004) e internacionalización (Errasti, 2015; Errasti et al, 2016; Bretos y Errasti, 2018; Bretos et al, 2019; Bretos et al, 2020;) sobre el deterioro de la participación y la democracia real interna en las cooperativas.

5. La SCSG es una cooperativa con personalidad jurídica independiente de las sociedades cooperativas que la forman. Los GC, por su parte, son un conjunto de cooperativas que se ponen de acuerdo para poner

contempla la creación de Cooperativas Mixtas⁶, o el establecimiento de “acuerdo de intercooperación” como otros mecanismos de integración cooperativa (Sánchez, 2018).

No cabe duda, a este respecto, que el de las cooperativas de Mondragón es una experiencia sin parangón a nivel mundial, por el nivel de integración cooperativa alcanzado y también por los mecanismos de articulación inter-cooperativa desarrollados (Altuna, 2008). Los múltiples trabajos que relatan la evolución histórica de la experiencia cooperativa de Mondragón suelen establecer distintas etapas que se corresponden con distintos niveles de integración cooperativa y articulación inter-cooperativa (Altuna, 2008; Gaminde, 2021)⁷. Curiosamente, aunque exista una relación directa entre los procesos de integración cooperativa y el escalamiento de dichas cooperativas, los mecanismos de inter-cooperación han sido más estudiados como herramientas de resiliencia frente a momentos de graves crisis económicas⁸. Más allá del cooperativismo industrial de carácter lucrativo, se destaca que la inter-cooperación entre cooperativas de iniciativa social ha solido tener una menor presencia en el sector aunque puede resultar fundamental para reforzar su posicionamiento con respecto a las empresas de capital, y poder interlocutar con lo público para defender un modelo de prestación público-cooperativo y desarrollado por la iniciativa no lucrativa (Rius, 2021).

determinadas facultades de decisión en común a través de una entidad de cabecera, con independencia de la fórmula jurídica y el nivel de delegación que ésta asuma.

6. Cooperativas de primer orden donde confluyen junto con los socios cooperadores los socios “capitalistas” (o “titulares de partes sociales con voto”) cuyo derecho de voto en la Asamblea viene determinado en función del capital aportado (Gaminde, 2021).

7. Una primera donde destacan a comienzos de la década de los 60 la creación de la Caja Laboral Popular y Lagun Aro como herramientas de inter-cooperación financiera y asistencial; una segunda donde se constituyen los Grupos Cooperativos comarcales como estrategias para afrontar la crisis y la reconversión industrial de los años 80, y; una tercera donde a partir de los 90 las cooperativas se agrupan en una Corporación como estrategia de afrontar los procesos de globalización económica y apertura a mercados globales, mediante fórmulas que posibilitaran de manera más eficaz la articulación de los negocios en grupos sectoriales, más allá de los geográficos.

8. Gaminde (2021) considera que en la crisis de los 80 se activaron una serie de medidas (capitalización de resultados, prestaciones de desempleo, reubicaciones de trabajadores,...) que validaron la fórmula de los GC como estructuras de compensación inter-cooperativa para hacer frente a las situaciones de crisis. Elortza et al (2012), en un estudio sobre la respuesta a la crisis del 2008, analizan la amplia amalgama de mecanismos que se activaron: fórmulas de cooperación interna (políticas de reducción de las retribuciones laborales en formas de disminución de anticipos laborales, la capitalización de los retornos o su orientación a los fondos de reserva) y medidas propiamente de inter-cooperación (cobertura financiera de la Caja Laboral, y las coberturas asistenciales de Lagun Aro por desempleo y jubilación anticipada, principalmente, reubicación de personas socias excedentarias en otras cooperativas, reconversión de resultados en los grupos cooperativos o los distintos Fondos de Inter-cooperación Corporativos).

2. Estudio de caso: estrategia de crecimiento en red impulsado desde Agintzari S. Coop.

2.1. Contexto de la investigación

Constituida como cooperativa desde el 1991, Agintzari S.Coop es actualmente una cooperativa de iniciativa social que gestiona servicios socioeducativos, psicosociales y de consultoría y formación en el ámbito de la infancia y la familia. Se estructura en tres líneas de actividad principales: la intervención comunitaria, el acogimiento y la adopción y la intervención en violencia y conflictos relacionales. Sus clientes son las áreas de Servicios Sociales, principalmente de las entidades públicas de Bizkaia (País Vasco), y cuenta actualmente con una base societaria de en torno a 400 personas socias-trabajadoras.

En sus orígenes, entre 1979 y 1984 el Colectivo Agintzari fundó una red de 7 hogares funcionales para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Los hogares eran sostenidos por el trabajo voluntario de muchos y las aportaciones económicas de gente que creía en el proyecto. Hasta 1983 no hubo gente contratada en Agintzari y en 1991, en plena época de dificultades, se vio que la organización necesitaba una estructura más sólida, más estable y acorde a los retos de la profesionalización y tras un periodo de reestructuración y de reorganización surgió la cooperativa (Alonso, 2020).

A mediados de los noventa, la perspectiva económica comenzó a mejorar en Euskadi, las instituciones públicas crecen, e incrementan los presupuestos en acción social y desarrollan las políticas sociales y los sistemas públicos de atención (Alonso, 2020). Del 2000 al 2007 son buenos años para Agintzari S. Coop. en cuanto a la adquisición de nuevos servicios, pero se empiezan a ver problemas que conllevaran a un proceso de cambio interno (Artetxe y Alonso, 2019).

En el periodo de crisis desencadenado a partir del año 2008, el Sistema Vasco de Servicios Sociales, principalmente provisto por el tercer sector, empieza a desestabilizarse al entrar nuevos agentes en el mapa, mayormente empresas de capital, por lo que la percepción del riesgo de mercantilización de los servicios, la precarización del sector y el debilitamiento de los sistemas de protección aumenta considerablemente.

En este contexto, y como resultado de un profundo proceso interno de re-estructuración y replanteamiento estratégico, se plantea una nueva estrategia de crecimiento que tenía como principal objetivo blindar el sector ante la llegada de nuevas empresas de capital. La idea era crecer, absorber un gran volumen de mercado, y ser abanderado de unos servicios sociales de calidad tanto para los usuarios como los y las socias y trabajadoras (Alonso, 2020).

El modelo de crecimiento consistió en generar nuevas cooperativas mixtas de primer grado, cooperativizando a las personas trabajadoras de aquellos servicios que Agintzari S. Coop. empezó a asumir, con ella misma como socia-capitalista (con el

51% del capital social) para garantizar la calidad en el servicio, los valores, y la metodología de trabajo en los primeros años. Así entró en Zabalduz en el año 2014, replicando posteriormente el modelo en la cooperativa Hirube en el 2018, y estructurando toda esta red de cooperativas mediante una cooperativa de segundo grado, Bogan S. Coop.

2.2. Metodología de estudio

El presente artículo recoge de forma sintética los resultados obtenidos de un proceso de sistematización sobre la creación de la cooperativa de segundo grado Bogan, realizado a propuesta de Agintzari S. Coop. en el marco de las prácticas curriculares del Máster en Economía Social y Solidaria de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

Así, el método de investigación se estructura a semejanza de un trabajo de sistematización, definida como: *“aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo”* (Jara, 2020:56). En este ejercicio de producción de conocimiento crítico desde la práctica, se establecieron desde el inicio y de forma consensuada entre el equipo investigador y la entidad promotora el objetivo, el objeto y el eje de sistematización, que consistieron en analizar de forma crítica el proceso de crecimiento cooperativo de Agintzari S.Coop, especialmente entre el periodo 2010-2021, que desembocó en la creación de la cooperativa de segundo grado Bogan S.Coop.

Para ello, se propusieron diversos espacios participativos donde compartir, confrontar y discutir las opiniones, para posteriormente ordenar y realizar un registro de los hechos y los conocimientos de la experiencia. En esta reconstrucción del proceso vivido, el objetivo fue dotar de un orden a los conocimientos desordenados y percepciones dispersas que surgieron en el transcurso de la experiencia. (Eizaguirre et al, 2004).

El proceso de investigación se desarrolló en 4 fases: i) Agintzari S. Coop. detectó, en primer lugar, la necesidad de generar un relato sobre los motivos que llevan a la creación de Bogan (Bogan, 2021) para lo que acuden al Instituto de Economía Social y Derecho Cooperativo (GEZKI) de la UPV/EHU, quien lo vincula a una de las prácticas curriculares del máster que organiza; ii) Agintzari, informó al consejo rector de las 3 entidades, y a las direcciones, que se iniciaba la sistematización y que se entrevistaría a parte del equipo, y durante los meses de marzo y abril de 2021 se realizaron 21 entrevistas a personas que protagonizaron dicho proceso desde diversas posiciones; iii) a finales de junio se presentó una primera versión del relato de Bogan para su

validación por parte de las personas entrevistadas, mediante formulario online para que las participantes pudieran introducir apreciaciones y comentarios al relato propuesto; iv) en julio de 2021, se presentó el resultado final a la gerencia de la entidad.



Para la obtención de datos, el proyecto ha contado con dos fuentes principales, más allá de la observación participativa de la persona entrevistadora que realizaba durante ese periodo sus prácticas curriculares en la entidad: i) por un lado, una extensa documentación interna donde se recopilan los diversos documentos de reflexión y estrategia desde la reestructuración de Agintzari S. Coop. en el 2010 hasta la creación de Bogan S. Coop. en el 2018, y; ii) por otro lado, entrevistas en profundidad a un total de 21 personas socias, de las tres cooperativas que forman el grupo Bogan, entre las cuáles se incluyeron a personas que tuvieron un papel relevante en el proceso sistematizado, así como a otras que no lo tuvieron y recibieron la información por los canales de comunicación habituales de las cooperativas. Las entrevistas tuvieron una duración media de una hora, y fueron grabadas en su totalidad.

2.3. Resultados de la investigación: relato del proceso vivido

Valores de origen y crisis organizacional (2005-2010)

Cabe señalar que la antesala al periodo expansivo de Agintzari S. Coop. se da en un contexto de una grave crisis interna, que se explica en parte por la paulatina pérdida de identificación de la base societaria con respecto al proyecto desplegado durante los últimos años. Este sentimiento de distanciamiento es el resultado de un proceso de crecimiento muy rápido que deriva en una pérdida de participación y el distanciamiento entre una dirección con un planteamiento muy vertical y una base que quería transitar hacia un modelo más participado.

(En2) “(...) El crecimiento era tan grande en esa época, salían proyectos en cada nueva reunión, y con ese crecimiento impulsado de la reorganización de 2005, pusimos la mirada en los servicios para estar cerca con las personas.

Un proceso de crecimiento “desordenado”, genera por tanto una crisis identitaria, que obliga a tener que rescatar los valores fundacionales para volver a construir un relato organizativo fiel al impulso inicial:

(En4) “Es muy importante conocer la historia y el ciclo de la cooperativa... También es importante que todos sepamos porque somos una Cooperativa de Iniciativa Social de Utilidad Pública, y dejando claro que no somos una cooperativa como las de Mondragón y es importante este detalle

(En14) “... Somos una empresa no lucrativa.(...)Queríamos, además, que la cooperativa fuera de todas. Se busca una participación horizontalizada, marcar la retribución, igualdad de género clara, ...”

Sobresalen en este relato valores vinculados con el fuerte carácter participativo y no lucrativo del proyecto, así como el fin último de la organización: profesionalizar el sector para dar un mejor servicio a las personas beneficiarias al tiempo que ir mejorando las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector.

En 2009, el Consejo Rector de Agintzari S. Coop. solicita el acompañamiento externo de una entidad que dinamiza un proceso de reflexión que denominan como Zuhaitz:

(En14) “A mi punto de ver, es un proceso de reinención de la cooperativa. (...) y es un momento difícil donde se da voz a la inmensa mayoría de la cooperativa, por lo menos participaron el 80% de las socias”.

Dicho proceso resultará en una re-estructuración profunda con la conformación de un grupo de trabajo para cada ámbito de intervención, pasando así de una estructura vertical a otra con mayor autonomía tanto de personas como de equipos, que sentará las bases del proceso de expansión posterior.

En8) “(...). Esta nueva mirada pone la mirada en otros territorios, y esto quiere decir que somos más gente, en territorios separados, por lo que no podían participar de la manera adecuada, por lo que hacía faltar pensar con otras cooperativas.”

Crisis del 2008: nuevos riesgos y oportunidades

Paralelamente al proceso interno de Zuhaitz, explotó la crisis financiera global del 2008. Esta conllevó una serie de amenazas al sector de los servicios sociales, que se detectaron y se reflexionaron desde Agintzari S. Coop. como amenazas sobre un

tercer sector no lucrativo que lleva años profesionalizándose pero ve con preocupación la entrada de nuevas empresas (de capital) en la provisión de servicios sociales (Alonso, 2020). Este hecho genera un desplazamiento de las entidades no lucrativas locales sin músculo financiero para afrontar la crisis, en favor de algunas empresas de capital que buscan la estabilidad otorgada por la administración pública a precios comparativamente más competitivos (Luna and Spila, 2016). Desde Agintzari S. Coop. tratan de transformar las amenazas en oportunidades, a través de la estrategia de “Blindar el sector, blindar el territorio” (Agintzari, 2013), donde se empieza a esbozar una nueva política de crecimiento basado en dos principales premisas: blindar el territorio, ocupando nichos de mercado que podían caer en manos de grandes empresas de capital y blindar el sector, tratando de expandir su propio modelo de gestión apostando por un crecimiento modular, mediante otras empresas sin ánimo de lucro.

(En3) “Blindar el sector ante la irrupción de empresas del capital. Veníamos de años de intentar dignificar las condiciones de las trabajadoras (...) las empresas de capital ponían en riesgo la subsistencia; y respecto al territorio, blindar el territorio es garantizar que se mantengan servicios de buena calidad, no lucrativo, que revierta en el territorio”.

(En5) : “...La clave era blindar el sector a las empresas del capital, y por eso en plena crisis, tenemos que expandirnos, y eso hacemos”.

El principal incentivo para crecer no se entiende, por tanto, desde la lógica del “interés mutua” de la base societaria, sino que es un interés más general (profesionalización del servicio, dignificación de las condiciones laborales sectoriales) el que obliga a re-posicionarse a Agintzari S. Coop. en una nueva posición de fuerza, entendiendo el proceso de escalamiento como estrategia para “blindar” el sector, más que como estrategia de ampliación del mercado para aumentar ingresos.

Sin embargo, el fin no lucrativo tampoco cambiaba el resultado: hacía falta diseñar una estrategia de ocupar nuevos servicios y mercados, lo que exigía de una mayor capacidad operativa, de conocimientos técnicos y de medios humanos, que bien se podrían alcanzar mediante una ampliación organizativa de la cooperativa Agintzari, o por contra, mediante una estrategia de crecimiento “modular” o “en red”, por el que finalmente se optó.

Asunción de UBA y creación de Zabalduz

En el período de 2010-2012, Agintzari S. Coop. se presentó a diversas licitaciones en Gipuzkoa, con la mirada puesta en el crecimiento, que no fructificaron. Será a me-

diados de 2012 cuando desde la Diputación de Gipuzkoa se contacta con Agintzari S. Coop. y otras entidades del tercer sector, solicitándoles que asuman la gestión de los servicios de acogida de urgencia del centro UBA, que atraviesa por una situación de gran conflictividad laboral entre las personas trabajadoras y la empresa proveedora del servicio.

Como se ha citado anteriormente, Agintzari S. Coop. puso en valor su modelo de gestión más que su profesionalidad técnica, ya que no tenía en ese momento experiencia en acogimiento de emergencia, pero sí un modelo participativo para una buena gestión del servicio, y el apartado técnico lo buscarían en las trabajadoras de UBA. En coherencia, antes de postularse al servicio, se mantuvieron varias reuniones con las trabajadoras de UBA para plantearles el modelo propuesto por Agintzari, y para presentarles la propuesta de cooperativización futura si ellos entraban a gestionar el proyecto.

(En8) “Hicimos un planteamiento muy novedoso (...) Aprovechamos esta oportunidad, antes de hacer la propuesta a Diputación, tuvimos encuentros con los trabajadores de UBA, y fuimos muy honestos. Les planteamos si estarían dispuestos en cooperativizarse en un futuro, nosotros estaríamos dispuestos a venir de la mano, y compartir un modelo de gestión, no imponer. No venimos con la idea de ocupar un territorio, sino coparticipar en este territorio y ser más fuertes técnicamente, humanamente, de gestión, ...

La parte de las trabajadoras también se ve que entendió la propuesta en términos parecidos:

(En7) “Nos lanzan la idea de crear una cooperativa mixta con ellos, con la idea de que Zabalduz fuese una entidad propia y autogestionada (...) Agintzari fueron claros desde el principio... Agintzari no podía asumir a todas las personas de UBA, (...) Esa cercanía, esa manera de pensar en grupo nos convenció”.

Se va perfilando, de esta manera, una forma de abordar el crecimiento, mediante las posibilidades que ofrece el modelo cooperativo (Agintzari, 2013a). Se reflexionó sobre cómo tenía que ser ese crecimiento cooperativo, el tamaño de las nuevas entidades, cual debía ser la relación entre las entidades. De esas sesiones, salieron reflexiones estratégicas que marcaran el crecimiento de Agintzari S. Coop. hacia lo que será la constitución posterior de Bogan, en el año 2018.

Entre estas reflexiones aparece que la motivación económica o de crecimiento de volumen no es lo que se busca, aunque la necesidad estratégica de blindar el mercado a empresas mercantiles es obvia y empuja en esa dirección. La estrategia por tanto,

debe der capaz de responder a la oportunidad, para en segundo lugar adquirir competencia técnica y organizativa para ser más competitivos en los concursos. Pero sin olvidar lo más importante: adquirir influencia en el cambio de la política pública de provisión de servicios sociales (Agintzari, 2013b): *“es importante que la motivación hacia el crecimiento tenga una base ideológica, de expansión y promoción de la economía social, de posición de construcción social, de modelo de relación público-privado, etc..*

El modelo de escalamiento se basa, por tanto, en una combinación de crecimiento sobre estructuras abiertas pero con un grado importante de control sobre el proceso. Así, sin buscar el crecimiento organizativo +de Agintzari, se busca un crecimiento en red o federativo, mediante la creación de nuevas cooperativas donde Agintzari asume el control en un primer momento, control sobre cuestiones económicas, de personal, de comunicación, así como en cuestiones estratégicas, pero con el objetivo último de ir reduciendo su peso en la participación de forma progresiva y asociarse en una cooperativa de segundo grado con el resto de cooperativas creadas.

Nueva oportunidad: dudas en torno a Trebatu

En 2015, Agintzari S. Coop. aborda la licitación del programa Trebatu, un programa de intervención familiar de Gipuzkoa, que acabará siendo Hirube. Se trató de un caso complejo en el que, en primera instancia, Agintzari no quería participar, por el volumen de subrogación de más de 100 trabajadoras, y lo que suponía la gestión de un servicio de tal tamaño.

(En15) “En Trebatu se rompió el contrato (con la entidad gestora), y con prácticas laborales nefastas. ¡Decidimos no ir!

También desde la otra parte, las trabajadoras del servicio vivían un momento de mucha incertidumbre:

(En13) “Había mucho ruido porque se oía que las cosas no iban bien, había problemas de gestión, económicos, ... la otra empresa no tenía más recorrido (...) Teníamos claro que queríamos mantener nuestro empleo. Hicimos una asamblea, y decidimos que queríamos apoyar a Agintzari en esto (...) siendo trabajadoras de Agintzari (hasta la creación de Hirube) empezamos a ver cambios en todos los niveles, hasta físicos, nuevos espacios, (...) Nos hablan mucho de Zabalduz para ver cómo habían vivido ellos el proceso, y yo sentí mucha ilusión por lo nuevo que se estaba creando.”

Es destacable, en este sentido, que la primera experiencia de cooperativización de Zabalduz consigue en poco tiempo una referencialidad no tanto desde el elemento técnico, ya que los servicios ofertados en ambos casos son diferentes, sino desde el ámbito organizativo, al poder contrastar que la realidad laboral de las personas de Zabalduz mejora considerablemente tras el proceso. Se replica, por tanto, un modelo de gestión que se alinea con una “base ideológica”, de promoción del modelo de la economía social, quien opera en ese sentido como máximo garante del proceso:

(En6) “Con la experiencia ya de Zabalduz, transmitimos la idea de llevar el modelo de Economía Social como se había hecho en Zabalduz. No tanto como para que se cooperativizaran en Agintzari, sino con la idea que con el apoyo de Agintzari pudieran crear su propia cooperativa.

Dicha base ideológica asume una forma de organizar la empresa (participativa) que es coherente con su forma de crecimiento: una integración en primera instancia mediante la constitución de una cooperativa mixta controlada por Agintzari, que finalmente irá retirándose progresivamente del capital social en la medida en que la nueva cooperativa se sirva por sí misma. Finalmente, Hirube se constituirá jurídicamente en 2018, también como cooperativa mixta, con las mismas condiciones que en Zabalduz, y a 2021 se realiza la cesión de servicio Trebatu, gestionado por Agintzari S. Coop. hasta este momento, y pasa a ser de titularidad absoluta de Hirube.

Formalizando la red: el proceso Sarea y creación de Bogan S. Coop.

En 2015, Agintzari S. Coop. con la participación de Zabalduz realizó una reflexión conjunta, (Sarea) en el que por primera vez se daría forma a aquello que hasta el momento era solo un futuro por definir (Agintzari, 2018b). Se trataba de dar coherencia a la estrategia de crecimiento y expansión territorial iniciado en el 2012, para ir creando una estructura con naturaleza jurídica propia que integrara todas las cooperativas que trabajaban en red.

Se habló en ese proceso de generar una red de intereses que permitiese compartir gastos estructurales, de abrirse a nuevos territorios, llegar a otros que piensan como en Agintzari y Zabalduz, pero que no tienen la fuerza tractora de estos. Todo ello sin perder el modelo de origen, en el que es básico una mirada horizontalizada y participada por la base societaria. No se quería ser más grande (en tamaño) pero sí crecer, por lo tanto, la estructura en red era básica. Sarea hace que se piense en un ámbito relacional común de todas las cooperativas del grupo.

Se barajaron diferentes modelos y estructuras de gestión, pero se tuvo claro que la que permitía una mayor autonomía, identidad, e igualdad entre entidades era la cooperativa de segundo grado.

(En 4) “Hubo un hito importante cuando queríamos crecer, no queríamos ser más grandes para mantener la tensión de la participación, por lo que se decide que Agintzari no quiere ser más grande, pero queremos crecer. Y el modelo cooperativo era obligado, por lo que no había más que crear otras cooperativas, y no quedaba otra que crear una red, Sarea”.

(V7): Bogan es una forma de crecer, tanto en actividad, como en territorio como en protagonismo y valor en la acción social y en la economía social [...]

Desde 2015 hasta 2018, paralelamente al acompañamiento a Zabalduz, y a la creación y asentamiento de Hirube, se iniciaron las gestiones de creación de Bogan, que se constituirá como cooperativa de segundo grado pocos meses después de la constitución de Hirube, a finales de 2018.

Dicha cooperativa de segundo grado, Bogan, se constituye con un doble propósito: por un lado es una entidad instrumental y una herramienta de los cooperativas asociadas para ganar economías de escala, una mayor presencia en el mercado y un mayor reconocimiento por parte de la administración pública.

(V7): (...el crecimiento desde Bogan, nos fortalece frente a la competencia y nos puede hacer más competitivos frente a la empresa mercantil más oportunista”

(V2): “ (...) como instrumento que permite también crear sinergias y optimizar los recursos entre las diferentes cooperativas qué la componen”

Por otro lado es, más allá de lo instrumental, la construcción de un referente cooperativo, de “una idea” sobre el modelo cooperativo, su forma diferenciada de crecer y el modelo alternativo que plantea para la provisión de los servicios sociales del territorio:

(V12): Bogan es algo más que un escudo, es una acción para extender la acción social con base comunitaria. (...) Esta es la idea, incrementar la economía cooperativa de iniciativa social y sin ánimo de lucro en el espacio social.

3. Discusión y conclusiones del estudio

La experiencia sistematizada del proceso de crecimiento de la cooperativa de iniciativa social Agintzari S. Coop. se relaciona con varios de los debates desarrollados desde la academia en torno a los procesos de escalamiento de las OESS.

Por un lado, se constata que la razón de crecer, o la orientación de crecimiento adoptada por Agintzari S. Coop., responde más allá de la misión social perseguida, a diversas amenazas y oportunidades percibidas en el entorno (Tykkyläinen, 2019). La estrategia de escalar para “...blindar el sector y el territorio...” ante la aparición de empresas de capital explica la orientación de crecer desde una lógica más reactiva o de preservar el interés general frente al puramente económico-empresarial. En este sentido, la percepción de amenazas del entorno también se podría interpretar como la existencia de un contexto idóneo para generar nuevas oportunidades de mercado, que posibilitan la expansión territorial, el desarrollo de nuevos servicios, y en definitiva, la consecución de un mayor desarrollo social del territorio (Tykkyläinen, 2019).

La inter-cooperación opera, en este sentido, como estrategia para reforzar el posicionamiento de la OESS frente las empresas de capital en un doble sentido: posibilita un mejor acceso a recursos (principalmente contratos públicos, en este caso) al tiempo que consolida un modelo de concertación cooperativa de provisión de servicios sociales que cuenta con una mayor legitimidad social (Rius, 2021).

En este punto la argumentación engarza con la teorización realizada por Folmer (2018) de por qué las OESS apoyan en mayor grado sus estrategias de crecimiento en fórmulas de red que las empresas comerciales. Lo hacen, en su opinión, debido a que su carácter híbrido (social y medioambiental además de económico) agudiza la necesidad de apropiarse de nuevos recursos (por su acceso limitado), lo cual conlleva una mayor demanda de legitimidad social que posibilite dicho acceso.

Así, la implantación efectiva de la estrategia de inter-cooperación llevada a cabo por Agintzari S. Coop. en Zabalduz e Hirube podría responder al mismo tiempo a ambas necesidades: la necesidad de acceder a recursos de carácter más tangible para las entidades “recién nacidas” (Zabalduz e Hirube), junto con la necesidad de generar una mayor confianza sobre la idoneidad de este modelo de provisión de la entidad madura (Agintzari S. Coop.) con respecto a los diferentes *stakeholders* del territorio (principalmente la parte trabajadora y la administración pública, pero también la sociedad en su conjunto).

Volviendo al debate sobre ¿hacia dónde crecer?, el caso estudiado sugiere al menos tres evidencias: en primer lugar, tal y como teorizan Bauwens et al (2020), en las OESS en las que coexiste un interés mutual y un interés general, los itinerarios de escalamiento comprenden tanto estrategias de profundidad como de amplitud; en segundo lugar, la estrategia de escalar mediante estructuras abiertas o ecosistémicas posibilita, en este sentido, un escalamiento más rápido y de mayor impacto (Han y Sha, 2020); y por último, esta forma de crecer mediante estructuras abiertas resulta de una combinación entre las características de los actores concernidos y el contexto institucional circundante (Van Lunenburg, et al, 2020).

El modelo cooperativo opera, en este sentido, como garante para generar un contexto institucional (político y laboral) favorable para su desarrollo. Asimismo, Agintzari S. Coop. podría ser categorizada de acuerdo con la propuesta de tipologías de Zahra et al (2009) tanto como una empresa social de tipo “construccionista” como de “ingeniería social”, ya que la apuesta por replicar su modelo innovador en diferentes áreas geográficas (de tipo construccionista) busca, en definitiva, revertir el modelo de provisión social existente en el territorio incidiendo para ello en la agenda política. El contexto institucional favorece, en este caso, que exista un lugar para la experimentación de diversas estrategias, lo cual ayuda a los procesos de escalamiento de dichas experiencias (Van Lunenburg et al, 2020).

Como resultado de nuestro estudio, y de acuerdo con lo previsto por parte de la literatura estudiada, destacaríamos sobre el modelo de escalamiento de las OESS dos principales elementos:

En primer lugar, el análisis de los factores motivacionales así como la caracterización de los actores de las OESS parecen mostrar una relación directa con las estrategias de escalamiento adoptadas. En el caso estudiado, la estrategia de escalamiento se construye inicialmente mediante una estructura formal (la cooperativa mixta) que posibilite un mayor control por parte de la entidad escaladora para ir progresivamente perdiendo dicho control en favor de estructuras más abiertas de afiliación en red (cooperativa de segundo grado) (Smith y Stevens, 2010). Este modelo transitorio hacia formas de menor control de parte de la entidad escaladora podría hallar su justificación en la motivación predominantemente más social que económica de los actores concernidos (Van Lunenburg et al, 2020), en la medida en que persiguen el interés general más allá del mutual (Ben-Ner y Gui, 2000).

En segundo lugar, cabría concluir que las formas de crecimiento en red (o ecosistémicas) posibilitan un proceso de escalamiento más rápido y con mayor impacto que las formas meramente organizativas. En el caso analizado, este crecimiento en red se canaliza gracias a una estructura empresarial cooperativa, que posibilita la aplicación de algunos de los resortes de cooperación inter-organizacional (o inter-cooperación). Cabría añadir a este respecto dos consideraciones adicionales.

Sobre la funcionalidad de la colaboración inter-organizacional, se evidencia una disparidad de pareceres sobre el sentido último de las prácticas de inter-cooperación, entre quienes lo interpretan desde lo más crematístico o material (para obtener economías de escala, ganar en resiliencia etc.) hasta quien lo concibe a un nivel más ideal o simbólico (como expresión más auténtica del hecho diferencial del modelo cooperativo).

Sobre la potencialidad de dicha colaboración, parece acreditado que los procesos de crecimiento en red mostrarían un mayor potencial para la activación de diversos itinerarios de escalamiento: desde aquellas que persiguen una mayor amplitud

(llegar a más gente y a un mayor territorio) a aquellas que inciden sobre proceso de mayor profundidad, mejorando los procesos comunitarios que favorezcan el empoderamiento social y tratando de incidir sobre la política pública para alinear las agendas públicas y cooperativas hacia un fin compartido: la salvaguarda de un sector estratégico que necesita fortalecerse frente a una amenaza externa.

Finalizamos el apartado de conclusiones identificando algunas de las limitaciones del estudio presentado. Resulta evidente, en primera instancia, que el proceso de escalamiento sistematizado es muy reciente en el tiempo, y por tanto, falta de la maduración suficiente para evaluar su impacto en dos variables fundamentales: el grado de la participación real de las personas trabajadoras (en su cooperativa primero, y en el grupo cooperativo después) y la relación entre ésta y la mejora del servicio ofertado. Los estudios realizados sobre los grupos cooperativos de Mondragón (Bakaikoa et al, 2004) evidencian la necesidad de realizar dicha evaluación con algo más de perspectiva, para poder valorar si dichos procesos de crecimiento en base a fórmulas de inter-cooperación superan la “prueba de fuego” (Gaminde, 2021) de posibilitar el crecimiento sin perjudicar la esencia cooperativa de la experiencia, o si por el contrario, degeneran en organizaciones “coopitalistas” de matriz cooperativa y filiales capitalistas (Errasti, 2015; Errasti et al, 2016; Bretos y Errasti, 2018).

Por otro lado, a un nivel más inter-organizacional, la evidencia científica también muestra la existencia de dinámicas de cooepetición entre las entidades asociadas a la red (Bengtsson et al, 2016; Herbst, 2019; Arenas, et al, 2021). En grupos cooperativos surgidos en otros ámbitos de orientación más mercantil (el textil, por ejemplo) se constata la aparición de dinámicas simultáneas de cooperación y competición inter-organizacional (Arenas et al, 2021): así, las dinámicas más dominadas por las lógicas de cooperación aparecen vinculadas al transvase de recursos y conocimiento, al mantenimiento de la calidad del producto/servicio ofertado y a la identidad compartida que redundan en un mayor reconocimiento social. Estas tres categorías de análisis aparecen como elementos estructurantes del proceso de construcción de Bogan S. Coop.

Sin embargo, se advierte desde estudios previos que en esas misma tres categorías podrían surgir otras dinámicas más guiadas desde las lógicas competitivas: la búsqueda de diferenciación gracias a ser pioneros en la aplicación de nuevas tecnologías o servicios, la competición por la búsqueda de nuevos recursos entre los mismos financiadores o contratistas, o la disparidad de opiniones sobre la conveniencia de estructuración en formas organizacionales de carácter más vertical.

La posible aparición de dichas dinámicas “cooepetitivas”, así como los procesos de desafección cooperativa de las personas trabajadoras, y en definitiva, la forma de afrontar y resolver dichas tensiones, constituyen algunos de los principales retos de futuro que permitirían validar con mayor perspectiva la hipótesis defendida en este

estudio: que es posible crecer sin hacerse más grande, a través de estructuras más abiertas (redes cooperativas) que posibilitan impactar de forma más rápida y amplia sobre el territorio y el objetivo social pretendido.

Referencias

- Agintzari (2008) Nuestro Modelo - Agintzari.
http://www.agintzari.com/cas/nuestro_modelo.aspx.
- Agintzari (2013a) 'Crecimiento cooperativo - I sesión'. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Agintzari (2013b) 'Crecimiento cooperativo - II sesión'. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Agintzari (2015) 'Agintzari, Gizarte ekimeneko kooperatiba'. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Agintzari (2018a) 'From Agintzari to Bogan'. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Agintzari (2018b) 'Sarea a Bogan - Resumen Interno'. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Agintzari (2019) 'Despliegue Bogan 2019'. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Alonso, I. (2020) Agintzari: pasado y presente de una entidad pionera en la intervención socioeducativa en Bizkaia. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Artetxe, K. and Alonso, I. (2019) 'De Promesa a Sarea: cuarenta años de Agintzari, una entidad vasca del ámbito socioeducativo', Zerbitzuan, (69), pp. 39-52.
 DOI: 10.5569/1134-7147.69.03
- André K and Pache AC (2016) From caring entrepreneur to caring enterprise: Addressing the ethical challenges, of scaling up social enterprises. *Journal of Business Ethics* 133: 659-675.
- Altuna, L. (ed.) 2008): La experiencia cooperativa de Mondragon: una síntesis general, LANIKI, HUBEZI.
- Altuna, R., & Urteaga, E. (2014). The beginnings of the Mondragón's cooperative experience. [Los inicios de la Experiencia Cooperativa Mondragón] *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, 115, 101-131.
 DOI:10.5209/rev_REVE.2014.v114.44295
- Arenas, D; Solange, H; De Bernardi, C. (2021): Coopetition among social enterprises: a three level dynamic motivated by social and economic goals, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50 (1): 165-185.

- Arcos, a. & Morandeira, J. (2020): "Ecosistemas locales de economía social y solidaria en la Comunidad Autónoma Vasca. Una aproximación desde las entidades." *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica: RIESISE*, 3, 37-59. DOI: 10.33776/riesise.v3i0.454
- Arrillaga, P. y Etxezarreta, E. (2022): Mercados sociales e intercooperación en la Economía Social y Solidaria como vía para recuperar soberanías: El caso del Mercado Social de Euskadi, CIRIEC-España (artículo aceptado para su publicación).
- Askunze, C. & Díez, M. A. (2019): "Merkatu soziala: Ekonomia Solidarioa hedatzeko estrategia", *Hegoak zabalduz*, 15, 1-19.
- Askunze, C. and Díaz, M. A. (2020) 'Mercado social: estrategia de despliegue de la economía solidaria', *Revista Economía*, 72(noviembre), pp. 45-62.
- Austin J, Stevenson H and Wei-Skillern J (2006) Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both? *Entrepreneurship Theory and Practice* 30: 1-22.
- Bakaikoa, B. (2014) Interkooperazioa enpleguaren euskarri. *Reves Revista Vasca de Economía Social*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatearen Argitalpen Zerbitzua.
- Bakaikoa B. Errasti, A.; Begiristain, M. (2004). Governance of the mondragon corporación cooperativa. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(1)
- Bauwens, T., Huybrechts, B., & Dufays, F. (2020). Understanding the diverse scaling strategies of social enterprises as hybrid organizations: The case of renewable energy cooperatives. *Organization & Environment*, 33(2), 195-219. DOI:10.1177/1086026619837126
- Battilana, J., & Lee, M. (2014). Advancing research on hybrid organizing: Insights from the study of social enterprises. *Academy of Management Annals*, 8, 397-441.
- Bengtsson, M., Kock, S., Lundgren-Henriksson, E.-L., & Näsholm, M. H. (2016). Coopetition research in theory and practice: Growing new theoretical, empirical, and methodological domains. *Industrial Marketing Management*, 57, 4-11.
- Ben-Ner, A., & Gui, B. (2000). The theory of nonprofit organizations revisited. In H. K. Anheier & A. Ben-Ner (Eds.), *The study of the nonprofit enterprise: Theories and approaches* (pp. 3-26). New York, NY: Kluwer Academic.
- Bogan (2021) 'BOGAN Plan de Gestión 2021'. Documentación interna facilitada por la entidad.
- Bretos I, Errasti, A.. (2017). Challenges and opportunities for the regeneration of multinational worker cooperatives: Lessons from the mondragon corporation--a case study of the fagor ederland group. *Organization*, 24(2), 154-173.
- Bretos I, Errasti, A.. (2018a). Dinámicas de regeneración en las cooperativas multinacionales de Mondragón: La reproducción del modelo cooperativo en las filiales capitalistas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (86)

- Bretos I, Errasti, A. (2018b). The challenges of managing across borders in worker cooperatives: Insights from the Mondragon cooperative group. *Journal of Co-Operative Organization and Management*, 6(1), 34-42.
- Bretos I, Errasti, A. Marcuello, C.. (2019). Multinational expansion of worker cooperatives and their employment practices: Markets, institutions, and politics in mondragon. *ILR Review*, 72(3), 580-605.
- Bretos I. Díaz-Foncea, M; Marcuello, C.. (2020). International expansion of social enterprises as a catalyst for scaling up social impact across borders. *Sustainability*, 12(8)
- Bretos I, Errasti, A. Marcuello, C.. (2020). Is there life after degeneration? the organizational life cycle of cooperatives under a growordie dichotomy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(3), 435-458.
- Camargo A. F (2021). Rediscovering the cooperative enterprise: A systematic review of current topics and avenues for future research. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations : Official Journal of the International Society for Third-Sector Research*, 32(5), 964-978.
- Crespo, b. & Sabín, F. (2014): Los mercados sociales. *La economía solidaria en acción transformadora*, Documentación social, 174, 95-116.
- Díaz, M., Bretos, I. & Marcuello, C. (2020) La experiencia de los mercados sociales españoles. En Álvarez, J.F. & Marcuello, C. (Dirs.) *Experiencias Emergentes de la Economía Social*, OIBESCOOP, pp. 185-213.
- Dees JG, Anderson BB and Wei-Skillern J (2004) Scaling social impact: Strategies for spreading social innovations. *Stanford Social Innovation Review* 1: 24-32.
- Desa G and Koch JL (2014) Scaling social impact: Building sustainable social ventures at the base-of-the pyramid. *Journal of Social Entrepreneurship* 5: 146-174.
- Doherty, B., Haugh, H., & Lyon, F. (2014). Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 16, 417-436.
- Eizaguirre, M., Askunze, C. and Urrutia, G. (2004) *La sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas - Guía para la sistematización de experiencias de transformación social*, Alboan, Hegoa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Bilbao.
- Elortza, N ; Alzola, I ; López, U. (2012): La gestión de la crisis en la Corporación Mondragón, *Ekonomiaz*, 79 (1), 58-81.
- Errasti, A. (2015). Mondragons chinese subsidiaries: Coopitalist multinationals in practice. *Economic and Industrial Democracy*, 36(3), 479-499.
- Errasti A; Bretos, I; Etxezarreta, E.. (2016). What do Mondragon coopitalist multinationals look like? the rise and fall of fagor electrodomésticos s. coop. and its european subsidiaries. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 87(3), 433-456.

- Folmer, E. (2018). Network importance and use: Commercial versus social enterprises. *Social Enterprise Journal*, 14(4), 470-490.
- Gadea E.. (2010). Crisis e intercooperación: Las cooperativas de segundo o ulterior grado como instrumento de colaboración empresarial. *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (44)
- Gaminde E.. (2021). Principio de intercooperación y modelos de crecimiento. *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (59), 183-211.
- Han, J., & Shah, S. (2020). The ecosystem of scaling social impact: A new theoretical framework and two case studies. *Journal of Social Entrepreneurship*, 11(2), 215-239. DOI: 10.1080/19420676.2019.1624273
- Heras-Saizarbitoria I. (2014). The ties that bind ? exploring the basic principles of worker-owned organizations in practice. *Organization*, 21(5), 645-665.
- Herbst, J. M. (2019). Harnessing sustainable development from niche marketing and cooptation in social enterprises. *Business Strategy and Development*, 2, 152-165.
- Islam, S. M. (2021) Social impact scaling strategies in social enterprises: A systematic review and research agenda. *Australian Journal of Management*. DOI: 10.1177/03128962211014931
- Jara, Ó. (2020) 'Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias', *Revista DECISIO Saberes para la acción en educación de adultos*, 28, pp. 1-17. Available at: http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0788/6_JAR_ORI.pdf.
- Leadbeater, C. 2006. "The Socially Entrepreneurial City." In *Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*, edited by Alex Nicholls. New York: Oxford University Press.
- Lyon F and Fernandez H (2012) Strategies for scaling up social enterprise: Lessons from early years providers. *Social Enterprise Journal* 8: 63-77.
- Luna, Á. Spila, J. C. and Guerra, I. (2016) "The case of Agintzari'. *Revista Sinergiak Social Innovation*.
- Mance, e. a. (2008): *La revolución de las redes: la colaboración solidaria como una alternativa pos-capitalista a la globalización actual*. Itaca Editorial, México.
- Martínez Charterina, A. 2012. «Sobre el principio de cooperación entre cooperativas en la actualidad.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 46/2012: pp. 133-146. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc-46-2012pp133-146>
- MELIÁ E.. (2008). La intercooperación: Una respuesta a las actuales demandas del cooperativismo agrario. *Estudios De Economía Aplicada*, 26(1)

- Mendina, H. J. C., De Menezes Lima, J. J., De Souza, L. G., & Milan, G. S. (2019). Intercooperation of an agriculture-food coop network within the milk chain in the state of paraná. [Intercoopera o em uma rede de cooperativas agroalimentares da cadeia do leite no Paraná] *Revista Em Agronegocio E Meio Ambiente*, 12(4), 1439-1464. DOI:10.17765/2176-9168.2019v12n4p1439-1464
- Morais Leandro P. (2020). Social and solidarity economy and the need for its entrepre-
neuring ecosystem: Current challenges in brazil. *CIRIEC-Espana*, (98), 5-30.
- Morales, A.C. (2011) : Modelos de integración y desarrollo estratégico de las cooperati-
vas sociosanitarias andaluzas, *CIRIEC-Espana*, 71 : 203-226.
- Moore, M.-L., D. Riddell, and D. Vocisano. 2015. "Scaling out, Scaling up, Scaling Deep:
Strategies of Non-Profits in Advancing Systemic Social Innovation." *The Journal of
Corporate Citizenship* 2015(58): 67-84.
DOI:10.9774/GLEAF.4700.2015.ju.00009.
- Mozas, A., Bernal, E., Fernández, D., Medina, M. J. & Puentes, R. (2020): "Cooperativis-
mo de segundo grado y adopción de las TIC", *CIRIEC-Espana, Revista de Economía
Pública, Social y Cooperativa*, 100, 67-85. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.100.17712.
- Nova, A.. (2018). La intercooperación entre cooperativas agrícolas. en la actualiza-
ción del modelo económico cubano. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba
y América Latina*, 6(3)
- Paola, M. (2019). From balancing missions to mission drift: The role of the institu-
tional context, spaces, and compartmentalization in the scaling of social enter-
prises. *Business and Society*, 58(5), 1003-1046.
- Rius, M. (2021) : La cooperación en las cooperativas de iniciativa social para maximiz-
ar su posicionamiento en el ámbito asistencial, *Boletín De La Asociación Interna-
cional De Derecho Cooperativo*, (59), 214-237.
- Sanchez, L.A. (2018): Los acuerdos de intercooperación como mecanismo jurídico
de integración de cooperativas, *REVESCO*, (126) 2017: 154-176.
<http://dx.doi.org/10.5209/REVE.58616>
- Smith, B. R., & Stevens, C. E. (2010). Different types of social entrepreneurship: The
role of geography and embeddedness on the measurement and scaling of social
value. *Entrepreneurship and Regional Development*, 22, 575-598
- Tykkyläinen, S. (2019). Why social enterprises pursue growth? analysis of threats
and opportunities. *Social Enterprise Journal*, 15(3), 376-396.
DOI: 10.1108/SEJ-04-2018-0033
- Uvin P (1995) Fighting hunger at the grassroots: Paths to scaling up. *World Develop-
ment* 23: 927-939.

- Van Lunenburg, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (2020). How and why do social and sustainable initiatives scale? A systematic review of the literature on social entrepreneurship and grassroots innovation. *Voluntas*, 31(5), 1013-1024.
DOI:10.1007/s11266-020-00208-7
- Vargas Vasserot, C. 2010. «Integración y diferenciación cooperativa: de las secciones a los grupos de sociedades», en BAIDC-Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, n.º 44, pp. 159-176.
<https://doi.org/10.18543/baidc-44-2010pp159-176>
- Verver, M ; Dahles, H ; Soeterbroek, I. (2021) : Scaling for Social Enterprise Development : a mixed embeddedness perspective on two Dutch Non-Profit Organizations, *Journal of Social Entrepreneurship*.
<https://doi.org/10.1080/19420676.2021.1993967>
- Voltan, A., & De Fuentes, C. (2016). Managing multiple logics in partnerships for scaling social innovation. *European Journal of Innovation Management*, 19, 446-467.
- Warnecke, T., & Houndonougbo, A. N. (2016). Let there be light: Social enterprise, solar power, and sustainable development. *Journal of Economic Issues*, 50, 362-372.
- Westley, F., Antadze, N., Riddell, D. J., Robinson, K., & Geobey, S. (2014). Five configurations for scaling up social innovation: Case examples of nonprofit organizations from Canada. *Journal of Applied Behavioral Science*, 50, 234-260.
- Zahra, S. A., Gedajlovic, E., Neubaum, D. O., & Shulman, J. M. (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of Business Venturing*, 24, 519-532.

Familias y Empresas de Economía Social como forma de hacer frente a la despoblación del medio rural. Caso de estudio: El medio rural abulense

Concepción Albarrán Fernández
Francisco Salinas Ramos
Universidad Católica de Ávila

Resumen¹

Esta comunicación intenta justificar el papel que pueden asumir las familias en colaboración con las empresas de economía social para favorecer la fijación de población en el medio rural y, de esa forma, favorecer el crecimiento y desarrollo de él. Utiliza como caso de estudio el medio rural abulense, especialmente despoblado y plantea propuestas “rompedoras” a los poderes públicos.

Palabras clave: Familias, economía social, despoblación, medio rural.

Introducción

Habida cuenta el papel que tienen las empresas - demandan factores productivos y ofrecen una remuneración por hacer uso de ellos – por una parte-, y las familias -que ofrecen los factores productivos a cambio de una renta- por otra, en la situación socioeconómica de una región, es evidente que conocer las características que presentan ambos agentes del mercado en los distintos ámbitos geográficos nos puede ayudar a entender algunos aspectos relevantes de él. Sobre la base de ese conocimiento de la realidad de una región, se podrán proponer medidas de apoyo a dichos agentes económicos que favorezcan su crecimiento y desarrollo.

1. Esta comunicación es, en parte, fruto del estudio que se está realizando para el desarrollo del proyecto titulado “La familia, factor de desarrollo socioeconómico del medio rural abulense” concedido a Concepción Albarrán en colaboración con Luis Carlos García en la Convocatorias de Becas de Investigación sobre Estudios Abulenses de la Institución Gran Duque de Alba 2023.

El medio rural, en concreto el medio rural abulense, ámbito geográfico en el que nos centramos en esta comunicación, se caracteriza por estar muy despoblado² y, aunque es una realidad que existen cantidades significativas de algunos factores productivos que pueden favorecer su crecimiento y desarrollo (es el caso del factor tierra como recurso natural y del factor productivo que suponen el patrimonio natural y el patrimonio cultural³), la escasez de mano de obra limita la expansión de la actividad productiva y el consiguiente crecimiento económico que se podría dar, lo que a su vez podría favorecer la mejora en el nivel de desarrollo del entorno⁴.

Es un hecho innegable que las empresas de economía social presentan unas características muy favorecedoras para el crecimiento en el medio rural; son empresas competitivas que crean puestos de trabajo estables y de calidad, generan riqueza colectiva y de desarrollo económico local en zonas donde la empresa convencional no le interesa instalarse; de constituir una sociedad más equitativa y solidaria que pueden favorecer y contribuir al asentamiento de población en una región apoyando a las familias⁵.

La familia es la unidad básica de toda sociedad⁶ y juega un papel determinante dentro de la organización social de la sociedad a la que pertenece el individuo porque, las actividades que desempeñan cada uno de sus integrantes son estrategias adaptativas que permiten la subsistencia familia. Además, es la institución social tradicional, el eslabón básico en la transmisión de la cultura.

Alonso Hinojal estudio el papel de la familia en la sociedad. Desde la sociología y la antropología se ha afirmado que cada sociedad se ha caracterizado por un modelo familiar distinto y, a lo largo del tiempo, con la evolución, ha cambiado el modelo de familia.

Alonso Hinojal (1967) hace énfasis en el gran valor que se daba a la familia como elemento determinante de la calidad de vida en las regiones, se le consideraba una

2. Se puede comprobar esta realidad consultando el documento de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Junta de Castilla y León "Cifras oficiales de población de los municipios españoles. Revisión del Padrón Municipal" publicado en línea https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990

3. Véase Albarrán, C (2023) Sector Público y patrimonio cultural.

4. Téngase en cuenta que el nivel de desarrollo de una región supone que el acceso a servicios educativos, sanitarios y de ocio es algo y, en el medio rural abulense esto no se produce en la gran mayoría de los municipios.

5. Domínguez Álvarez (2019) dice expresamente que "La repoblación es un proceso de largo plazo que solo puede considerarse culminado tras años de estancia de las familias".

6. Según Martínez, MVH (2015) "La familia es la primera forma de organización social y su existencia se comprueba en todos los pueblos y épocas de las que hay testimonio histórico. De modo que constituye una categoría de carácter universal. Se suele definir como célula básica de la sociedad y resulta evidente que sin su existencia sería inadmisibles la vida".

“unidad colonizadora”. Cuantos más miembros tuviese la familia, mejor era para el crecimiento y desarrollo de la región.

Ahora bien, la familia actual es diferente; está compuesta por menos miembros y hay una vinculación distinta entre familia nuclear y familia extensa. Así las cosas, algunos de los servicios que según Alonso Hinojal generaban las familias, ahora -por las características que presenta- ya no puede aportarlos. Además, muchos de esos servicios -cuidado de los dependientes de la familia (niños y mayores), y cultivo de la tierra, entre otros- son ahora demandados por las familias en el mercado. En este sentido, podemos decir que emprender para dar respuesta a las nuevas necesidades de las familias implica nuevos nichos de empleo.

En esta comunicación se intenta demostrar que las empresas de economía social, con sus características, son unas muy buenas candidatas para, apoyando a las familias, favorecer la fijación de población en el medio rural y con ello el crecimiento y desarrollo económico de él.

A partir de la comprobación de esta hipótesis, cabe plantear más apoyos de los poderes públicos a las empresas de economía social al servicio de las familias, como agentes protagonistas en la fijación de población y de crecimiento y desarrollo económico del medio rural abulense, extensible a otros ámbitos geográficos.

Los poderes públicos son ya conscientes de esta realidad⁷ y, por ello, han tomado y toman medidas de apoyo a ellas.

Si bien es cierto que las nuevas tecnologías y la digitalización han llegado con fuerza, todas las empresas, incluso las más intensivas en capital físico y tecnológico, precisan de mano de obra cualificada para gestionar esos elementos de capital. La mano de obra adquirirá un papel diferente en la actividad productiva de las empresas, pero, de momento no ha desaparecido.

Y es que, como señala Seco (2016, p.112) “los pueblos necesitan personas que los habiten, parejas que construyan sus sueños, niños que jueguen en sus calles y viejos que sepan transmitir las historias de las gentes que las habitaron. Sin ellos no hay vida y entonces los pueblos mueren”.

Así las cosas, entendemos que el crecimiento y desarrollo del medio rural, cómo el de cualquier región, pasa por disponer de todos y cada unos de los factores productivos que hacen posible el aumento de la producción y, uno de ellos, fundamental, es la mano de obra. Las empresas la precisan para llevar a cabo su actividad productiva.

En esta comunicación presentamos un acercamiento a la situación del medio rural abulense, realizada a partir del estudio de los datos publicados en fuentes oficiales- que son pocos y no totalmente actualizados- y la realización de consultas a técnicos

7. Veáse, por ejemplo <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-destaca-el-apoyo-del-gobierno-para-favorecer-la-integraci%C3%B3n-cooperativa-en-un-mercado-global-y-competitivo/tcm:30-683881>

de la Administración Pública que trabajan por y para el crecimiento y desarrollo del medio rural abulense.

Las conclusiones obtenidas y las propuestas que se presentan son rompedoras y seguimos trabajando en su desarrollo, habida cuenta que se enmarca en el Proyecto de Investigación en el que se está trabajando en la actualidad financiado por la Institución Gran Duque de Alba en la convocatoria 2023 titulado “La familia como factor de desarrollo socioeconómico del medio rural abulense”.

La despoblación del medio rural abulense

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística publicados por la Diputación Provincial de Ávila,⁸ la provincia de Ávila tenía en 2023 161.898 habitantes, distribuidos de forma desigual entre las 469 localidades que conforman la provincia (247 municipios, 2 entidades locales menores y 219 entidades).

Según se pone claramente de manifiesto en la Tabla 1, apenas el 2% de la población reside en los 5 municipios de más de 5.000 habitantes (con lo que eso supone de servicios a los que tiene acceso la población por ley) y aproximadamente el 70% de la población reside muy repartida entre los 175 municipios que tienen menos de 250 habitantes. De hecho, el 41% vive en municipios “minúsculos” con menos de 100 habitantes.

Tabla 1. Distribución de la población por tamaño del municipio en la provincia de Ávila

Población por municipio	Número de municipios	% que representan sobre el total
Menos de 100 habitantes	101	40,86
Entre 101 y 250 habitantes	74	29,89
Entre 251 y 500 habitantes	35	14,17
Entre 501 y 1000 habitantes	19	7,69
Entre 1001 y 5000 habitantes	13	5,26
Más de 5000 habitantes	5	2,02

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página web de la Diputación Provincial de Ávila.

8. Véase <https://www.diputacionavila.es/la-provincia/nuestros-pueblos/poblacion/>

Tabla 2. Distribución de la población en la provincia de Ávila por municipios de más de 5.000 Habitantes

Nombre del municipio	Población (número de habitantes)	% que representan sobre la población de la provincia
Ávila	57.741	35,66
Arévalo	7.768	4,79
Arenas de San Pedro	6.464	3,99
Las Navas del Marqués	5.362	3,31
Candeleda	5.001	3,08

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página web de la Diputación Provincial de Ávila.

Esta distribución de la población de la provincia de Ávila es, en parte, consecuencia del éxodo migratorio producido del medio rural al urbano desde la segunda mitad del siglo XX, que afectó de forma especial a Castilla y León. Pinilla y Sáez (2017) explican muy bien lo que supone el citado éxodo pues con él dio comienzo la peligrosa dinámica cuyos efectos estamos viviendo; los jóvenes y adultos en edad de trabajar emigran y las zonas de origen envejecen y, como consecuencia baja la natalidad en ellas y el crecimiento vegetativo de la población se convierte en negativo -muere más gente que nace-. De esta forma se va perdiendo capital humano y capital social; se reduce a la vez la posibilidad de inversión (hay menos personas en edad de trabajar tanto por cuenta ajena como por cuenta propia) y, de esta forma, el declive económico y demográfico se va produciendo de forma paralela.

Se ha de señalar además que, los servicios básicos que se ofrecen en una zona geográfica en parte están definidos por la ley -Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)⁹- en función del volumen de población en ella y, por tanto, menor volumen de población supone menos servicios y esto, a su vez, perjudica la atracción de nueva población.

En Ávila los municipios pequeños, para ejercer las competencias propias que tienen por ley (Véase artículo 25 y artículo 26 de la LRBRL) cuentan con el apoyo de la Administración Provincial; la Diputación.

9. En él se recogen las competencias específicas de los municipios y se señala que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.

En el artículo 26 de la LRBRL se muestran los servicios que los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, son los siguientes:

- En todos los municipios, con independencia del volumen de población: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En los municipios con población superior a los 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Dice también la Ley que la Diputación provincial, o entidad equivalente, será la que coordine, en relación con los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, la prestación de los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento domiciliario de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; y alumbrado público. En esta situación se encuentran todos los municipios del medio rural de Ávila. Sólo la capital tiene más de 20.000 habitantes.

Como se deduce de lo expuesto en la Ley, los servicios de ocio y cultura, tan valorados en la actualidad por la población y que se consideran asociados a la calidad de vida, no son responsabilidad obligatoria de los municipios con menos de 5.000 habitantes. Puede haber municipios sin parque público, y, por supuesto, sin biblioteca. Así las cosas, la atracción de familias con las que fijar población en el medio rural se presenta muy complicada.

Asimismo, otros de los servicios que en la actualidad son considerados fundamentales en lo que calidad de vida de la población se refiere, entre los que se encuentran los servicios de protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público, no son exigibles por ley en los municipios con menos de 20.000 habitantes. Si bien es verdad que la Administración Pública, a través de la asistencia a los municipios debe referirse especialmente a la adecuada prestación de servicios.

Las competencias propias de la Diputación provincial, según el artículo 36 de la LRBRL, son las que les atribuyen como tales las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y en todo caso:

- la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada, en todo el territorio de la provincia, de los servicios de competencia municipal;
- la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión;
- la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal;
- la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial;
- asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes;
- la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes; y
- el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia

Las familias en el Medio Rural Abulense

Cuando hablamos de población hablamos de familia¹⁰. Para hablar de la población desde una perspectiva socioeconómica nos referimos forma genérica a las familias.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹¹ se dice expresamente “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

En España, la Constitución Española en su artículo 29 dice expresamente: “Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.

La familia es un agente fundamental de los mercados; ofrece los conocimientos y el tiempo de los miembros que la forman para ser combinados con otros factores productivos (bienes de capital y recursos naturales) y producir bienes y servicios con los que dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Así las cosas, de la familia se obtiene el capital humano (que incluye la formación; conocimientos y destrezas de las personas que la forman), factor productivo fundamental para el crecimiento y desarrollo social y al que se ha dado mucha importancia y capital social.

10. Puede completarse muy bien esta idea revisando el artículo Martínez, VHM (2021): La familia: una visión interdisciplinar. Rev. Médi Electron 37 (5) pags 523-534.

11. Véase el artículo 16, párrafo 3, 1948.

Vázquez (2024) define el capital social como “una forma de capital asimilable al capital humano y al capital físico, en el que se puede invertir y que se puede emplear para conseguir fines inalcanzables en su ausencia, porque incluye valores que tienen los individuos (por fortuna o adquiridos en el entorno en el que se han desarrollado) que producen consecuencias beneficiosas para el resto de la sociedad”. La familia como institución, como organización en la que hay una cultura, unas normas de funcionamiento y unas redes sociales (entre otros elementos), se puede considerar fuente de capital social. (Véase Flores y Rello, 2002, p 2)

Flores y Rello (2001, 3) hacen énfasis en la capacidad que tienen los individuos que pertenecen a grupos pues poseen capital social que no poseen los individuos que están aislados. Y es que, la familia ofrece a la sociedad bienes y servicios vinculados al bienestar y la felicidad de las personas que no se pueden olvidar. Se trata de lo que se denominan bienes relacionales. Salgado y Naval (2021) dicen expresamente que “la familia es una relación social única cuyos bienes son insustituibles para el desarrollo integral de la persona y social”. Estas características de la familia son las que permiten considerarla como capital social.

Gil Valencia (2013) señala, siguiendo lo tratado por la óptica relacional de la sociología que la familia, “a pesar del paso del tiempo y de los desafíos que ha enfrentado en cada etapa de la historia, ha sobrevivido y sigue siendo una relación vigente”.

Alonso Hinojal (1967) hace énfasis en el gran valor que se daba a la familia como elemento determinante de la calidad de vida en las regiones, se le consideraba una “unidad colonizadora”. Cuantos más miembros tuviese la familia, mejor era para el crecimiento y desarrollo de la región. Los hijos de una familia numerosa en el medio rural representaban la posibilidad de ingresos complementarios al salario del padre; mano de obra de apoyo, ingresos extra, recurso de cuidados al llegar a la vejez.

Ahora bien, la familia actual presenta características diferentes a la de hace unos años -sobre todo en lo que se refiere al número de miembros que la constituyen y a las relaciones que existen con lo que constituía la familia extensa-, y por ello, algunos de los servicios que generaba ahora los demanda en el mercado (ayuda para cuidado de niños y ancianos dependientes y para tareas del hogar entre otras).

Esta realidad lleva a que las familias precisen de más apoyo externo. En nuestro país, por lo establecido en la Constitución, los poderes públicos están obligados a “proteger a la familia”¹² Y por ello, las Administraciones Públicas proveen de muchos servicios a las familias.

En otros países estos servicios a las familias proceden del Sector Privado y, en ese sentido cabría plantearse la demanda de servicios que puede incentivar la creación de empresas por esta vía.

12. Véase el artículo 39 de la Constitución.

Los datos que existen sobre las características de las familias en los municipios de la provincia de Ávila son muy escasos. Habida cuenta que, como se ponía de manifiesto en la Tabla 1, más del 40% de los municipios tienen menos de 100 habitantes, los recursos de obtención de datos son “escasos”. Los ayuntamientos comparten técnicos que, por otra parte, se encargan de todas las labores burocráticas a realizar con el apoyo de los técnicos de la Diputación Provincial.

No obstante, podemos hacernos una idea de la situación de las familias en los municipios que podemos considerar “medianos” en la provincia, los que tienen una población comprendida entre 1.000 y 10.000 habitantes, a partir de unos datos disponibles elaborados por el INE (si bien estos datos no están muy actualizados, pues se elaboraron a partir de datos del Censo de 2011 nos posibilitan un acercamiento objetivo a las características de las familias del medio rural abulense) Por eso puesto que no disponemos de datos oficiales más recientes sobre esta realidad que queremos conocer, presentamos los que están disponibles en la tabla 3, de los que ya se pueden extraer algunas conclusiones.

Tabla 3. Núcleos familiares por Municipios (de más de 1.000 a 10.000 habitantes) según Tipo de núcleo. Ávila

Código INE del municipio	Nombre del municipio	Tipo de núcleo				Total
		Pareja sin hijos	Pareja con hijos	Padre con hijos	Madre con hijos	
05002	Adrada, La	268	407	.	76	785
05013	Arenal, El	132	139	En.	.	289
05014	Arenas de San Pedro	773	1.049	107	119	2.048
05016	Arévalo	680	1.283	.	280	2.264
05021	Barco de Ávila, El	271	333	.	84	716
05022	Barraco, El	252	318	.	59	654
05041	Burgohondo	200	148	.	.	379
05047	Candeleda	662	733	.	154	1.603
05054	Casavieja	187	210	.	.	444
05057	Cebreros	398	479	.	115	1.034
05102	Hoyo de Pinares, El	283	350	.	40	703
05114	Madrigal de las Altas Torres	162	239	.	56	482
05132	Mombeltrán	121	157	.	54	332
05163	Navaluenga	277	260	.	57	625
05168	Navas del Marqués, Las	501	907	.	138	1.598
05186	Piedrahíta	231	293	.	.	576
05187	Piedralaves	222	327	.	89	675
05240	Sotillo de la Adrada	454	733	.	84	1.335
05241	Tiemblo, El	440	693	.	98	1.252

Nota: No existe muestra suficiente para facilitar el dato por razones de confidencialidad y representatividad.

FUENTE: D. G. de Presupuestos y Estadística de la Junta de Castilla y León con datos del INE, "Censos de Población y Viviendas 2011".

Como se observa:

- a) En todos los municipios con más de 1.000 habitantes el tipo de núcleo familiar predominante es “Pareja con hijos”, si bien es verdad que en algunos la representatividad de las parejas con hijos y las parejas sin hijos es muy similar (El Arenal, Candeleda y Casavieja).
- b) En Arenas de San Pedro destaca la existencia de núcleo denominado “Padre con hijos” que no aparece representado en ningún otro municipio.
- c) El núcleo “Madre con hijos” si aparece con claridad en todos los municipios reseñados menos El Arenal.

Esta información sobre las familias nos puede ayudar a entender algunas de las características que presentan los municipios citados; los servicios disponibles para la población y, las empresas que pueden tener mano de obra en la zona.

Sabemos que en la actualidad, según los datos publicados por el INE sobre la población en 2023, son diferentes pues la mayoría de los municipios de Ávila han perdido población. De hecho, en 2023 Mombeltrán no se encuentra ya entre los municipios de más de 1000 habitantes (tiene 917). A su vez, podemos afirmar que la estructura de los núcleos familiares, aunque no disponemos de datos oficiales en estos momentos que lo refrenden, también ha cambiado¹³.

Las empresas del Medio Rural Abulense

El tejido productivo de una región, determinado en gran parte por las empresas que existen en ella, es otro factor determinante del nivel de vida que alcanza.

No en vano son las empresas -con sus distintas características- las que proporcionan renta a los propietarios de los factores productivos (familias) que les permiten alcanzar un determinado nivel de vida.

Por esta razón, conocer las características del tejido productivo del medio rural de Ávila se considera de gran importancia.

Según el Servicio de Estudios Económicos de Castilla y León ECOVA, en 2022 Ávila contaba con 10.198 empresas activas, que suponen el 6,4% del total de empresas de Castilla y León. La ratio de negocios por cada mil habitantes es de 63,2 negocios por cada mil habitantes, aproximadamente un 2%bmenor que la media de la provincia.

Asimismo, según aparece publicado en el citado Informe, la estructura empresarial de la provincia de Ávila se sustenta principalmente en microempresas (97,2%), ya sean sin asalariados (54,3%) o con menos de diez (42,7%). Es evidente, por tanto,

13. El trabajo de campo que estamos realizando para el Proyecto financiado por la IGDA titulado “La familia como factor de desarrollo socioeconómico del medio rural abulense” nos lo está poniendo de manifiesto.

el protagonismo que adquiere el minifundismo empresarial y, asociado a él, la tipología de empresas que existen: el 66,2% son empresas constituidas como persona física y un 24,1% como sociedad limitada. No especifica nada el informe de las características de las empresas que absorben el 9,7% restante que, obviamente incluirá las grandes empresas constituidas como Sociedades Anónimas, por una parte, y las constituidas como Empresas de Economía Social, por otra.

En este sentido, queremos destacar, no obstante, que según el ranking de empresas publicado en elEconomista.es¹⁴, atendiendo al volumen de facturación, la que ocupa el número 1 en Ávila es una Sociedad Cooperativa: Alta Moraña. Las posiciones 20 y 26 están ocupadas también por empresas del tercer sector. La Sociedad Cooperativa Ganaderos de Caprino del Alberche es la número 20 y la Comercializadora de Vacuno Selecto Avileño Negro Ibérico la número 26.

Estos datos ponen claramente de manifiesto que los datos relacionados con las empresas del Tercer Sector son susceptibles de importantes análisis que nos pueden aportar ideas para tomar medidas de apoyo a la revitalización del medio rural. Con esta idea, surgió en la Universidad Católica de Ávila el Observatorio de la Economía Social¹⁵.

Queremos destacar en este punto que varios de los elementos identitarios de las empresas de economía social son, a nuestro modo de ver, argumentos económicos y sociales a favor de este tipo de empresas en una provincia como Ávila. Como señalan Alvarado et al (2015)¹⁶ “las empresas sociales son empresas competitivas, generadoras de empleo, que resuelven crisis sectoriales o territoriales gracias a su capacidad colectiva de reaccionar frente a los problemas sociales. Son empresas que se crean en el territorio, desde los problemas surgidos en él y responde a éstos ofreciendo soluciones positivas. Potencian el espíritu emprendedor de las personas, la participación en la gestión y contribuyen a la construcción de una sociedad más equitativa, a la integración de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, de valores democráticos y de riqueza colectiva”. Nosotros estamos totalmente de acuerdo con esto. También apoyamos la reflexión que presentan y argumentan estos autores sobre el papel que han tenido las empresas sociales en la producción de bienes y servicios que complementan la labor del Estado y el mercado a la hora de satisfacer las necesidades de la población en áreas tan sensibles como: la salud, la educación, la producción de alimentos, el apoyo a la tercera edad etc.

En la provincia de Ávila, para favorecer e impulsar el tejido productivo de Ávila, la Diputación provincial en colaboración con la CEOE ofrece, como servicio público

14. Véase <https://ranking-empresas.economista.es/empresas-AVILA.html?qPagina=2>

15. Véase <https://www.ucavila.es/investigacion/oesa2030/>

16. Véase Alvarado et al (2015).

el Servicio Tracción Ávila, de apoyo y asesoramiento gratuito a todos los “emprendedores” de Ávila. Se ofrece como oficina de consultoría y asesoramiento para la captación, el impulso y la promoción de empresas en la provincia. Los servicios que prestan -financiados íntegramente con recursos procedentes de las Administraciones Provincial- se basan en la ayuda integral a los emprendedores en cualquier fase de su proyecto. Según Ana Navarro, técnico de Tracción Ávila, ningún emprendedor de los que les han consultado se han interesado por constituirse dentro del ámbito de la Economía Social aunque las estadísticas de la Dirección de Estadística de la Junta de Castilla si presentan datos de creación de cooperativas en los años 2021 y 2022. Probablemente serán cooperativas para gestionar en común algún servicio (distribución o comercialización) que autónomos del medio rural precisen.

Ahora bien, habiendo tenido un breve acercamiento a las ideas de la Premio Nobel de Economía de 2009 Elinor Ostrom, consideramos que podría plantearse la creación de empresas de economía social para producir y prestar bienes de los considerados como “bienes comunes” en el medio rural.

La principal aportación de Elinor Ostrom¹⁷ radica en la importancia de lo que ella dice que supone la condición colaborativa y empática de los seres humanos. A su modo de ver “la condición colaborativa y empática de los seres humanos garantiza el uso eficiente y ecológicamente sostenible de los ecosistemas en los que se desarrolla la actividad económica”.

Consideramos que en las familias la reciprocidad que subyace a la colaboración y empatía de los miembros de ella puede aportarse a las cooperativas y empresas de economía social y, según Elinor, estas entidades podrían gestionar bienes y servicios que en la actualidad son responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Así las cosas, nos atrevemos a proponer ceder algunas de las tareas ahora asignadas a las Administraciones Públicas a las empresas de economía social como forma de favorecer la atracción y fijación de familias en el medio rural (por ofrecerles un medio de obtención de renta y dar respuesta a sus necesidades como familia). De esta manera se podría facilitar la fijación de población en el medio rural y apoyar el crecimiento y desarrollo de él.

Es una propuesta muy rompedora en cuyo diseño detallado y concreto estamos trabajando y que planteamos ya aquí como propuesta a los poderes públicos.

Conclusiones

Es una evidencia innegable el papel de las familias y de las empresas para el crecimiento y desarrollo socioeconómico de una región.

17. Ostrom, E. (2011) El gobierno de los bienes comunes. Fondo de Cultura Económica. México.

Las familias, tanto desde la perspectiva sociológica como antropológica y económica son la unidad básica de toda sociedad. Es cierto que las familias de ahora presentan diferentes características a las de hace unos años, pero su papel en la sociedad es irremplazable.

Y es que los factores productivos que aporta la familia son fundamentales para el crecimiento y el desarrollo socioeconómico de las regiones. El factor capital humano -que incluye formación, conocimientos y destrezas de las personas- y el factor capital social -que incluye los valores que tienen los individuos que producen consecuencias beneficiosas para el resto de la sociedad- son básicos para ser combinados con el factor tierra -recursos naturales- y el factor capital financiero y favorecer el aumento de la producción y de la calidad de vida en las regiones.

Asimismo, si bien es cierto que la digitalización es una realidad en la actualidad, todas las empresas -incluso las más intensivas en capital físico y tecnológico- precisan de capital humano para gestionar el resto de los elementos de capital y poder contribuir al aumento de la producción.

Las empresas determinan en gran medida el tejido productivo de una región, al apostar por la combinación de factores productivos en ella para obtener bienes y servicios. En el medio rural abulense las empresas predominantes son microempresas, que a menudo encuentran dificultades para prosperar y hasta mantenerse en el entorno global actual.

Consideramos que las empresas de economía social, por sus características, son muy buenas candidatas para desarrollarse en el medio rural de la provincia de Ávila si bien es cierto que los técnicos de la Administración Provincial que asesoran para la creación de empresas dicen que pocas personas se interesan por ellas.

No obstante, tres empresas del sector de la economía social tienen una gran relevancia en la provincia, aunque hay que destacar que son un tipo muy concreto de entidad de economía social, que agrupa a empresarios individuales que se unen para gestionar en común servicios que todos precisan.

El medio rural abulense está especialmente despoblado y su población está muy dispersa. La evolución demográfica innegable dificulta que todos los municipios que ahora mismo existen sobrevivan como tal, aunque podrían constituirse varios como núcleos de población con un municipio “cabeza”, que podrían coincidir con las comarcas en las que está organizada en la actualidad la provincia de Ávila.

Resulta muy difícil conocer de forma objetiva la realidad del medio rural de Ávila. Los datos actualizados a nivel municipal son especialmente escasos, algo que se puede comprender analizando el volumen de población de muchos de los municipios que lo constituyen, que hace inviable contar con personas con las destrezas y el tiempo para registrarlos. Aun así, analizando los datos que estamos consiguiendo para el trabajo de investigación que estamos realizando para la Institución Gran Duque de

Alba-que no se han presentado en esta comunicación por no estar todavía completos en su totalidad- y, gracias también a la información obtenida de a las entrevistas que hemos mantenido con los técnicos de la Administración Provincial, hemos podido hacernos una idea de la situación de las familias y las empresas en el conjunto de la provincia bastante completa.

Apostar por la atracción y fijación de familias en el medio rural abulense lo consideramos fundamental para favorecer el crecimiento y desarrollo de dicho entorno.

Habida cuenta que en las empresas de Economía social la innovación social, en la medida en la que en ella la producción de bienes y servicios supone una importante transformación de las relaciones humanas y del entorno social, asume un papel fundamental. Las características que tienen las empresas de economía social y, de forma especial y dentro de ellas las empresas sociales, son ideales tanto para las familias como para el territorio rural y la Administración Pública puede encontrar en ellas un apoyo para cumplir sus funciones y favorecer la creación de empleo y la fijación de población en el entorno rural, lo que repercutirá positivamente en el crecimiento y desarrollo económico de él.

Consideramos de gran interés profundizar en las aportaciones de la Premio Nobel de Economía de 2009 Elinor Ostrom que defendió el papel de las organizaciones de personas para gestionar los bienes comunes. Ella se apoya fundamentalmente en las características propias de las personas (empatía y reciprocidad, entre otras), que como sabemos se aprenden y desarrollan en la familia, para justificar que son los mejores gestores de los bienes comunes.

Propuestas y recomendaciones para los poderes públicos

Proponer actuaciones a los poderes públicos que redunden en el bien de una región precisa conocer su realidad y, si bien es verdad que el medio rural preocupa a las Administraciones Públicas, su conocimiento completo y de forma concreta resulta complicado.

Hemos querido trabajar en las propuestas a los poderes públicos para hacer frente a la despoblación que presenta el medio rural a través de las entidades de economía social en colaboración con las familias. Consideramos que esto sería posible por la experiencia de otros países, pero complicado en un ámbito de estudio como el que hemos considerado: el medio rural abulense.

La despoblación del medio rural abulense alcanza cotas muy elevadas y, por eso la Administración Pública Provincial, la Diputación, tiene que dedicar importantes recursos a la prestación de los servicios públicos mínimos a los que todos los municipios -por el mero hecho de estar constituidos como tal- han de tener acceso.

Sobre la base del trabajo realizado nos atrevemos a proponer a la Administraciones Públicas que apuesten por las empresas de economía social y, de una forma especial por las empresas sociales para proveer y producir bienes y servicios en los municipios del medio rural. De esta forma, simultáneamente estarían favoreciendo la creación de empleo en ellos y la fijación de población y familias que, por una parte, tendrían fuente de recursos y, por otra, acceso a bienes y servicios de calidad de vida. Es evidente que, de esta forma contribuiríamos a la resolución de los dos problemas que, según hemos expuesto al principio de la comunicación, presenta el medio rural en Ávila: la despoblación y el declive económico.

Nuestra gran propuesta para las Administraciones Públicas hoy es esa; profundizar más en las ideas de la Premio Nobel de Economía Elinor Ostrom para valorar la posibilidad de desarrollar políticas públicas de apoyo a las empresas de economía social que generen empleo en los ámbitos que se precisan en el medio rural. Estas entidades podrían ser un apoyo a las Administraciones Públicas -a las que podrían delegar a través de subcontratación algunas funciones- que favorecería la fijación de población en ellos con todo lo que supone.

Otra gran propuesta que nos atrevemos a “vislumbrar” es concebir una redistribución poblacional en el medio rural abulense sobre la base del fortalecimiento de varios municipios “núcleos de población” con más de 5.000 habitantes. Vemos factible apostar por 4/5 núcleos que podrían comportarse con los municipios de su entorno como la capital de la provincia con sus barrios anexionados. Es imposible con la realidad poblacional que hay, y de una forma especial con el cambio en la evolución en las tasas de natalidad y crecimiento vegetativo, el atender a las necesidades de la población se pueda justificar en 249 pequeños municipios; solo la gestión de esos servicios resulta ineficiente desde la perspectiva económica. Centrarse en menos núcleos de población sobre la base de querer favorecer a todos, lo estimamos vital. Somos conscientes que esta medida exigiría una transición, para no dejar sin atender en ningún momento las necesidades de las personas dependientes que ahora residen en los municipios minúsculos, pero estimamos que sería una medida buena tanto para las empresas como para las familias y, por ende, para la provincia en su conjunto.

Bibliografía

Abad Montesinos, J., & Abad Montesinos, M. (2014). La economía social y solidaria como alternativa económica. Bienes comunes y democracia. *RECERCA. Revista De Pensament I Anàlisi*, (15), 55–75. <https://doi.org/10.6035/Recerca15>. Visualizado el 9 de julio de 2024.

- Alonso Hinojal, I. (1967) La sociología de la familia, hoy. *Revista de estudios políticos*. (155) pag. 159-176
- Albarrán Fernández, C. (2023) Sector Público y Patrimonio Cultural en *El patrimonio cultural: Protección jurídica, función socioeconómica, valor educativo*. (79-90) Tirant lo Blanch.
- Alvarado Riquelme, M., Vicente Oliva, de, M. A., García Vegas, R., & Agafonow, A. (2015). Economía social y empresa social. Análisis del marco conceptual y jurídico en España. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (14), 84–105. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10291>
- Álvarez, J. L. D. (2019). La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural. *Cuadernos de investigación en juventud*, (6), 21-36.
- Bandrés, E. y Adón, V. (2019). La despoblación de la España interior. FUNCAS.
- Bello Paredes, S. (2023) La despoblación en España. Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro. INAP, 19
- Carchano, M., & Carrasco, I. (2020). La Economía Social y la industria agroalimentaria como factores de resiliencia de la población en Castilla-La Mancha. *Despoblamiento y Desarrollo Rural*, 67.
- Capulín, R. G., Otero, K. Y. D., & Reyes, R. P. R. (2016). El concepto de familia en México: una revisión desde la mirada antropológica y demográfica. *Ciencia ergo-sum, Revista científica Multidisciplinaria de Prospectiva*, 23(3), 219-228.
- Collantes, F., & Pinilla, V. (2020). *La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas*. AEHE, Asociación Española de Historia Económica.
- COM(2021) 345 final. Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Empty: Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040.
- Díaz Modino, J.M. y Pardo Fanjul, A. (2020) Despoblación, envejecimiento y políticas sociales en Castilla y León. *Rec Gallega de Economía*, 29.
- Dirven, M., & Candia Baeza, D. (2020). *Medición de lo rural para el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural*. Cepal.
- Domínguez Álvarez, J.L (2019) La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural. En *Cuadernos de Investigación en Juventud* Núm. 6 Pág. 21-36.
- Eurostat (2015) "Just over 40% of the EU population lives in cities". Informe 172/2015 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7020151/3-05102015-BP-EN.pdf/bf18a8b3-998c-476d-b3af-58292b89939b>

- Fajardo García, G. y Escribano Pizarro, J. (coord.), (2018). Despoblamiento y Desarrollo Rural. Propuesta desde la Economía Social. CIRIEC-España
- Flaquer, L. (2003). Familia y Estado de bienestar en la Europa del sur. *Arbor*, 174(685), 195–220. <https://doi.org/10.3989/arbor.2003.i685.633>
- Flores, M. y Rello, F. (2001) Capital Social: Virtudes y Limitaciones. Ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Capital Social y Pobreza. CEPAL y Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile, 24-26 de septiembre de 2001.
- Gil Valencia, W. E. (2013). La familia, una relación irrenunciable para la sociedad. Una reflexión a la luz del pensamiento relacional. *Kenosis*, 1, 135-152. Colombia.
- González, M. T., & Montero, I. (2020). ¿Por qué te vas? Las políticas de desarrollo rural como instrumento de integración de la juventud rural en Andalucía. *Kulturrevista interdisciplinària sobre la cultura de la ciutat* Vol. 7, N^o. 14, 2020, 35-66
- Hernando, F. M. (2019). El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación. *Cuadernos Geográficos*, 58(3), 19-56.
- INE (2023) Cifras oficiales de población de los municipios españoles. Revisión del Padrón Municipal” publicado en línea https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2021). El Reto demográfico y la despoblación en España en cifras.
- Mochón, F (2010) Principios de Economía, 4^o edición, Mc-Graw Hill-Interamericana de España. ISBN: 9788448172060.
- Modino, J. M. D., & Fanjul, A. P. (2020). Despoblación, envejecimiento y políticas sociales en Castilla y León. *Revista Galega de Economía*, 29(2), 1-18.
- Monzón Campos S, J.L. (2013): “Empresas sociales y economía social: perímetro y propuestas metodológicas para la medición de su impacto socioeconómico en la UE”, *Revista de Economía Mundial* 35, pp 151-163.
- Ostrom, E. (2011) El gobierno de los bienes comunes. Fondo de Cultura Económica. México.
- Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y gasto público*, (102), 75-92.
- Pisani, E., & Micheletti, S. (2019). Capital social y desarrollo rural: revisión de los aportes europeos en investigación aplicada. *Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, 2(4), 44-59.
- Samuelson, P.A (2006) Economía, 18^o edición, McGrawHill/Interamericana de España. ISBN:9788448111546

- Sánchez-Girón, B. (2023) Las familias residentes en el medio rural en el proyecto de Ley de Familias: avanzando en términos de igualdad.
<http://hdl.handle.net/11531/79265>
- Sojo, A. (2005). Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política. *En: Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales-LC/L. 2373-P-2005-p.* 149-161.
- Tokarz, A. J., & Bengoechea, J. (2021) La familia: El ingrediente que falta en la revitalización de las zonas rurales de la UE.
- Vázquez-Chas, Loreto; Pena-López, José Atilano (2024). «Asociacionismo, capital social y género en la sociedad española». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 186: 143-158. (doi: 10.5477/cis/reis.186.143-158)

Páginas web consultadas

- <https://ranking-empresas.eleconomista.es/empresas-AVILA.html?qPagina=2>. Consultado el 9 de julio de 2024
- <https://www.ecovaestudios.es/media/download/69613> Visualizado el 9 de julio de 2024
- <https://www.ucavila.es/investigacion/oesa2030/>

El papel de la Economía Social en la despoblación del entorno rural en Euskadi

Irune Suberbiola Garbizu

Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea

Resumen

La Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural de Euskadi, establece entre sus objetivos estratégicos el de igualar el nivel de bienestar de la población rural vasca con el nivel de bienestar de la población urbana, así como revertir la despoblación y el envejecimiento del medio rural, como factor sustancial para la cohesión social y territorial de Euskadi.

Igualmente, entre los objetivos de sectoriales de las políticas institucionales en el medio rural, en materia de diversificación del tejido económico del medio rural y la creación de empleo, la mencionada ley hace referencia a la necesidad de desarrollar una política fiscal que permita potenciar las actividades existentes, fomenta su modernización y favorezca la implantación de nuevas actividades en el medio rural.

En este contexto, las entidades de economía social y las medidas financieras y fiscales que las acompañan resultan fundamentales para resolver el problema de la despoblación en la Comunidad Autónoma de Euskadi, un problema que, si bien no es tan acuciante como en otras comunidades del Estado afecta, especialmente, a alguno de sus Territorios Históricos que la componen.

En efecto, entre las medidas tributarias que se han podido adoptar en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en atención al desarrollo rural, más allá de las contenidas en la Norma Foral 31/2021, de 15 de diciembre, para favorecer el asentamiento de la población en la zona rural para el Territorio Histórico de Álava, las más destacadas están relacionadas con los beneficios fiscales fijados para las cooperativas especialmente protegidas en atención a lo dispuesto en la Ley 11/2019, de cooperativas de Euskadi y las normas forales que regulan su régimen tributario, principalmente en lo que respecta a las cooperativas agrarias, a las de trabajo asociado o a las de explotación comunitaria. Sin embargo, existen también otras figuras de la economía social cuyo tratamiento tributario merece ser también explorado a fin de determinar el papel que puedan jugar como herramienta para luchar contra la despoblación.

Palabras clave: Despoblación, instrumentos fiscales, País Vasco, entorno rural.

1. Contextualización

1.1. La Ley 7/2022 de Desarrollo Rural del País Vasco y estudios perimetrales

La Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural del País Vasco¹, establece una estrategia para este medio que considera el desarrollo sostenible como un factor fundamental en el progreso y la cohesión económica, social y territorial del conjunto de Euskadi, lo cual se alinea con la Política de Cohesión Territorial que impulsa la Unión Europea (UE) en relación, entre otras, con la asunción de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU; la consolidación del segundo pilar de la PAC y su articulación en torno a los programas de desarrollo rural²; la consolidación del enfoque LEADER, las estrategias de desarrollo local participativo (EDLP); o la implantación en la UE de la estrategia Europa 2020³.

La Ley, que persigue que las zonas rurales se equiparen al resto del territorio en términos de innovación, modernidad y emprendimiento, contempla en su artículo 7 una zonificación con base en parámetros relacionados, entre otros, con la población, la actividad agraria y la densidad de población⁴. En concreto, los parámetros para categorizar las zonas agrarias, y que inciden en el fomento y diversificación de la actividad económica y el bienestar de la población son la distancia a carreteras principales; la tasa de ocupación; el número de establecimientos de servicios; la pendiente media; el nivel de instrucción (formación profesional y superior); el VAB Agrario⁵; y, finalmente, la población municipal. Gracias a ellos podemos distinguir hasta cua-

1. Heredera de la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural.

2. PDR 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020.

3. Estructurada en torno a tres paradigmas, (crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo), once objetivos temáticos y las nuevas prioridades de desarrollo que se derivan de ella.

4. Sobre la caracterización de las zonas rurales para el período 2023-2027, vid. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/caracterizacion_zonas_rurales/es_def/adjuntos/Caracterizacion-zonas-rurales.pdf https://www.linkedin.com/comm/mynetwork/invite-accept/invitationId/7227322684156575744/sharedKey/rcHdmvY3/?inviterVanityName=karen-sofia-jaramillo-bernal-921a36201&lipi=urn%3Ali%3Apage%3Aemail_email_m2m_invite_single_01%3BDl4sskVMRmK2T02jMULIYA%3D%3D&midToken=AQF6B2ZpBLRMiA&midSig=29liSQTQ7hdHo1&trk=eml-email_m2m_invite_single_01-invitation~card-0-accept~invite&trkEmail=eml-email_m2m_invite_single_01-invitation~card-0-accept~invite-null-1tjm3j~lzldz5uw~wz-null-null&eid=1tjm3j~lzldz5uw~wz&otpToken=MTMwNDFIZTAxYjJlYzhjMGI3MjQwNGVkdNDQxZGU2YjY4N2NmZDA0ODlkYTc4ZDYxNzdmDA2Njc0NjVlNWRmMGY2ZDRkZjg5MTJlMWMwYzA0N2FjZmU5MjNmOTQ2ZWU2ZmlyNGJiZlI2MTQwNzUzODk0NGZjMiwLDE%3D

5. Valor Añadido Bruto (VAB) del sector agrario, indicador económico que mide la contribución total de la agricultura a la economía. El parámetro es importante en lo que atañe al objeto que nos ocupa en la medida en que un VAP agrario es bajo, podría indicar que la agricultura no es una actividad económica viable en la zona, lo que podría contribuir a la despoblación. Un VAP agrario decreciente podría indicar una pérdida de puestos de trabajo en el campo, lo que podría llevar a las personas a buscar oportunidades en otros lugares o que la zona rural está menos desarrollada económicamente, lo que podría abundar en el fenómeno de la despoblación.

tro zonas rurales de distinta índole entre las que destacan las que se agrupan bajo la denominación de Zonas de Especial Atención (ZEA) compuestas por municipios que, además de una mayor dependencia del sector primario, presentan una situación más crítica y vulnerable, tanto desde el punto de vista demográfico como económico. Pues bien, de los 251 municipios existentes en Euskadi, 61, es decir, un 24,3%, se incluyen en zonas ZEA y albergan al 1,4% de la población total.

Interesa destacar que la mayoría de estos municipios, salvo focos puntuales de Encartaciones, Urdaibai y Lea-Artibai en Bizkaia, y algunos municipios del Goierri en Gipuzkoa, se ubican en su mayoría en la Rioja-Alavesa, lo cual se imbrica a la perfección con las conclusiones de un reciente *Estudio cualitativo sobre el impacto demográfico en el mundo rural vasco*⁶, que pone de manifiesto graves síntomas de despoblación, aislamiento y “un diagnóstico seriamente inquietante sobre el devenir de la comarca”. En el resto de ZEAs no se advierte aislamiento social o demográfico significativo, se trata de poblaciones eclécticas en las que conviven diferentes perfiles sociodemográficos. Sin embargo, se aprecia una nota común en todas ellas, una clara falta de relevo generacional en sector primario. Estas notas características, examinadas desde un punto de vista fiscal, son (debieran ser) las que tendrían que tenerse en cuenta a la hora de valorar el papel de la economía social en la despoblación del entorno rural en Euskadi. Sin embargo, antes de comenzar con dicho análisis, conviene, a continuación, realizar ciertas precisiones sobre la capacidad normativa en la materia.

1.2. Economía social y medidas fiscales para combatir la despoblación en el ámbito rural. Competencias compartidas por Gobierno Vasco y Diputaciones Forales

El tema que nos ocupa, el del papel de la economía social en la despoblación del entorno rural en Euskadi, imbrica una serie de competencias que atañen a distintos entes. Por un lado, nos encontramos con las competencias ligadas al desarrollo rural y a las entidades de economía social, desde una perspectiva sustantiva. Por otro, desde el prisma fiscal que afecta a las dos anteriores, las que corresponden a la materia tributaria.

Debemos, en primer lugar, recordar que no existe un título competencial específico que regule el desarrollo rural. En efecto, ni en la Constitución, ni en Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), ni en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos

6. https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/o_23kua3/es_def/adjuntos/23kua3landa_es.pdf

(LTH), se refiere de manera concreta a quién atañe esta materia específica. La razón es obvia, se trata de una materia diversa, afectada por múltiples aristas, por lo que, más que de competencia específica debiéramos hablar de haz de competencias. Debido a la variedad de materias que lo integran⁷, el EAPV asume gran parte de las materias que conforman el ámbito territorial y funcional del desarrollo rural, y en particular, la relativa a la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica.

Por su parte, en lo que respecta a la economía social, el sustrato jurídico en el que se fundamentan estas entidades parte de nuestra Carta Magna, donde diversos artículos hacen referencia, de forma genérica o específica, a alguna de las entidades de economía social⁸. Como bien indica el preámbulo de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, “debido a la descentralización competencial que caracteriza el sistema territorial del Estado, existen diversas normas sustantivas de las diferentes entidades de la economía social cuya regulación se ubica también en el ámbito autonómico, dando lugar a la existencia de instituciones similares en el seno de las Comunidades Autónomas que refuerzan la visibilidad institucional de las distintas entidades que se incardinan en el referido sector”. En concreto, en la Comunidad Autónoma de Euskadi, la competencia es asumida por el Gobierno Vasco, a través de su Departamento de Economía, Trabajo y Empleo y se articula, principalmente, a través de una figura basilar, la cooperativa, mediante de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre de Cooperativas de Euskadi, sin perjuicio de las referencias que con posterioridad vayamos a realizar a otras figuras de la economía social que también tienen un papel relevante en la evitación de la despoblación del entorno rural, como las SAT.

Finalmente, debemos tener en cuenta que, por mor de la Disposición Adicional Primera de la Constitución y de la articulación del régimen del Concierto Económico, el poder tributario que dota de instrumentos fiscales para el desarrollo de políticas ligadas al ámbito de la economía social en el entorno rural reside en los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Con estos mimbres, debemos, a continuación, comenzar a tejer el entramado de las distintas entidades de la economía social que participan en las políticas fiscales que evitan la despoblación del entorno rural en Euskadi, haciendo, en primer lugar, una referencia a sus figuras más importantes y a la regulación sustantiva que les atañe.

7. Áreas sociales, áreas económicas, de infraestructura y servicios, de medioambiente...

8. V. gr. artículos 1.1, 129.2; la cláusula social del artículo 9.2, y otros artículos concretos como el 40, el 41 y el 47.

2. Entidades de la economía social ligadas al desarrollo rural

2.1. El papel de la economía social en el desarrollo rural

Tal y como indica la Red Europea de Desarrollo Rural⁹, “en las zonas rurales de Europa, la economía social puede mejorar el acceso a servicios básicos, crear oportunidades de empleo y fomentar la inclusión social, los tres ingredientes para unas «zonas rurales vibrantes» promoviendo al mismo tiempo una transición verde.”

En efecto, son múltiples los proyectos de distinta índole que permiten el desarrollo rural, y, por ende, coadyuvan en la proscripción de la despoblación de este entorno a través del establecimiento de los servicios y las infraestructuras básicos que necesitan estas zonas, la consolidación de explotaciones agrícolas, así como aquellos otros que integran actividades sociales, de asistencia sanitaria o medioambientales que se basan en los valores y las entidades de la economía social. En efecto, incluso si, como apunta CLAIMI, sus repercusiones son más fáciles de medir en términos cualitativos que cuantitativos, “gracias a su capacidad para prestar servicios básicos para la comunidad y para promover la inclusión social, la economía social y las empresas sociales pueden beneficiar en gran medida a las zonas rurales”¹⁰. Ciertamente, las empresas y organizaciones de la economía social destacan por su enfoque en las personas y el medio ambiente, priorizando estos aspectos por encima de los beneficios económicos. Su arraigo en las comunidades locales les permite detectar y atender necesidades específicas (individuales o colectivas) de manera personalizada, por lo que, la conexión con el territorio, su enfoque imbricado, nunca mejor dicho, en la tierra, les otorga una mayor plasticidad y capacidad de adaptación, haciéndolas más flexibles ante situaciones difíciles en comparación con otros modelos económicos y más atractivas para arraigar estas poblaciones en su entorno rural.

Las “estrategias” que la economía social utiliza para enraizar la población rural en su territorio son diversas. Por un lado, las entidades de economía social generan formas de empleo integradoras que dotan de capacidades y competencias laborales específicas que fomentan una participación activa de los ciudadanos mediante una metodología que incrementa su empleabilidad y les permite crear nuevas actividades económicas y puestos de trabajo. Por otro, la economía social es, sin duda, un instrumento de autoempleo, una herramienta de emprendimiento que en las zonas rurales se imbrica en la acción comunitaria y el emprendimiento compartido, lo cual, sin duda, ensalza un sentimiento de pertenencia y consolida el establecimiento de relaciones laborales, económicas y personales que dificultan el éxodo rural. En este

9. Red Europea de Desarrollo Rural (2021) *Revista Rural de la UE*, N^o 31, pág. 2.

10. CLAIMI, V. (2021), “Contexto”, *Revista Rural de la UE*, N^o 31, pág. 8.

sentido, la Línea 1.5. del Plan Estratégico Interdepartamental del Gobierno Vasco para el Trienio 2021-2024, que centra su interés en la creación de empleo de calidad e inclusivo, impulsa entre otras cuestiones, la incorporación como personas socias trabajadoras o socias de trabajo en empresas de economía social a titulares de explotaciones agrarias que se incorporan como socias trabajadoras a cooperativas agrarias (Acción 1.5.1)¹¹.

Más aún, las entidades de economía social implementan alianzas entre los agentes locales (organizaciones civiles, autoridades públicas, pymes, instituciones educativas,...) que ponen en común conocimientos y recursos físicos, materiales y personales que se gestionan dando respuesta a las necesidades de la población rural. La forma habitual de este tipo de colaboraciones ha venido a ser la cooperativa agraria, pero su fórmula se va extendiendo a otros espacios y actividades que afianzan el desarrollo local y la cooperación ciudadana¹² en materias tan diversas como la educación, la movilidad, el suministro de alimentos, los servicios digitales o la generación de energía. Finalmente, debemos subrayar el papel de la economía social como elemento basilar para el fortalecimiento de la Agenda 2030, por su ligazón con la acción por el clima, la protección del medio ambiente o el crecimiento verde del entorno rural.

Las empresas de economía social, frecuentemente el único tejido empresarial en vastas áreas rurales, promueven un modelo de desarrollo sostenible que integra la creación de valor, el desarrollo local y el cuidado del medio ambiente. Su presencia garantiza la generación de empleo, el impulso del emprendimiento y el mantenimiento de la población en estas zonas.

Lo anterior nos ubica en un contexto en el que las entidades de economía social, diversas en su configuración y especificidades, pueden tener un papel significativo en la consolidación de las poblaciones rurales. Obviamente, dentro del catálogo de este tipo de entidades podemos encontrar algunas con una vocación más generalista y otras con un claro objeto rural. Razones de tiempo y espacio, nos obligan a centrarnos sobre todo en el estudio de estas últimas, primero, de forma somera, desde un punto de vista sustantivo, y, más en profundidad desde un punto de vista tributario.

11. Vid. GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y EMPLEO (2021), Plan estratégico interdepartamental de economía social 2021-2024, la fuerza de lo colectivo enraizado en el territorio, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, pág. 75, disponible en https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/plan_economia_social/es_registro/adjuntos/E5213-ECONOMIA-SOCIAL-INFF_PEIES-26-de-abril-2022.pdf

12. Piénsese, por ejemplo, en la creación de espacios gestionados con arreglo a los principios de la economía social (democracia, equidad, gestión participativa y primacía del trabajo y del factor humano) utilizados como "centros de cooperación para diferentes agentes locales, dan lugar al desarrollo de actividades económicas y se transforman en ventanillas únicas para los servicios públicos, los promotores de las artes, la cultura y la educación" (KLAER-MORSELLI, E. & BUSSI, P. (2021), "Economía social para unas zonas rurales vibrantes", Revista Rural de la UE, N° 31, pág. 17).

Sin embargo, no queremos perder la oportunidad de, al menos, indicar las líneas generales de aquellas otras entidades de la economía social que, si bien no se predicán de forma exclusiva en este entorno, sí colaboran en el afianzamiento de la población rural. Por ello, en las siguientes líneas nos limitaremos a describir las características principales de estas entidades distinguiendo, a las que podríamos considerar como entidades de la economía social genuinamente rurales por tener este componente agrario o forestal en la definición de sus elementos esenciales, de aquellas otras que, aun no teniéndolo, contribuyen o pueden contribuir a la consolidación de la población rural.

2.2. Entidades de la economía social rural en Euskadi

2.2.1. Cooperativas agrarias y alimentarias

El artículo 112 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas de Euskadi, define el concepto de cooperativas agroalimentarias indicando que “son cooperativas agrarias y alimentarias las que asocian a titulares de explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mixtas y que tienen por objeto comercializar, proporcionar suministros, equipos productivos y servicios o realizar operaciones encaminadas a la mejora, en cualquier área o vertiente económico-social, de las explotaciones de las personas socias, de sus elementos o componentes, de la propia cooperativa o de la vida en el medio rural, entre otras, la prestación de servicios por la cooperativa y con su propio personal que consista en la realización de labores agrarias u otras análogas en las mencionadas explotaciones y a favor de las personas socias de la misma.” Su denominación, “agraria y alimentaria,” es una novedad respecto de la utilizada en la Ley 4/1993¹³ que recoge “el verdadero alcance material de las actividades que pueden ser desarrolladas por las entidades cooperativas que se constituyen bajo esta clase.”¹⁴

El último inciso del párrafo primero del artículo 112 de la Ley 11/2019 refiere el alcance del objeto social y las actividades de este tipo de entidades, especificando que, dentro de las mismas, se incluye la prestación de servicios por parte de las cooperativas en las explotaciones de los/las socios/as con su propio personal, lo cual es un elemento esencial que acerca la regulación vasca a las modificaciones introducidas en la normativa estatal lustros atrás¹⁵.

13. En la que se denominaban cooperativas agrarias.

14. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, C. (2021) “Cooperativas agrarias y alimentarias”, Glosa a la Ley de Cooperativas de Euskadi, en MERINO HERNÁNDEZ, S. (Dir.), CSCEEKGG, Vitoria-Gasteiz, pág. 413.

15. En concreto mediante La Disposición Final Segunda de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que modifica la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

Por su parte, en relación con las entidades de titularidad compartida y demás entes sin personalidad jurídica, el artículo 112 de la Ley 11/2019 continúa señalando que “en el caso de titularidad compartida que cumpla los requisitos de la legislación que regula dicha institución, ostentará la condición de persona socia la propia entidad de titularidad compartida, inscrita en el registro específico, y podrá ser representada por cualquiera de las personas integrantes de la misma, mediante su acreditación por certificación del mismo. Asimismo, en el caso de que una entidad de titularidad compartida sea designada para ocupar un cargo del órgano de administración, la entidad de titularidad compartida deberá comunicar mediante certificación cuál de las personas integrantes será quien desempeñe las funciones propias del cargo en el órgano de administración. Este último requisito deberá ser satisfecho, igualmente, en el caso de sociedades civiles y comunidades de bienes y cualquier otra entidad sin personalidad jurídica.” De esta forma, se permite que, como en otras leyes de cooperativas, también en Euskadi se recoja la posibilidad de que las explotaciones agrarias se organicen en torno a entidades carentes de personalidad jurídica como sociedades civiles, comunidades de bienes o las “titularidades compartidas de explotaciones agrarias” introducidas, a nivel estatal, por Ley 35/2011, de 4 de octubre.

Finalmente, el número 2 del artículo 112 completa el elenco de actividades que pueden realizar estas cooperativas, que trasciende la mera producción de alimentos y otros productos y subproductos o la actividades propias del sector ganadero y forestal, al indicar que “para el cumplimiento de su objeto social, las cooperativas agrarias y alimentarias podrán desarrollar, además de las actividades propias de aquel, determinadas en los estatutos, aquellas otras que sean presupuesto, consecuencia, complemento o instrumento para la mejora económica, técnica, laboral, ecológica o social de la cooperativa, de las explotaciones de las personas socias, de los elementos de estas o del medio rural.”, todo lo cual evidencia que su objeto trasciende la mera producción agrícola, y se extiende más allá de la cadena de valor alimentaria.

En efecto, podemos encontrar hasta tres áreas de actuación en las cooperativas agrarias y alimentarias, aquellas dedicadas al suministro y servicios, para la distribución de suministros (semillas, abonos, herramientas, piensos...) y fábricas de pienso, servicios de asesoramiento (técnico económico, medioambiental, veterinario y otros); las Cooperativas de Utilización de maquinaria Agraria o CUMAs y las Cooperativas de Transformación y Comercialización (de distintas clases de alimentos).

En este orden de asuntos, en lo que atañe a las operaciones que este tipo de cooperativas puedan realizar con terceros, el artículo 113 de la Ley 11/2019 refiere que las cooperativas agrarias y alimentarias, sean polivalentes o especializadas, con actividad comercializadora podrán desarrollar esta actividad y las conexas a ella, llegando incluso directamente al consumidor o consumidora, con productos agrarios que no procedan de las explotaciones de la cooperativa o de sus personas socias, en cada

ejercicio económico, hasta un cinco por ciento, cuantificado dicho porcentaje independientemente para cada una de las actividades en que la cooperativa utilice productos agrarios de terceras personas no socias. Igualmente, si lo prevén los estatutos, el porcentaje máximo en cada ejercicio económico podrá llegar hasta el cuarenta y nueve por ciento. Más aún, en su caso, y cuando concurren circunstancias no imputables a la cooperativa que supongan una disminución o deterioro de la actividad empresarial que ponga en peligro la viabilidad económica de la cooperativa, esta puede rebasar los límites anteriores por haber obtenido la pertinente autorización¹⁶.

2.2.2. Sociedades Agrarias de Transformación

En Euskadi, como en el Estado, la norma que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (en adelante SAT) es el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (en adelante, RDSAT).

Según su artículo primero, las SAT son “sociedades civiles de finalidad económico-social en orden a la producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la realización de mejoras en el medio rural, promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad”. Para SOTO GORROTXATEGI, las SAT “son sociedades de carácter socio-económico creadas a partir de la voluntad de asociación de varias personas y que colectivamente desarrollan su actividad en el primer sector, aunando la consecución de los fines particulares de dichas personas con el interés de la comunidad, más concretamente del medio rural”.¹⁷ Como vemos, su misma naturaleza las impulsa a operar en armonía con el entorno rural y social. Su actividad económica, intrínsecamente ligada al territorio, exige una gestión sostenible de los recursos naturales para asegurar la viabilidad de las explotaciones a largo plazo. En este sentido, el arraigo de las SAT en la comunidad, y, por ende, su papel en la consolidación de la población rural es innegable, pues el control de los procesos productivos reside en los socios, quienes mantienen la titularidad del capital social, garantizando así que la toma de decisiones y los beneficios permanezcan en manos de quienes trabajan y viven la

16. Cuando existan normativas sectoriales específicas, u otras dictadas en aplicación de aquellas, que sean aplicables a la cooperativa por razón del sector de su actividad agroalimentaria, y que establezcan o permitan límites más elevados de porcentajes de producciones de terceras personas no socias que los anteriormente indicados, la cooperativa podrá reflejar en los estatutos dichos límites sin necesidad de requerir la autorización prevista en el apartado anterior, pero deberá hacer constar expresamente en los estatutos la disposición que legitima dicho porcentaje.

17. SOTO GORROTXATEGI, S. (2021), “Sociedades Agrarias de Transformación en Euskadi: su relato”, URIARTE ZABALA, L. et alia (Coords.), *Relato de la Economía Social en el País Vasco*, Dykinson, Madrid, pág. 206.

tierra. Además, la actividad económica de las SAT trasciende la mera generación de riqueza. Su legado aspira a perdurar en el tiempo, creando un impacto positivo en el territorio y en las generaciones futuras.

Igualmente, las SAT gozan “de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de su finalidad desde su inscripción en el Registro General de SAT del Ministerio de Agricultura y Pesca, siendo su patrimonio independiente del de sus socios. De las deudas sociales responderá, en primer lugar, el patrimonio social, y, subsidiariamente, los socios de forma mancomunada e ilimitada, salvo que estatutariamente se hubiera pactado su limitación.” Como indica AGUILAR RUBIO, el análisis de la regulación de las SAT pone de manifiesto que “no existe ningún elemento tipificador que permita hablar de una forma jurídica societaria distinta de las ya existentes, sino que se trata de una figura híbrida entre las sociedades civiles, cooperativas agrarias y sociedades mercantiles, cuya utilización en el tráfico se debió fundamentalmente a la intención del legislador de incentivar el desarrollo agrario.”¹⁸

VARGAS VASSEROT dibuja los elementos configuradores de esta figura indicando que se trata de “sociedades, con personalidad jurídica desde su inscripción registral, constituidas principalmente por titulares de explotaciones agrarias o trabajadores agrícolas, que se asocian para participar activamente, en beneficio de todos los socios, en la realización de actividades económicas y sociales relacionadas con la agricultura, ganadería o silvicultura; de estructura corporativa y, en principio democrática, de capital variable por el derecho de liquidación que se concede a los socios, que normalmente no responden de las deudas sociales y en las que el reparto de beneficios se hace en proporción a la participación de los socios en las actividades sociales.”¹⁹

2.2.3. Cooperativas de explotación comunitaria

A tenor del artículo 114 de la Ley 11/2019, las cooperativas de explotación comunitaria (CECAs) “asocian a titulares de derechos de uso y aprovechamiento de bienes susceptibles de explotación agraria que ceden tales derechos, prestando, además, o no, su trabajo personal, así como a quienes, sin ceder derechos de disfrute, van a trabajar en la entidad. Tienen por objeto poner en común tierras u otros medios de producción para crear y gestionar una única empresa o explotación agraria, en la que también podrán integrarse bienes que posea la cooperativa por cualquier

18. AGUILAR RUBIO, M. (2018), “La tributación de las sociedades agrarias de transformación en el régimen general y en el régimen foral de Euskadi”, *Forum Fiscal: La revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Nº 238.

19. VARGAS VASSEROT, C. (2010), “Las Sociedades Agrarias de Transformación. Aproximación crítica a su régimen legal”, *Revista de Derecho de Sociedades*, Nº 35, págs. 163-164.

título.”²⁰ Como ocurre con las cooperativas agrarias y alimentarias, su objeto social se desarrolla, en la mayoría de los casos, en pequeños negocios donde, además, la comercialización de productos procedente de terceras personas no socios se rige por lo dispuesto para aquellas y el número de personas trabajadoras con contrato laboral, de forma análoga a lo que acontece en las cooperativas de trabajo asociado, no puede ser superior al treinta por ciento del total de personas socias de trabajo de la cooperativa.

En las CECAs, su ámbito estatutario determina el espacio geográfico en el que las personas socias de trabajo pueden desarrollar habitualmente su actividad cooperativa y dentro del cual también han de estar situados la mayor parte de los bienes inmuebles integrantes de la explotación.

Nos interesa destacar cuatro notas de su estructura económica, de cara al ulterior análisis tributario sobre esta figura. En este sentido, el artículo 116 de la Ley 11/2019 diferencia entre aportaciones patrimoniales efectivas, dinerarias o no dinerarias, que integran el capital social, de las prestaciones consistentes en la obligación de aportar trabajo, servicios o asistencia técnica, que no pueden integrarlo. Igualmente, debemos indicar que a tenor de dicho artículo “las rentas por la cesión del uso de los bienes y los anticipos por el trabajo serán análogas al nivel de rentas y de retribuciones salariales usuales en la zona” y que “los retornos se acreditarán a las personas socias, según su respectiva actividad con la cooperativa, en proporción a los anticipos laborales y a las rentas que deba abonar aquella por la cesión del uso de los bienes.” Del mismo modo, la imputación de las pérdidas a las personas socias se realiza aplicando los criterios utilizados para acreditar los retornos, “pero los estatutos o la asamblea general determinarán lo necesario para garantizar a las personas socias de trabajo una compensación mínima igual al setenta por ciento de las retribuciones satisfechas en la zona por igual trabajo y, en todo caso, no inferior al importe del salario mínimo interprofesional.” Finalmente, los estatutos pueden señalar el procedimiento para valorar los bienes susceptibles de explotación en común así como regular el régimen de obras, mejoras y servidumbres que puedan afectar a los bienes cuyo goce haya sido cedido y sean consecuencia del plan de explotación comunitaria de los mismos²¹.

20. No obstante, como ocurriera en la cooperativas agrarias y alimentarias, pueden también desarrollar cualquier actividad dirigida al cumplimiento de su objeto social, tanto las dedicadas directamente a la obtención de productos agrarios como las operaciones preparatorias que tengan por finalidad constituir o perfeccionar la explotación en todos sus elementos, funciones y procesos, así como las de recolección y distribución y las conexas y complementarias, y, en general, cuantas resulten propias de la actividad agraria o sean antecedente, complemento o consecuencia directa de la misma.

21. También podrán establecer normas por las que las personas socias que hayan cedido a la cooperativa el uso y aprovechamiento de bienes queden obligadas a no transmitir a terceras personas no socias derechos sobre dichos bienes que impidan el uso y aprovechamiento de los mismos por la cooperativa durante el tiempo de permanencia obligatoria de la persona socia en la misma.

2.3. Otras entidades de la economía social con incidencia en la consolidación de la población rural

2.3.1. Cooperativas de Trabajo Asociado

Las cooperativas de trabajo asociado (CTAs) se definen en el artículo 103 de la Ley 11/2019 como aquellas en las que “asocian principalmente a personas físicas que, mediante su trabajo, a tiempo parcial o completo, realizan cualquier actividad económica o profesional para producir en común bienes y servicios para terceras personas no socias”, un artículo que, por primera vez, especifica que la relación de la persona socia trabajadora con la cooperativa es una relación societaria.

El apartado 4 del mismo artículo con una parte dispositiva y otra imperativa, establece que la finalidad de las CTAs es la prestación del trabajo por sus socios, es decir, proporcionarles empleo, pero recoge la posibilidad de contratar trabajadores/as por cuenta ajena dentro de un límite (el 30% de horas/año de trabajo realizadas por los/las socios/as trabajadoras de la cooperativa) que no puede ser rebasado salvo determinados supuestos objetivos que, además no pueden mantenerse durante más de tres meses al año y tras la pertinente autorización temporal.

El papel de este tipo de entidades en el entorno rural puede ser fundamental para consolidar su población toda vez que tienden a reinvertir en sus comunidades, lo que fomenta el desarrollo económico y social a nivel local, y a adoptar prácticas sostenibles que benefician tanto a sus trabajadores como al medio ambiente.

2.3.2. Comunidades energéticas

La Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad refiere dos modelos de comunidades energéticas, la Comunidad de Energía Renovable (CER) y la Comunidad Ciudadana de Energía (CCE). Su artículo 2.16 perfila el alcance de las CER en relación con el derecho patrio. En concreto refiere que debemos entender por CER aquella entidad que con arreglo al Derecho nacional que le sea aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria de sus socios o miembros, y que sea una entidad autónoma y efectivamente controlada por sus socios o miembros que estén situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado. Resulta importante indicar que para que tenga la consideración de CER, los socios o miembros han de ser personas físicas, pymes, o autoridades locales, entre las que se incluyen los municipios. Igualmente, interesa indicar que este tipo de comunidad energética debe tener como finalidad primordial proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras.

Por su parte, el artículo 2.11 de la Directiva delimita las CCE en torno a tres características: 1) han de estar basadas en la participación voluntaria y abierta, y su control efectivo lo deben ejercer socios o miembros que sean personas físicas, autoridades locales, incluidos los municipios, o pequeñas empresas; 2) en segundo lugar, su objetivo principal debe ser ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales para sus miembros o socios o la localidad en la que desarrollan su actividad más que generar una rentabilidad financiera; y 3) se exige que su actividad consista en la participación en la generación, incluida la procedente de energías renovables, la distribución, el suministro, el consumo, la agregación, el almacenamiento de energía, la prestación de servicios de eficiencia energética, o prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios.

Características, todas ellas, recogidas en la definición contenida en el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, que recoge una nueva redacción de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, introduciendo sendos artículos el 12 bis y el 12 ter, con referencia explícita a las CER y a las CCE. Huelga señalar que la “independencia energética” que otorgan este tipo de comunidades energéticas, su incidencia en el medioambiente cuando se trata de energías renovables redunda en el afianzamiento de la población rural en la medida en que democratiza el coste de un elemento fundamental para el desarrollo económico y social en este y en cualquier entorno.

Pues bien, en la práctica, al menos en Euskadi, tanto las CER como las CEE, siguiendo los términos del artículo 108 de la Ley 11/2019, se constituyen como cooperativas de consumo que tienen como objeto procurar bienes o prestar servicios para el uso o consumo de las personas socias y de quienes con ellas conviven, así como la defensa y promoción de los derechos e intereses legítimos de las personas consumidoras y usuarias, pudiendo ser personas socias de estas cooperativas las personas físicas y las entidades u organizaciones que tengan el carácter de destinatarios finales, así como suministrar dentro de su ámbito territorial bienes o servicios a personas o entidades no socias cuando lo prevean los estatutos.

2.3.3. Cooperativas de vivienda

Como sabemos, “las cooperativas de viviendas tienen por objeto procurar a sus personas socias viviendas o locales, edificaciones e instalaciones complementarias; mejorar, conservar y administrar dichos inmuebles y los elementos, zonas o edificaciones comunes; crear y prestar los servicios correspondientes, así como rehabilitar viviendas, locales y edificaciones e instalaciones destinadas a las personas socias”.²²

22. Artículo 117 de la Ley 11/2019.

Para ello, pueden adquirir, parcelar y urbanizar terrenos y, en general, desarrollar cuantas actividades y trabajos sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social, así como enajenar o arrendar a terceras personas no socias los locales comerciales y los terrenos, las instalaciones y edificaciones complementarios de su propiedad que sean disponibles una vez cubiertas las necesidades de la cooperativa.²³ En cuanto a la transferencia de las viviendas o locales a las personas socias, puede ser una adjudicación de la propiedad o en uso y disfrute habitual o por temporadas, de las viviendas y locales podrán ser adjudicados o cedidos mediante cualquier título admitido en derecho²⁴.

En este sentido, “las cooperativas de viviendas solo podrán realizar la promoción de viviendas y locales, que en todo caso será única por cada cooperativa, en el territorio a que alcance el ámbito de las mismas establecido estatutariamente. Dentro del mismo residirán habitualmente la mayoría de las personas socias, salvo que la cooperativa estuviese orientada al servicio exclusivo o preferente de personas socias de la tercera edad o a la promoción de una segunda residencia”, lo cual se imbrica a la perfección con el objetivo de evitar la despoblación del entorno rural.

3. Tributación de las entidades de economía social con implicaciones en el enraizamiento de la población rural

3.1. A modo de introducción: requisitos para la aplicación de beneficios fiscales a las cooperativas y las SAT

Con lo hasta ahora expuesto, podemos afirmar que, dentro de la economía social, la figura que cuenta con un papel protagónico en el afianzamiento de la población rural es la cooperativa, en sus distintas formas, junto con la SAT.

A tenor del artículo 5 de las Normas Forales 16/1997 y 2/1997 en Álava y Gipuzkoa y el artículo 4 de la Norma Foral 6/2018, todas las entidades de la economía social mencionadas en el apartado 2 de este trabajo a excepción de las SAT, tienen la consideración de cooperativas especialmente protegidas. En efecto, en atención a di-

23. “También podrán las cooperativas enajenar a terceras personas no socias las viviendas promovidas, cuando ello sea necesario para la financiación de la promoción cooperativa, una vez que la totalidad de las personas socias tenga garantizado su acceso a la vivienda. En este caso, al menos el setenta por ciento de las viviendas promovidas se adjudicará a las personas socias. La enajenación del resto de viviendas a terceras personas no socias requerirá la homologación por el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi que verifique dicha necesidad.”

24. Para una mayor profundización sobre el régimen sustantivo de las cooperativas de viviendas vid. MERINO HERNÁNDEZ, S. (2021) “Cooperativas de viviendas” en MERINO HERNÁNDEZ, S. (Dir.) Glosa a la Ley de cooperativas de Euskadi, CSCEEGK, Vitoria-Gasteiz, págs. 431-456. También del mismo autor, aunque de un momento anterior a la Ley 11/2019, MERINO HERNÁNDEZ, S. (2018), “Realidad de las cooperativas de viviendas en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Revista vasca de economía social*, N^o 15, págs. 273-300.

chos artículos son cooperativas especialmente protegidas las cooperativas de trabajo asociado, las cooperativas agrarias y alimentarias, las cooperativas de explotación comunitaria, las cooperativas de consumo y las cooperativas de viviendas.

En cuanto a las cooperativas de trabajo asociado, para que tengan la consideración de cooperativas especialmente protegidas se exige 1) que asocien principalmente a personas físicas que presten su trabajo personal en la cooperativa para producir en común bienes y servicios para terceros; 2) que el importe medio de sus retribuciones totales efectivamente devengadas, incluidos los anticipos y las cantidades exigibles en concepto de retornos cooperativos, no excedan del 200 por 100 de la media de las retribuciones normales en el mismo sector de actividad, que hubieran debido percibir si su situación respecto a la cooperativa hubiera sido la de personas trabajadoras por cuenta ajena; y 3) que el número de horas/año realizadas por personas trabajadoras con contrato de trabajo por cuenta ajena no supere los límites establecidos en el apartado 4 del artículo 103 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, o en su caso, de la Ley de Cooperativas aplicable²⁵.

Por su parte, en lo que atañe a las cooperativas agrarias y alimentarias, para que, a efectos fiscales, tengan la consideración de especialmente protegidas, se requiere que 1) que asocien a personas físicas titulares de explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mixtas, situadas dentro del ámbito geográfico al que se extienda estatutariamente la actividad de la cooperativa;²⁶ 2) que en la realización de sus actividades agrarias se cumplan determinados límites en relación con las operaciones realizadas con terceros; 3) que las bases imponibles del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a los bienes de naturaleza rústica de cada socio o socia situados en el ámbito geográfico de actuación de la entidad no excedan de 60.101,21 euros²⁷. Por

25. No obstante, en el caso de tratarse de una cooperativa pequeña de trabajo asociado, los límites a la contratación de personas trabajadoras por cuenta ajena serán los previstos en el artículo 138 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi o, en su caso, de la Ley de Cooperativas aplicable.

26. También pueden asociarse otras cooperativas agrarias y alimentarias y de explotación comunitaria protegidas, SAT en cuyo capital social participen mayoritariamente entes públicos, comunidades de bienes y derechos que reúnan las condiciones del párrafo anterior; integradas, exclusivamente, por personas físicas y entidades de titularidad compartida a que se refiere la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias.

27. Tratándose de cooperativas dedicadas a la comercialización y transformación de productos ganaderos, en las que se integren socios y socias titulares de explotaciones de ganadería independiente, que el volumen de las ventas o entregas realizadas en cada ejercicio económico, dentro o fuera de la cooperativa, por cada uno de estos socios o socias, exceptuados los entes públicos y las sociedades en cuyo capital social participen éstos mayoritariamente, no supere el límite de 300.506,05 euros. A efectos de la aplicación de estos límites, cuando figuren como socias otras cooperativas o sociedades o comunidades de bienes, las bases imponibles o el volumen de ventas de éstas se imputarán a cada uno de sus socios y socias en la proporción que estatutariamente les corresponda. En el caso de las entidades de titularidad compartida a que se refiere la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, se tomará como socia la propia entidad.

excepción se admitirá la concurrencia de socios y socias cuyas bases imponibles o volumen de ventas sean superiores a los indicados, siempre que dichas magnitudes no excedan, en su conjunto, del 30 por 100 de las que correspondan al resto de los socios y socias.

Por su parte, se consideran especialmente protegidas las cooperativas de explotación comunitaria que cumplan los siguientes requisitos: 1) que sus socios y socias sean personas físicas titulares de derechos de uso y aprovechamiento de tierras u otros bienes inmuebles, susceptibles de explotación agraria, que cedan dichos derechos a la cooperativa independientemente de que presten o no su trabajo en la misma. También pueden ser socios y socias otras personas físicas que, sin ceder a la cooperativa derechos de disfrute sobre bienes, presten su trabajo en la misma para la explotación en común de los bienes cedidos por los socios y socias y de los demás que posea la cooperativa por cualquier título. Finalmente, también pueden asociarse a la cooperativa en calidad de cedentes de derechos de uso y aprovechamiento las sociedades en cuyo capital social participen mayoritariamente los entes públicos, las comunidades de bienes y derechos, integradas por personas físicas, los aprovechamientos agrícolas y forestales, los montes en mano común y demás instituciones de naturaleza análoga, regidas por el Derecho Civil o por el Derecho Civil Vasco; 2) que el número de personas trabajadoras con contrato laboral no sea superior al 30% del total de socios y socias de trabajo de la cooperativa²⁸; 3) como en el caso de las cooperativas agrarias y alimentarias, que el total importe de las bases imponibles del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondientes a los bienes de naturaleza rústica de la cooperativa, dividido por el número de sus socios y socias, tanto personas trabajadoras como cedentes de derechos de explotación, no exceda de 60.101,21 euros; y, finalmente, 4) que ningún socio o socia ceda a la cooperativa tierras u otros bienes inmuebles que excedan del tercio del valor total de los integrados en la explotación, salvo que se trate de entes públicos o sociedades en cuyo capital los entes públicos participen mayoritariamente.

En lo que atañe a las comunidades energéticas, podríamos considerarlas como cooperativas de consumo especialmente protegidas desde un punto de vista fiscal cuando se cumplan los siguientes requisitos: 1) que asocien a personas físicas y, en su caso, entidades u organizaciones que tengan el carácter de personas destinatarias finales, con el objeto de procurarles bienes o servicios, así como la defensa y promoción de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y consumidoras y de los usuarios y usuarias; 2) que la media de las retribuciones totales de los socios y socias de trabajo, incluidos, en su caso, los retornos cooperativos a que tuvieran

28. No obstante, en el caso de tratarse de una cooperativa pequeña de explotación comunitaria los límites a la contratación de personas trabajadoras por cuenta ajena serán los previstos en el artículo 138 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.

derecho, no supere el límite establecido para las cooperativas de trabajo (30%); 3) que las ventas efectuadas a personas no socias, dentro de su ámbito territorial, no excedan del 10 por 100 del total de las realizadas por la cooperativa en cada ejercicio económico o del 50 por 100, si así lo prevén sus estatutos²⁹.

Finalmente, las cooperativas de vivienda tendrán la consideración de cooperativas especialmente protegidas cuando 1) que tengan por objeto procurar a sus socios y socias viviendas de carácter económico que tengan por finalidad servir de vivienda habitual de su socios/as³⁰, aun cuando no perderán la condición de protegidas cuando construyan, asimismo, locales de negocio, servicios complementarios y obras de urbanización dentro de los límites autorizados por la legislación de viviendas de protección pública³¹; 2) que la disolución de la Cooperativa no tenga lugar durante los cinco años siguientes a la fecha de la adjudicación o transmisión de las viviendas construidas, salvo que el plazo de garantía y el legal previsto para responder de los vicios ocultos como entidad promotora, a contar desde la fecha de dicha adjudicación o transmisión, o los estatutos o convenios de colaboración suscritos con entidades públicas, establezcan un plazo superior, en cuyo caso se estará a estos últimos plazos; 3) que los estatutos de la cooperativa dispongan que el socio o socia adjudicatario de una vivienda asuma la obligación de cumplir los requisitos que la legislación fiscal establezca para calificarla de vivienda habitual³².

En este contexto, respecto de las primeras, debemos observar lo que vengana a señalar las respectivas normas forales reguladoras del régimen fiscal de las cooperativas en cada uno de los Territorios Históricos en tanto que, en lo que atañe a las segundas, estaremos a lo que dispone la disposición adicional primera de la Ley 20/1990 de Régimen Fiscal de las Cooperativas en el territorio común que sujeta estas entidades a la normativa general del Impuesto sobre sociedades in aplicar ningún beneficio fiscal en este impuesto, a diferencia de las cooperativas fiscalmente protegidas que, como veremos gozan de distintos beneficios fiscales.

Ciertamente, las normas forales reguladoras del régimen fiscal de las cooperativas en los Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, esto es, la Norma Foral 16/1997, de 9 de junio,

29. Estas limitaciones no se aplican a aquellas cooperativas que tengan un mínimo de 30 socios y/o socias de trabajo y al menos 25 socios y/o socias de consumo por cada socio o socia de trabajo.

30. A estos efectos, tendrán la consideración de viviendas de carácter económico, aquellas cuya superficie sea igual o inferior a 120 m² y cuyo precio de adjudicación no exceda de la cantidad que resulte de multiplicar el coeficiente 1,8 por los precios máximos establecidos para las viviendas de protección pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

31. No obstante, podrán enajenar las viviendas promovidas a terceras personas no socias cuando ello sea necesario para la financiación de la promoción cooperativa, en las condiciones previstas en el apartado 2 del artículo 117 de la Ley 11/2019.

32. El incumplimiento por parte del socio o socia de esta obligación determinará la obligación de abonar a la Cooperativa una indemnización no inferior al 10 por 100 del valor de la vivienda.

sobre régimen fiscal de las cooperativas, en Álava, la Norma Foral 6/2018, de 12 de diciembre, sobre régimen fiscal de cooperativas del Territorio Histórico de Bizkaia, y la Norma Foral 2/1997, de 22 de mayo, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas de Gipuzkoa, replican el espíritu de la norma estatal, de suerte que, como veremos, las SAT quedan sujetas al régimen general del impuesto y se benefician de distintas ventajas fiscales predicables de las cooperativas en otros impuestos significativos como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el Impuesto sobre Actividades Económicas.

En este contexto, razones de lógica expositiva nos invitan a referir el régimen fiscal de las entidades de la economía social con implicaciones en la consolidación de la población rural atendiendo a su tratamiento tributario en los impuestos más significativos y no atendiendo a su naturaleza jurídica. Igualmente, lo acotado del espacio conferido para esta exposición nos obliga a centrarnos en la fiscalidad que atañe exclusivamente a estas entidades sin ocuparnos en la que, por derivación, afecta a quienes participan en ellas como socios o cooperativistas.

3.2. Impuesto sobre Sociedades

3.2.1. Cooperativas especialmente protegidas

3.2.1.1. Determinación de la base imponible

3.2.1.1.1. Determinación en las normas forales de Álava y Gipuzkoa

Tanto la norma foral alavesa como la guipuzcoana establecen reglas especiales para determinar la base imponible en el Impuesto sobre Sociedades de las cooperativas especialmente protegidas.³³ En este orden de asuntos, consideran como operaciones cooperativizadas aquellas realizadas en el desarrollo de la actividad económica habitual, y se computan a valor de mercado, es decir, al precio normal entre partes independientes, coincidiendo en esta definición con la Norma Foral de Bizkaia.

No obstante lo anterior, cuando se trate de cooperativas de consumo, viviendas, o agrarias,³⁴ esto es, aquellas que nos interesan a efectos de consolidar la población rural, se computará como precio de las correspondientes operaciones aquel por el que efectivamente se hubiera realizado, siempre que no resulte inferior al coste de tales servicios y suministros, incluida la parte correspondiente de los gastos generales de

33. Para una mayor profundización sobre el régimen fiscal aplicable a las cooperativas especialmente protegidas en el País Vasco vid. ATXABAL RADA, A. (2021), "El régimen tributario aplicable a la Ley 11/2019, de cooperativas de Euskadi", *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, N° 150, págs.107-127. Del mismo autor ATXABAL RADA, A. (2020), "Las medidas fiscales para favorecer el emprendimiento por las cooperativas", *REVESCO revista de estudios cooperativos*, N° 133, págs. 13-20.

34. O de aquellas que, conforme a sus estatutos, realicen servicios o suministros a sus socios.

la entidad. En caso contrario se aplicará este último. En las cooperativas agrarias se aplicará este sistema tanto para los servicios y suministros que la cooperativa realice a sus socios como para los que los socios realicen o entreguen a la cooperativa.

Una distinción clave respecto a la Ley de Régimen Fiscal de Cooperativas (LRFC) es que estas normas forales no diferencian entre resultados cooperativos y extracooperativos. Adopta un “tipo único”, equiparando la estructura liquidatoria del impuesto a la general, lo que simplifica el cálculo y la aplicación, aunque reduce la presión fiscal indirecta.

Otra particularidad radica en los gastos deducibles. El artículo 16 de las respectivas normas forales enumera partidas deducibles adicionales a las del régimen general del Impuesto sobre Sociedades, como las entregas de bienes o servicios por los socios, las prestaciones de trabajo de estos, las rentas de bienes cedidos a la cooperativa (aunque figuren por valor inferior), el 50% del Fondo de Reserva Obligatorio, cantidades destinadas a educación y promoción cooperativa o a fines de interés público, intereses de aportaciones de socios al capital social, y aportaciones a instituciones de cooperación para saneamiento financiero o desarrollo de cooperativas. Por contra, el artículo 18 excluye como gastos deducibles las cantidades distribuidas a los socios a cuenta de excedentes, y el exceso de valor asignado a las entregas de bienes, servicios o prestaciones de trabajo de los socios.

Finalmente, destaca la libertad de amortización, un beneficio fiscal recogido en el artículo 26.3 que permite amortizar elementos del activo nuevo amortizable adquiridos en 3 años desde la inscripción en el Registro de Cooperativas, con un límite de la cuenta de resultados menos las aplicaciones obligatorias al FRO.

3.2.1.1.2. Determinación de la base imponible en la norma foral vizcaína

La Norma Foral 6/2018 de Bizkaia, sobre Régimen Fiscal de Cooperativas, establece dos bases imponibles en su artículo 15: la general y la especial. A diferencia de la normativa estatal, que distingue bases según el origen de los resultados (actividades con socios o con terceros), la norma foral vizcaína sigue un criterio diferente. Por un lado, la base imponible general incluye todas las rentas de la cooperativa excepto los rendimientos íntegros que componen la base imponible especial. Se determina según las normas generales de la Norma Foral del Impuesto sobre Sociedades, con ciertos ajustes específicos. Además, los gastos asociados a los rendimientos de la base imponible especial son deducibles en la base general (art. 21.3). Se permite la compensación de bases imponibles generales negativas de ejercicios anteriores sin límite de plazo. Por otro, en lo que respecta a la base imponible especial, engloba los rendimientos íntegros del capital mobiliario cuando el pagador es una persona o entidad vinculada a la cooperativa, con exclusiones como los retornos cooperativos no

sujetos a retención, rendimientos de cesión de capitales propios no sujetos a retención según convenios para evitar la doble imposición, y dividendos que dan derecho a la no integración del 100% para eliminar la doble imposición. Esta base imponible especial tiene reglas propias: no se deducen gastos, no se compensan bases negativas y no se aplican reducciones, deducciones ni bonificaciones, salvo la deducción por doble imposición internacional y las retenciones y pagos a cuenta.

Por su parte, el artículo 17 de la norma foral vizcaína establece que las operaciones entre cooperativa y socios se computan por su valor de mercado, entendido como el precio normal entre partes independientes. Los anticipos laborales se calculan según retribuciones normales del sector.

Finalmente, el artículo 18 enumera los gastos deducibles, incluyendo entregas de bienes o servicios por los socios, prestaciones de trabajo, rentas de bienes cedidos, 50% del Fondo de Reserva Obligatorio, cantidades para educación y promoción cooperativa u otros fines de interés público, intereses de aportaciones de socios al capital social, y aportaciones a instituciones de cooperación intercooperativa.

En este orden de asuntos, el artículo 19 regula la contribución obligatoria, deducible hasta el 30% de los excedentes netos. Las dotaciones y aplicaciones deben reflejarse en contabilidad. El importe no destinado a fines de interés público debe entregarse a entidades sin ánimo de lucro. La aplicación indebida se considera ingreso del ejercicio. Por su parte, el artículo 20 detalla los gastos no deducibles, como cantidades distribuidas a socios, exceso de valor asignado a entregas de socios, y rentas de bienes cedidos por encima de su valor de mercado.

3.2.1.2. Determinación de cuota tributaria

Las tres normas forales establecen un tipo de gravamen general del 24% para cooperativas y del 20% para empresas de reducida dimensión.

Con todo, las cooperativas fiscalmente protegidas y especialmente protegidas tributan al 20%, y las de reducida dimensión consideradas como microempresas al 18%. De forma genérica, las especialmente protegidas tienen una deducción del 50% de la cuota líquida general. Sin embargo, interesa destacar que las explotaciones asociativas prioritarias a que se refiere el artículo 5.º de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que sean cooperativas agrarias especialmente protegidas en los términos descritos en el epígrafe precedente, la deducción de la cuota líquida será del 75 por 100.

Finalmente, por aplicación de la tributación mínima, la cuota efectiva no puede ser inferior al 9% (8% para reducida dimensión) o el 7% si se mantiene o incrementa la plantilla laboral indefinida (6% en el caso de cooperativas especialmente protegidas de reducida dimensión). Conviene indicar, por su aplicabilidad en entornos rura-

les, que desde 2023 se excluye de la norma de tributación mínima la deducción por inversiones y gastos vinculados a proyectos que procuren el desarrollo sostenible, la conservación y mejora del medio ambiente y el aprovechamiento más eficiente de fuentes de energía, con independencia de que las inversiones o gastos se realicen en activos que se encuentren recogidos en el Listado Vasco de Tecnologías Limpias.

3.2.2. SAT

Según comentábamos en la introducción de este apartado, la Disposición Adicional Primera de las normas forales reguladoras del régimen tributario de las cooperativas refieren de forma velada, que la normativa aplicable a las SAT es la general del Impuesto sobre Sociedades, reguladas, respectivamente, en la Norma Foral 37/2013, de 13 de diciembre del Impuesto sobre Sociedades de Araba, la Norma Foral 11/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades de Bizkaia y la Norma Foral 2/2014, de 17 de enero, del Impuesto sobre Sociedades del Territorio Histórico de Gipuzkoa (en adelante NFIS de Álava, Bizkaia o Gipuzkoa, según el caso).³⁵

Todas ellas, refieren en el artículo 10.3, que el régimen de atribución de rentas no será aplicable a las SAT, por lo que, según decíamos tributan por este impuesto aun cuando el artículo 11, que enumera los contribuyentes del Impuesto sobre sociedades no las incluya en su listado.

Lo anterior las aboca a que les sea aplicable su régimen general, si bien, dadas las circunstancias que normalmente acompañan a este tipo de entidades, no impide que, de habitual, les sean aplicables los beneficios predicables a las entidades de reducida dimensión, por tratarse de microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas (artículo 13 de las NFIS), aunque, siempre, dentro del régimen general de impuesto.

En este sentido, aquellas SAT que tengan la consideración de microempresa, de pequeña empresa o de mediana empresa podrán aplicar la libertad de amortización y la amortización conjunta del inmovilizado material, intangible y de las inversiones inmobiliarias en cada período impositivo el 25 % del valor neto fiscal de los elementos patrimoniales de esa naturaleza, con exclusión del valor de los elementos no amortizables (art. 21 NFIS).

Conviene resaltar que la posibilidad de aplicar la libertad de amortización no se infiere por su calificación de explotación asociativa prioritaria de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (cuyo artículo 6 permite que las explotaciones asociativas prioritarias adopten

35. Sobre la regulación fiscal de las SAT en territorio común vid. AGUILAR RUBIO, M. (2020), "El régimen tributario de las sociedades agrarias de transformación", CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa, N° 37, págs. 247-281.

esta forma de entidad de economía social) como ocurre con las cooperativas agrarias especialmente protegidas sino, en su caso, por su condición de entidad de reducida dimensión.

Igualmente, se les permite realizar una dotación global de insolvencias con un límite del 1% sobre el importe de las cuentas de deudores existente a la finalización del periodo impositivo (art. 22.3 NFIS) así como, en el caso de las microempresas, reducir la base imponible de un 20% de la base imponible positiva en concepto de compensación tributaria por las dificultades inherentes a su dimensión (art. 32.4 NFIS).

Del mismo modo, para aquellas SAT que tengan la consideración de microempresas o de pequeñas empresas, según los parámetros legales, será del 20%. Como ocurriera con las cooperativas especialmente protegidas por razón de sus dimensiones, las SAT que se consideren como microempresas o pequeñas empresas, la reducción de la cuota líquida por aplicación de las deducciones, excepto la deducción por I+D+I (arts. 62 a 64 de las NFIS) y la deducción por inversiones y gastos vinculados a proyectos que procuren el desarrollo sostenible, la conservación y mejora del medio ambiente y el aprovechamiento más eficiente de fuentes de energía (art. 65 NFIS), no puede dar lugar a una cuota efectiva inferior al 9% (8% para reducida dimensión) o el 7% (ó el 6%) en caso de que se mantenga o incremente su plantilla.

3.3. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

En lo que atañe a las cooperativas, las normas forales reguladoras del régimen tributario de las mismas en de los Territorios Históricos establecen beneficios fiscales en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) para las cooperativas protegidas y especialmente protegidas, de forma similar a la normativa estatal.

En concreto, tanto en Bizkaia (art. 38), como en Gipuzkoa (art. 26) y Álava (arts. 26 y 27), se exime a las cooperativas protegidas del pago del ITPAJD en los siguientes actos:

- Constitución, ampliación de capital, fusión y escisión.
- Constitución y cancelación de préstamos y créditos.
- Adquisiciones de bienes y derechos destinados al Fondo de Educación y Promoción (FEP).

Además, las cooperativas especialmente protegidas gozan de una exención adicional en las adquisiciones de bienes y derechos destinados al cumplimiento de sus fines sociales y estatutarios.

Por su parte, según comentábamos al referir la disposición adicional primera de las respectivas normas forales reguladoras del régimen tributario de las cooperativas, en las SAT constituidas para el cumplimiento de los fines recogidos en el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, e inscritas en el Registro correspondiente disfrutaban de una exención total para los actos de constitución y ampliación de capital en el ITPAJD. El disfrute de estos beneficios, queda condicionado a que no se produzca una alteración sustancial de los caracteres propios de las SAT, a que se mantengan los requisitos necesarios para su inscripción en el correspondiente Registro y a que no se vulneren las normas que las regulan.

3.4. Impuesto sobre Actividades Económicas

La normativa foral establece un tratamiento fiscal diferenciado para las cooperativas en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). En Bizkaia, se otorga una bonificación del 95% de la cuota y recargos del IAE a las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) inscritas en el registro correspondiente, siempre que cumplan ciertos requisitos y no alteren sus caracteres propios.

En Gipuzkoa y Álava, además de contemplar ese beneficio fiscal también para las SAT en sus disposiciones adicionales primeras, las normas forales 2/1997 y 16/1997, respectivamente, facultan a los municipios para conceder bonificaciones del 25%, 50%, 75% o 95% de la cuota o recargos del IAE a las cooperativas protegidas. Aunque no se mencionan expresamente, se entiende que esta bonificación también puede aplicarse por analogía a las cooperativas especialmente protegidas.

En resumen, las normas forales vascas prácticamente eliminan el IAE para las cooperativas, aunque con diferencias en cuanto a los beneficiarios de la bonificación: en Bizkaia se limita a las SAT, mientras que en Gipuzkoa y Álava se extiende a todas las cooperativas protegidas y, por extensión, a las especialmente protegidas.

3.5. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

El artículo 73 del Real Decreto Legislativo 2/2004, que aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHF), establece una bonificación del 95% en la cuota íntegra del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) para los bienes rústicos de cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra. Esta disposición reproduce el artículo 33.4.b) de la Ley 20/1990 de Régimen Fiscal de las Cooperativas.

En el ámbito de la normativa foral vasca, la Norma Foral de Bizkaia 6/2018 extiende esta bonificación a las cooperativas alimentarias, además de las agrarias y de explotación comunitaria. Por su parte, la Norma Foral 2/1997 de Gipuzkoa permite a

los municipios establecer bonificaciones del 25%, 50%, 75% o 95%, mientras que la Norma Foral 16/1997 de Álava establece un límite máximo del 95% sin especificar un porcentaje obligatorio.

En breve, la principal diferencia entre las normativas forales radica en el porcentaje de bonificación aplicable, siendo del 95% en Bizkaia, variable en Gipuzkoa y de hasta el 95% en Álava. En todos los casos, la bonificación se aplica únicamente a los bienes rústicos de cooperativas agrarias y de explotación comunitaria, extendiéndose a las alimentarias en Bizkaia y Álava. La normativa no establece un régimen específico para las cooperativas especialmente protegidas, por lo que se aplica por analogía el régimen de las cooperativas protegidas.

3.6. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Finalmente, un último impuesto local en el que se contempla algún beneficio fiscal que podría ser predicable a las comunidades de energía renovable y a las comunidades ciudadanas de energía como cooperativas de consumo que puedan contribuir a la consolidación de la población rural es el ICIO, el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras, que recoge una bonificación del 95% de su cuota en favor de instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar o de otras energías renovables que se realicen en el marco de proyectos de rehabilitación integral de barrios o zonas del término municipal para la incorporación de energías renovables. En la medida en que dichas obras se realicen por CER o CCE que reúnan estas condiciones podrían, también beneficiarse de dicho incentivo.

3.7. Impuesto sobre el Valor Añadido

Como sabemos, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) grava las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por empresarios o profesionales, incluidas las cooperativas. Sin embargo, el artículo 7 de la Ley 37/1992 del IVA y sus homónimos forales³⁶ establece exenciones para ciertos servicios prestados por los socios a las cooperativas, y el artículo 20 exime los servicios prestados por entidades sin ánimo de lucro que cumplan requisitos específicos.

Para que las cooperativas se beneficien de estas exenciones, deben tener carácter social, lo que implica carecer de finalidad lucrativa, tener cargos directivos gratuitos y no beneficiar a socios o familiares. La doctrina debate si las cooperativas en general

36. Decreto Foral Normativo 3/2023, de 26 de julio del Impuesto sobre el Valor Añadido en Gipuzkoa, la Norma Foral 7/1994, de 9 de noviembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido en Bizkaia, y el Decreto Foral Normativo 12/1993, de 19 de enero.

pueden considerarse entidades de carácter social, ya que la Ley de Cooperativas reconoce su finalidad de rentabilidad económica.

Por tanto, las exenciones del IVA solo se aplican a cooperativas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos legales. En lo que nos atañe, los servicios prestados por socios de cooperativas de trabajo asociado tampoco están sujetos a IVA.

3.8. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Interesa indicar, aunque no por su condición de entidad de economía social sí por el alcance que tiene en el ámbito rural que nos ocupa, que en sede del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, las transmisiones a título lucrativo del caserío y sus pertenecidos, otorgadas por los ascendientes a favor de sus descendientes, siempre que la finca estuviera destinada a su explotación agrícola, forestal o ganadera y que el transmitente la lleve a cabo de manera personal. La exención estará condicionada a que, durante el plazo mínimo de 5 años, el adquirente se ocupe de manera personal de la explotación del caserío y sus pertenecidos.

4. Alcance de las entidades de economía social como parapeto de la despoblación en el País Vasco

A la hora de analizar el alcance de la tributación de las entidades de economía social como parapeto de la despoblación en el País Vasco, debemos reconocer que las fuentes de las que disponemos son limitadas por cuanto no existe una base de datos que pormenore la realidad de estas entidades en el ámbito rural.

Por ello, nos ceñiremos a hacer uso de las tablas estadísticas de economía social publicadas por el Departamento de Economía, Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco³⁷ que no desagregan sus datos en cuanto a la forma jurídica de sus entidades más allá de lo que atañe a las cooperativas en general (sin indicar de qué tipo), o, en lo que nos incumbe, a las SAT. Igualmente, conviene señalar que en cuanto a sectores concernidos se refiere, las tablas publicadas referencian al sector primario en genérico, incluyendo ámbitos que trascienden el medio rural. Igualmente, haremos uso de los datos publicados en el buscador de cooperativas del mismo departamento, que, aunque no con el nivel de detalle que nos gustaría, también refiere las características de las cooperativas inscritas en el pertinente registro de forma más pormenorizada³⁸.

Con estas salvaguardas, conviene destacar algunas cuestiones en relación con el papel de las entidades de la economía social más significativas.

37. <https://www.euskadi.eus/estadistica/tablas-estadisticas-de-la-estadistica-de-economia-social-2022-y-avance-2023/web01-s2lanju/es/>

38. Vid. <https://www.euskadi.eus/buscador-de-cooperativas/web01-a2gizeko/es/>

- En primer lugar, que la forma jurídica elegida es, principalmente la sociedad cooperativa (4529 cooperativas inscritas)³⁹ frente a la sociedad agraria de transformación (77).
- En segundo lugar, que de las cooperativas de distinta índole con teórica relevancia para la consolidación de la población rural, la presencia de las “eminente rurales”, las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria es muy residual. En cuanto a las primeras, las cooperativas agrarias (y alimentarias) su número asciende a 126, de las cuales 58 se ubican en Álava, 35 en Gipuzkoa y 33 en Bizkaia. Por su parte, en lo que se refiere a las cooperativas de explotación comunitaria, sólo existen 6 de las que 4 se residencian en Álava, 1 en Bizkaia y 1 en Gipuzkoa.
- Igualmente, es muy significativo que dichas cooperativas “eminente rurales”, tienen su raigambre en lo que la Ley 7/2022, de 30 de junio, de Desarrollo Rural del País Vasco, define como ZEAs o Zonas de Especial Atención.
- Por territorios, el carácter rural de Álava, si es que de sus datos permiten calificarla así, se refleja en la mayor entidad del empleo generado en cooperativas en el sector primario en relación con el resto de sectores (143/5734, el 2,5%) en contraposición al resto de territorios donde, si bien el número de cooperativas no dista en términos absolutos (o no al menos en Bizkaia, que cuenta con 140 empleos en el sector primario por la economía social en este ámbito), sí en lo que atañe a términos porcentuales, 0,6% del total en Bizkaia y 0,3% en Gipuzkoa.
- En lo que respecta a la proporción de número de empleos derivados de la economía social en el primer sector en relación con el resto de entidades en actividades relacionadas con la agricultura, ganadería y pesca es también poco significativo, 366 sobre 9.833.
- Por último, se advierte un paulatino retroceso en la utilización de una figura, la Sociedad Agraria de Transformación cuyo empleo remunerado anualizado, si bien también desciende con el paso de los bienes, no es lejano al generado por las cooperativas del sector primario.

39. 694 en Álava, 1676 en Gipuzkoa y 2159 en Bizkaia.

	TOTAL		S. Coop.		S.A.L.es		S.L.L.es	
	Abs.	% ver.	Abs.	% ver.	Abs.	% ver.	Abs.	% ver.
CAE								
Primario	366	0,6	359	0,6	0	0,0	6	0,2
Industria	25.144	40,7	21.154	38,3	2.165	76,6	1.825	49,2
Construcción	2.566	4,2	2.029	3,7	188	6,6	350	9,4
Servicios	33.705	54,6	31.699	57,4	475	16,8	1.531	41,2
TOTAL	61.781	100,0	55.241	100,0	2.828	100,0	3.712	100,0
ALAVA								
Primario	143	2,5	143	2,7	0	0,0	0	0,0
Industria	1.568	27,3	1.315	25,1	84	84,8	169	42,9
Construcción	364	6,3	289	5,5	7	7,1	68	17,3
Servicios	3.659	63,8	3.494	66,7	8	8,1	157	39,8
TOTAL	5.734	100,0	5.241	100,0	99	100,0	394	100,0
BIZKAIA								
Primario	140	0,6	140	0,7	0	0,0	0	0,0
Industria	7.101	30,0	5.427	26,4	1.262	74,9	412	29,5
Construcción	1.106	4,7	766	3,7	116	6,9	224	16,0
Servicios	15.321	64,7	14.255	69,2	306	18,2	760	54,4
TOTAL	23.668	100,0	20.588	100,0	1.684	100,0	1.396	100,0
GIPUZKOA								
Primario	82	0,3	76	0,3	0	0,0	6	0,3
Industria	16.475	50,9	14.412	49,0	819	78,4	1.244	64,7
Construcción	1.097	3,4	974	3,3	65	6,2	58	3,0
Servicios	14.725	45,5	13.950	47,4	161	15,4	614	31,9
TOTAL	32.379	100,0	29.412	100,0	1.045	100,0	1.922	100,0

Fuente: Departamento de Economía, Trabajo y Empleo.

En lo que atañe a las SAT, podemos observar su evolución en comparación con el resto de entidades de la economía social distintas de las sociedades cooperativas y las sociedades laborales en el siguiente cuadro:

	2022			2020			2018			2016			2014		
	Entidades	Establec.	Empleo remunerado anualizado												
1. Fundaciones	674	815	15.011	597	766	12.673	606	766	13.045	608	762	11.174	619	1.021	10.482
2. Centros Especiales de Empleo	34	109	10.345	37	120	10.626	37	120	9.986	40	72	8.526	42	109	7.920
3. Asociaciones de Utilidad Pública	288	618	6.595	258	528	5.037	254	528	4.103	239	418	3.704	184	533	3.593
4. Empresas de Inserción	44	84	957	44	69	817	43	70	757	65	100	924	76	117	846
5. SATs	74	74	187	85	86	240	84	85	233	79	79	170	87	87	239
6. Cofradías de Pescadores	14	22	75	14	17	96	14	17	91	15	15	62	15	15	63
7. EPSVs	144	144	79	113	113	72	155	155	74	165	165	79	179	179	95
TOTAL	1.272	1.866	33.249	1.147	1.676	27.321	1.196	1.741	26.015	1.211	1.611	24.639	1.201	2.062	23.238

Fuente: Departamento de Economía, Trabajo y Empleo.

Sobre la proporción de los establecimientos agrarios y ganaderos en relación con los pertenecientes al resto de sectores, el Eustat refiere los siguientes datos a 1 de enero de 2023:

		C.A. de Euskadi	Araba	Bizkaia	Gipuzkoa
TOTALES	Nº	166.587	24.008	86.338	56.241
	Personas empleadas	928.042	155.684	463.246	309.112
Agricultura, ganadería y pesca	Nº.	5.022	1.961	1.566	1.495
	Personas empleadas	9.833	2.876	4.142	2.815
Industria, energía y saneamiento	Nº	10.751	1.902	4.549	4.300
	Personas empleadas	181.344	39.412	69.558	72.374
Construcción	Nº	19.645	2.421	10.637	6.587
	Personas empleadas	54.887	6.945	30.867	17.075
Comercio, transporte y hostelería	Nº	58.951	8.121	31.414	19.416
	Personas empleadas	234.106	35.890	119.445	78.771
Información y comunicaciones	Nº	3.669	475	2.084	1.110
	Personas empleadas	25.198	2.876	16.358	5.964
Actividades financieras y seguros	Nº	4.099	568	2.153	1.378
	Personas empleadas	14.752	1.676	8.848	4.228
Actividades inmobiliarias	Nº	2.909	248	1.648	1.013
	Personas empleadas	5.012	529	2.865	1.618
Actividades profesionales y auxiliares	Nº	27.128	3.661	14.279	9.188
	Personas empleadas	135.081	19.204	76.759	39.118
Administración pública, educación y sanidad	Nº	19.685	2.588	10.382	6.715
	Personas empleadas	225.568	39.817	112.969	72.782
Actividades artísticas y otros servicios	Nº	72.782	2.063	7.626	5.039
	Personas empleadas	42.261	6.459	21.435	14.367

Fuente: Eustat⁴⁰.

40. https://www.eustat.eus/elementos/ele0005800/establecimientos-y-personas-empleadas-en-la-ca-de-euskadi-por-territorio-historico-y-comarca-segun-rama-de-actividad-a10/tbl0005831_c.html

5. Conclusiones

Lo hasta ahora expuesto manifiesta que el papel de la fiscalidad específica de las entidades de la economía social ligadas al ámbito rural en la Comunidad Autónoma de Euskadi, aunque importante, no es en absoluto decisivo en la consolidación de su población.

Llegamos a esta conclusión por diversas razones. Por un lado, porque dadas las características geográficas, sociales y económicas del territorio, más allá de la excepción de la Rioja Alavesa, no podemos hablar de una Euskadi Rural despoblada.

Por otro, porque no existe una fiscalidad específica de la economía social rural vasca. Sus características se acomodan a las del resto de cooperativas especialmente protegidas, no tienen particularidades más allá de las contenidas en los tributos locales y en la cuota líquida del Impuesto sobre Sociedades para las cooperativas agrarias. Lo mismo ocurre con la tributación de las SAT, cuyos beneficios fiscales, básicamente, derivan de su condición de empresas de reducida dimensión y son poco significativos en los tributos locales.

Tal vez por esta razón, las únicas medidas fiscales que parecen intentar consolidar la población rural se limitan al Territorio Histórico de Álava, un territorio con especial incidencia en ZEAs, que, mediante Norma Foral 31/2021, de 15 de diciembre, para favorecer el asentamiento de la población en la zona rural, ha adoptado diversas herramientas fiscales consistentes: 1) en una bonificación de hasta el 90% de la cuota del IBI para bienes de naturaleza urbana ubicados en áreas que correspondan a asentamientos singularizados por su vinculación o preeminencia de actividades de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal o análogas y que dispongan de un nivel de servicios de competencia municipal, infraestructuras o equipamientos colectivos inferior al existente en las áreas consolidadas, o para locales donde se desarrolle actividad económica cuando se encuentren ubicados físicamente y de forma permanente en las zonas de especial protección; 2) en una bonificación de hasta el 95% de la cuota del ICIO a favor de construcciones, instalaciones u obras en inmuebles ubicados en las zonas o núcleos de especial protección⁴¹; y 3) en una deducción en sede del IRPF por inicio de actividad económica de hasta 1000€ cuando se ubique en un ZEA alavés. Como vemos, ninguna de ellas se aplica por su condición de entidades de economía social.

Las entidades de economía social, por sus valores, por la implicación personal, social, medioambiental y económica que les son consustanciales son, sin duda, una herramienta fundamental a la hora de crear una conciencia de pertenencia, identidad comarcal, compromiso con el legado agrario y necesario arraigo en el entorno rural.

41. Se aplica a la cuota resultante de aplicar, en su caso, el resto de bonificaciones.

Sin embargo, no parece que su fiscalidad sea una razón decisiva a la hora de evitar la despoblación de estas zonas. Ciertamente, se advierten otros factores que pudieran ser más importantes para el desarrollo y consecuente afianzamiento de la población de entornos rurales, como por ejemplo, la oferta de vivienda en condiciones accesibles, tanto desde un punto de vista económico como de infraestructuras viarias; la dotación de servicios básicos de salud y educación que garanticen un determinado nivel en la calidad de vida de los residentes rurales o, el impulso del sector primario y la producción de cercanía, parámetros de bienestar que cuyo desarrollo concierne a todo un haz de competencias (no todas tributarias) que incumben a distintas administraciones, las forales y las autonómicas. Lo anterior nos hace pensar que el afianzamiento de la población rural está más ligado a medidas financieras que apoyen estos condicionantes para un desarrollo rural sostenible (en el más amplio sentido de la palabra) que a las medidas tributarias adoptadas, en lo que aquí respecta, al ámbito de la economía social.

Bibliografía

- AGUILAR RUBIO, M. (2018), “La tributación de las sociedades agrarias de transformación en el régimen general y en el régimen foral de Euskadi”, *Forum Fiscal: La revista tributaria de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa*, Nº 238.
- AGUILAR RUBIO, M. (2020), “El régimen tributario de las sociedades agrarias de transformación”, CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa, Nº 37, págs. 247-281.
- ATXABAL RADA, A. (2021), “El régimen tributario aplicable a la Ley 11/2019, de cooperativas de Euskadi”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, Nº 150, págs.107-127.
- ATXABAL RADA, A. (2020), “Las medidas fiscales para favorecer el emprendimiento por las cooperativas”, *REVESCO revista de estudios cooperativos*, Nº 133, págs. 13-20.
- CLAIMI, V. (2021), “Contexto”, *Revista Rural de la UE*, Nº 31.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, C. (2021), “Cooperativas agrarias y alimentarias”, Glosa a la Ley de Cooperativas de Euskadi, en MERINO HERNÁNDEZ, S. (Dir.), CSCEEKGK, Vitoria-Gasteiz, pág. 413.
- KLAER-MORSELLI, E. & BUSSI, P. (2021), “Economía social para unas zonas rurales vibrantes”, *Revista Rural de la UE*, Nº 31.
- MERINO HERNÁNDEZ, S. (2021), “Cooperativas de viviendas” en MERINO HERNÁNDEZ, S. (Dir.) Glosa a la Ley de cooperativas de Euskadi, CSCEEKGK, Vitoria-Gasteiz, págs. 431-456.

- MERINO HERNÁNDEZ, S. (2018), “Realidad de las cooperativas de viviendas en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Revista vasca de economía social*, Nº 15, págs. 273-300.
- RED EUROPEA DE DESARROLLO RURAL (2021), *Revista Rural de la UE*, Nº 31.
- SOTO GORROTXATEGI, S. (2021), “Sociedades Agrarias de Transformación en Euskadi: su relato”, URIARTE ZABALA, L. et alia (Coords.), *Relato de la Economía Social en el País Vasco*, Dykinson, Madrid, págs. 205-211.
- VARGAS VASSEROT, C. (2010), “Las Sociedades Agrarias de Transformación. Aproximación crítica a su régimen legal”, *Revista de Derecho de Sociedades*, Nº 35, págs. 163-164.

Estudio jurídico de las empresas de inserción en España. Algunas reflexiones a la vista del caso portugués

Ana Montiel Vargas

Universidad de Almería

Centro de Investigación en Derecho de la Economía Social y de la Empresa Cooperativa (CIDES), España

1. Introducción¹

ALAVAR es una Empresa de Inserción sociolaboral (en adelante EI), impulsada por la Fundación Trab.Or, que forma parte de la Congregación de las Siervas de San José. Es una lavandería y tintorería ubicada en Getafe (Madrid) y se dedica principalmente al apoyo sociolaboral de mujeres víctimas de violencia de género y trata, en colaboración con la asociación Proyecto Esperanza – Adoratrices. Alavar es una empresa creada para la inserción sociolaboral de personas con grandes dificultades de empleabilidad², pero en realidad, es la calificación jurídico-administrativa que reciben las sociedades que son titulares de dichas empresas^{3/4}. Las EI son sociedades

1. Este trabajo es uno de los resultados de la estancia de investigación internacional realizada en el *Centro de Estudos Organizacionais e Sociais do Politécnico do Porto* (CEOS.PP), financiada con un contrato FPI2021 del que es beneficiaria la autora, que además, está asociado al proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería; y en el marco del proyecto P_FORT_GRUPOS_2023/109 del Plan Propio de Investigación y Transferencia de la Universidad de Almería, financiado por la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación con fondos del Programa Operativo Fondos Europeos de Desarrollo Regional de Andalucía (FEDER) 2021-2027. Programa: Investigación Científica e Innovación 54.A

2. López-Aranguren, M. (2002). *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*. Consejo Económico y Social: 157.

3. Véase Aguilera Izquierdo, R. (2009). La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (83), 217-249

4. Cano López, A. (2011). En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción. *CIRIEC-España, Revista Jurídica*, (22), 1-32, indica que la empresa (rectius: sociedad) de inserción “se configura legalmente para la persecución de una triple finalidad: (...) la empresa de inserción no es más que un mecanismo societario que se pone a disposición de las entidades promotoras”.

mercantiles⁵ que producen bienes o servicios de la manera más rentable posible, destinando un alto porcentaje de sus puestos de trabajo a personas en situación de exclusión social, lo que dificulta o impide su inserción en el mercado laboral convencional. Nos referimos a personas sin hábitos laborales, con escasas redes sociales, o que enfrentan situaciones de marginación. A estas personas se les ofrece un contrato temporal acompañado de un seguimiento individualizado, que les proporciona las herramientas necesarias para integrarse posteriormente en el mercado laboral ordinario.

A continuación, abordaremos el estudio del país vecino, en el que podemos identificar un ejemplo de EI en Portugal que sigue un esquema similar al de Alavar en España. Nos referimos a Cercicoa (Cooperativa para a Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados de Castro Verde) que opera como una estructura de inserción sociolaboral. Cercicoa se dedica a promover la inclusión de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, ofreciendo oportunidades de formación y empleo en sectores como la agricultura, los servicios de limpieza, y la jardinería. Al igual que ALAVAR, Cercicoa tiene por objetivo facilitar la inserción laboral de personas con graves dificultades de empleabilidad, mediante la creación de puestos de trabajo adaptados a sus necesidades. A través de contratos laborales temporales y un seguimiento personalizado, esta cooperativa busca dotar a los beneficiarios de las herramientas necesarias para su posterior integración en el mercado laboral convencional. A partir de este ejemplo podemos apreciar que en Portugal, aunque existen organizaciones que en la práctica funcionan como empresas de inserción laboral (como las IPSS, cooperativas de solidaridad social o algunas empresas comerciales), y que además operan de manera muy similar al modelo español, desde 2015 no existe una figura legal que regule específicamente este tipo de entidad. Esto deja a estas organizaciones sin un marco jurídico que reconozca formalmente su papel en la inclusión social y laboral, lo que ha generado diversas controversias a las que nos referiremos más adelante.

5. Díaz Foncea, M., & Marcuello Servós, C. (2012). Las empresas sociales en España: concepto y características. *GEZKI*, (8), 143-163. En este sentido también, Cano López, A. (2011). En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción. *op.cit.*; indica que tendrán que estar inscritas en el registro mercantil (artículo 281 y ss. CCom), llevar una contabilidad ordenada así como los libros obligatorios (artículo 25 y ss. CCom), estar sujetas al régimen de representación mercantil (artículo 281 y ss. CCom) y tener en cuenta aspectos de fuero procesal mercantil u otras especialidades en el concurso como cualquier otro empresario.

2. Marco jurídico y situación de la empresa de inserción en España

2.1. Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por la que se regula el régimen jurídico de las empresas de inserción en España

La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que regula el régimen jurídico de las empresas de inserción en España (en adelante, LEI), fue promulgada con el objetivo de “establecer a nivel nacional un marco legal para las empresas de inserción” (exposición de motivos). Esta finalidad se refleja tanto en el título de la ley como en el contenido de su primer artículo, titulado “Objeto y fines”⁶. Las EI se describen como una “tipología especial dentro de las empresas de carácter social”, es decir, que son empresas de la economía social⁷, son WISE y son empresas sociales⁸.

La definición legal de las EI se recoge en el artículo 4 de la LEI titulado *concepto de empresa de inserción*, que dice que tendrán esta consideración “aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario”⁹. El artículo 4 de la LEI, en su párrafo segundo,

6. Artículo 1. Objeto y fines. “1. La presente Ley tiene por objeto regular el régimen jurídico de las empresas de inserción y establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas. Para el cumplimiento de estos objetivos, el contenido de esta Ley se extiende a: a) Establecer una regulación propia para las empresas de inserción, que posibilite su desarrollo y consolidación. b) Determinar para las empresas de inserción los requisitos necesarios y el procedimiento a seguir, a través de los itinerarios de inserción, para la incorporación al mercado ordinario de las personas en situación de exclusión social. c) Establecer un conjunto de medidas para la promoción de la inserción sociolaboral a través de las empresas de inserción y delimitar las situaciones que, en su caso, puedan determinar la adopción de tales medidas [...]”.

7. Sus objetivos de integración social están alineados con los principios configuradores que se recogen en la Carta de Principios de la Economía Social (*Social Economy Europe* de 20 de junio de 2002), lo que llevó a que se incluyesen como tipo de empresa de la economía social en la posterior legislación española (art.5 Ley de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía social, en adelante LES).

8. Junto con las cooperativas sociales y los centros especiales de empleo, las EI, son agrupadas en el término anglosajón *Work Integration Social Enterprises*, o su acrónimo WISE, se consideran uno de los tipos de empresas sociales que existen en España. Así, por todos, Díaz Fonca, M., & Marcuello Servós, C. (2012) *op.cit.*; de mayor actualidad Vargas Vasserot, C. (2002). Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuesta de *lege ferenda* para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de economía social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (41), 289-329; y Galera, G., et al. (2022). Report on trends and challenges for work integration social enterprises (WISEs) in Europe.

9. Las distintas normativas autonómicas no añaden demasiadas diferencias del concepto dado por la LEI. Véase por ejemplo la normativa del país vasco, artículo 4.1 DCEIPV: “tendrán la consideración de empresas de inserción aquellas estructuras productivas de bienes o servicios, debidamente calificadas, que tengan

continúa diciendo: “a estos efectos deberán proporcionar a los trabajadores procedentes de situaciones contempladas en el artículo 2, como parte de sus itinerarios de inserción, procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social”. Del mismo modo, las EI deben contar con servicios de intervención o acompañamiento destinados a la inserción sociolaboral, que faciliten la futura incorporación de las personas trabajadoras al mercado laboral ordinario. En esta definición se identifican algunos de los elementos clave señalados por la doctrina, tales como los tipos de sociedades que pueden ser reconocidas como EI, la necesidad de calificación por parte de las administraciones autonómicas, la obligación de realizar una actividad económica y su función integradora en el ámbito sociolaboral. El precepto subraya la obligatoriedad del itinerario de inserción, poniendo el foco en los servicios que las EI deben proporcionar a sus trabajadores¹⁰, sin abordar otros aspectos fundamentales que se detallan en el artículo siguiente¹¹. Al integrar los contenidos de los artículos 4 y 5 de la LEI, se ha elaborado la siguiente tabla, en la que se recogen las principales características que debe cumplir una sociedad para ser calificada como Empresa de Inserción conforme a la Ley 44/2007.

como fin la incorporación al mercado laboral ordinario de personas en situación de exclusión o riesgo de exclusión social través de planes personalizados de inclusión mediante un proceso de aprendizaje adecuado que contemple la consecución de habilidades sociales y laborales, formación básica, cualificación laboral y conocimientos del mercado que les permitan mejorar sus condiciones de empleabilidad, y cumplan los requisitos establecidos en el apartado siguiente”. En términos parecidos, artículo 3.1 LEICAT: “tiene la consideración de empresa de inserción aquella que sea calificada como tal, que lleve a cabo cualquier actividad económica de producción de bienes o de prestación de servicios y cuyo objeto social tenga como finalidad primordial la integración sociolaboral de personas en situación o grave riesgo de exclusión social”. Y un ejemplo que remite directamente a la estatal lo encontramos en la Comunidad de Madrid artículo 3 del DEICM “se entenderá por Empresas de Promoción e Inserción Laboral de Personas en Situación de Exclusión Social aquellas que tengan tal consideración en la normativa estatal aplicable”.

10. El itinerario de inserción es definido por Riaño-Galán, A., García-Ruiz, R., Rodríguez Martín, A., & Álvarez-Arregui, E. (2016). Calidad de vida e inserción socio-laboral de jóvenes con discapacidad. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 18(1), 112-127; como un concepto metodológico cuyo objetivo busca dar una respuesta integral a la persona, utilizando para ellos los diferentes recursos y servicios de los que se dispone, se está refiriendo a instrumentos educativos (conocimientos y aptitudes laborales), así como el desempeño de un empleo (rutinas laborales, permisos de descanso, trabajo en equipo, incentivos de mejora), entre muchos otros.

11. Algunos autores, entre ellos Aguilera Izquierdo, R. (2009). La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción. *op.cit.* echan en falta en el concepto de EI de la LEI un mayor protagonismo de las entidades promotoras. Para estos, las entidades promotoras, como responsables del proyecto social, sustentan a las EI y es que son las propias entidades promotoras las que en muchos casos seleccionan a las personas que van a formar parte de los itinerarios de inserción, les tutelan y les controlan con un acompañamiento personalizado para que puedan completarlos. En estos términos véase López-Aranguren, M. (2002). *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Tabla 1. Principales características de las empresas de inserción

Forma jurídica	Sociedades mercantiles o sociedades cooperativas legalmente constituidas (art. 4 LEI).
Objeto social	La integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario (art. 4 LEI). Así como la prohibición de realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social (art. 5.d.LEI)
Entidades promotoras	La EI deberán estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras (art. 5.a LEI).
Participación de las entidades promotoras	La participación será al menos de un 51% del capital social para las sociedades mercantiles y en los límites máximos recogidos en las diferentes legislaciones que les sea de aplicación a los socios colaboradores o asociados en el caso de las cooperativas y sociedades laborales (art. 5.a LEI).
Porcentajes de contratos de personas en proceso de inserción	Desde su calificación, deberán mantener un cómputo anual de al menos el 30% de trabajadores en proceso de inserción durante los primeros tres años de actividad, y de al menos el 50% a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos (art. 5.c LEI).
Acompañamiento laboral	Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral (art. 5.g LEI)
Duración del itinerario	De acuerdo al criterio de transitoriedad, las personas en procesos de inserción podrán permanecer en la empresa entre un mínimo de doce meses y un máximo de tres años (art. 15.4 LEI).
Doble inscripción registral	Han de estar registradas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de inserción en la Comunidad Autónoma.
Limitación al reparto de beneficios	Deberán aplicar, al menos, el 80% de los excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción (art. 5.e LEI).
Rendición de cuentas	Presentar anualmente un Balance Social que incluya la memoria económica y social, el grado de inserción en el mercado laboral ordinario y la composición de la plantilla, la información sobre las tareas de inserción realizadas y las previsiones para el próximo ejercicio (art.5.f LEI).

Fuente: Elaboración propia.

Además de la normativa estatal (LEI), las EI en España están reguladas por diecisiete normativas autonómicas vigentes. Tras la Sentencia del Tribunal Supremo 2136/2008¹², estas normativas autonómicas deberían, en principio, limitarse a facilitar el ejercicio de las competencias de ejecución de la LEI, especialmente en lo que respecta a la calificación y registro de las EI. No obstante, no todas las legislaciones autonómicas se han ajustado a las limitaciones establecidas por la LEI y la mencionada sentencia, regulando en algunos casos aspectos esenciales del régimen jurídico de las EI¹³. A la luz de lo anterior, consideramos que la inseguridad jurídica que envuelve el marco legal de las EI es un factor determinante que explica por qué su número no ha alcanzado una cifra significativa en comparación con otros tipos de empresas, constituyendo un asunto que aún debe ser abordado por el legislador español¹⁴.

2.2. Situación del sector de las empresas de inserción en España

A continuación, añadimos un mapa de la distribución geográfica de las EI en España (*Mapa 1*) y un gráfico (*Gráfico 1*) con la evolución en la creación de estas.

12. La sentencia resuelve un recurso interpuesto por la Generalitat Valenciana contra la promulgación de la LEI, argumentando que dicha norma excedía las competencias autonómicas. El fallo declara la constitucionalidad de la LEI, salvo algunas disposiciones transitorias, y limita a las Comunidades Autónomas a competencias meramente ejecutivas en relación con la normativa estatal. En este sentido, se establece que "la competencia autonómica en esta materia es solo de ejecución, e incluye la adopción de reglamentos internos para la organización de los servicios necesarios y la regulación de su propia competencia funcional de ejecución".

13. Nos referimos, por ejemplo, a los preceptos de la normativa catalana (Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral en Cataluña, en adelante LEICAT), que regulan la ratio máxima de trabajadores en inserción en las empresas de inserción (art. 4.1.c), aspecto no contemplado en la LEI. En el caso de la normativa valenciana, la Ley 1/2007, de 5 de febrero, de la Generalitat, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social (en adelante LEICV), establece el reparto del 100% de los resultados o excedentes (art. 3.2.h), lo cual restringe aún más el límite del 80% fijado en la LEI. Asimismo, impone un porcentaje del 30% de trabajadores en inserción (art. 3.2.d), sin prever la ampliación al 50% a partir del cuarto año, como lo estipula la LEI. Véase en este sentido, op. cit.

14. Para un estudio en profundidad del régimen jurídico de las empresas de inserción en España, véase el trabajo anterior de Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción: Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 146(1), 1-24 <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.95354>

Mapa 1. Distribución geográfica de las empresas de inserción activas en España (2022)¹⁵



Fuente: Elaboración propia.

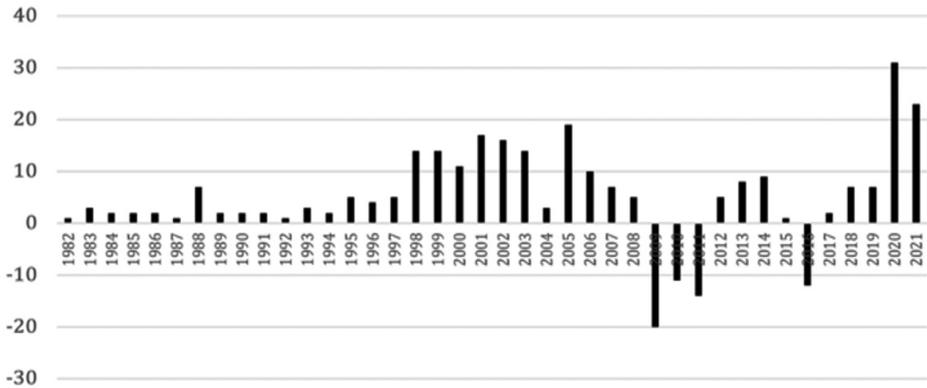
Atendiendo a la distribución geográfica de las EI en España a partir del Mapa 1, según las estimaciones realizadas por Federación Española de Empresas de Inserción, (en adelante FAEDEI)¹⁶ en 2022 existían 252 empresas de inserción¹⁷. Así mismo, observamos una distribución geográfica desigual a lo largo del territorio nacional, encontrando dos comunidades autónomas, Cataluña y País Vasco, que concentraban un 42,5 % del total.

15. Mapa de elaboración propia realizado a partir de la memoria publicada por FAEDEI en el año 2020 y los datos actualizados por ellos mismos en su página web a marzo de 2022. Página web contratación FAEDEI: <https://www.paginasfaedei.org/#empresas>

16. Aunque no son datos verificados porque algunos registros autonómicos aún a septiembre 2023 no han actualizado sus datos.

17. En el mapa aparecen un total de 249 ya que 3 EI tienen centros de trabajo en distintas Comunidades Autónomas y, por tanto, a efectos numéricos FAEDEI no las contabiliza en su distribución geográfica.

Gráfico 1. Creación de empresas de inserción por años (1982-2021)



Fuente: Elaboración propia.

En relación con la evolución del número de EI a lo largo de los años, como se observa en el *Gráfico 1*, se pueden identificar cuatro etapas clave. La primera etapa se sitúa entre las décadas de 1980 y 1990, con un aumento notable en el número de EI hacia finales de los años 90 (1996-1999). La segunda etapa se caracteriza por un período de expansión significativa hasta el año 2006, con la excepción del año 2004, que destaca como un año de estancamiento.

A partir de 2006, con el inicio de la Gran Recesión en Estados Unidos, que posteriormente desencadenó una crisis económica en España en 2008, se produjo un impacto negativo en la creación de nuevas EI. Este descenso puede estar relacionado también con la aprobación de la Ley 44/2007, que regula el régimen jurídico de las EI. Esta ley estableció que únicamente las sociedades mercantiles y cooperativas podían ser calificadas como EI, otorgando un plazo de un año para que las entidades que no cumplieran con estos requisitos jurídicos pudieran adaptarse (Disposición transitoria primera de la Ley 44/2007). Ante la incertidumbre económica y los cambios necesarios para mantener la calificación de EI, muchas empresas optaron por disolverse¹⁸. No obstante, a partir de 2012, el número de EI comenzó a experimentar una recuperación, con un crecimiento sostenido, salvo en los años 2015-2017, período en el que se produjo un leve estancamiento. Este crecimiento continuó incluso

18. García Maynar, A., & Esteve Arnal, M. (2007). Las empresas de inserción en España: Normativa y características. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (59), 153-178.

durante los años de la pandemia de COVID-19, lo que indica la resiliencia del modelo de las EI en tiempos de crisis¹⁹.

Ante la situación de incertidumbre económica y el aumento de la pobreza que se ha experimentado en España en los últimos años, las empresas de inserción se han consolidado como una herramienta clave para la integración sociolaboral de las personas y colectivos más desfavorecidos (FAEDEI, 2022). De acuerdo con el informe *Impacto Social y Económico*, publicado en la memoria de 2021 de FAEDEI, tanto los resultados en términos de inserción²⁰ como los resultados económicos²¹ demuestran que las EI son eficientes y eficaces en su labor con los grupos más vulnerables.

3. Breves consideraciones al modelo portugués en relación con el español

En Portugal, el concepto de empresas de inserción se refiere a entidades cuyo objetivo principal es fomentar la inclusión social y laboral de personas en situación de vulnerabilidad, como desempleados de larga duración, personas con discapacidad o en riesgo de exclusión. A través de estas entidades, se proporcionan oportunidades laborales y formación a individuos que enfrentan barreras para acceder al mercado de trabajo convencional. En muchos casos, los trabajadores adquieren competencias que les permiten integrarse de manera estable en el mercado laboral. Históricamente, en Portugal, estas iniciativas han sido impulsadas por instituciones privadas sin ánimo de lucro, conocidas como IPSS (Instituciones Privadas de Solidaridad Social), cooperativas de solidaridad social y, en algunos casos, empresas comerciales con una clara orientación social. Aunque estas organizaciones no operaban bajo la figura jurídica formal de empresa de inserción, han jugado un papel esencial en la promoción de la inclusión social y laboral de colectivos vulnerables. Sin embargo, como se analizará a continuación, la figura legal de las empresas de inserción fue eliminada en 2015 como parte de una reforma legislativa que afectó a diversas políticas sociales en el país. Esta reforma ha creado un vacío legal en cuanto a la definición específica y

19. En el *Gráfico 1* se indica un crecimiento en el número de EI a lo largo de los años, sin embargo, pese al aumento, el número de EI sigue siendo muy reducido registrando un máximo de estas en el año 2022 con unas 252 EI registradas.

20. "De las 1.127 personas trabajadoras en inserción (PTI) que ha finalizado sus itinerarios personalizados en 2021, (...) el 67,17% (757) han conseguido incorporarse al mercado laboral normalizado". Véase FAEDEI, Informe anual de Empresas de Inserción, 2021, facilitado como documento pdf por FAEDEI, p. 10.

21. "En cuanto a su retorno económico, en el año 2021, la contratación por parte de las EI de un total de 1.799 PTI, que anteriormente recibían Renta Mínima de Inserción, supuso un ahorro total de 10.570.132,44€ para las administraciones públicas. Las EI también retornaron un total de 8.412.509,69 € a las administraciones públicas vía impuestos". Véase FAEDEI, Informe anual de Empresas de Inserción, 2021, facilitado como documento pdf por FAEDEI, p. 10.

el marco normativo que debía regular estas entidades con fines de inserción laboral. A pesar de que la ausencia de un reconocimiento legal específico no ha impedido que algunas organizaciones continúen desempeñando este rol, aunque, la falta de un marco normativo claro ha supuesto un obstáculo significativo para su desarrollo y sostenibilidad.

En este contexto, Portugal fue pionero en regular en 1983 el estatus de Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS), establecido por el Decreto-Ley nº 119/83, de 25 de febrero. Este estatus está disponible para cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro, constituida por iniciativa privada, destinada a promover la justicia y la solidaridad social, siempre que no sea gestionada por el Estado o por otros organismos públicos (art. 1). La actividad de estas instituciones se fundamenta en los principios de la economía social definidos en la Ley nº 30/2013, de 8 de mayo, y en el régimen del Decreto-Ley nº 119/83. El artículo 2 del Decreto-Ley enumera las formas jurídicas que pueden adoptar, como las asociaciones de solidaridad social, cooperativas de solidaridad social, asociaciones de ayuda mutua, fundaciones de solidaridad social y hermandades de la misericordia. El régimen jurídico de las asociaciones y cooperativas de solidaridad social se regula bajo el Regime Jurídico das Cooperativas de Solidariedade Social (nº 7/98, de 15 de enero). El Decreto-Ley nº 119/83 otorgó un estatus legal específico a las IPSS, caracterizándolas como entidades privadas sin ánimo de lucro dedicadas a la prestación de servicios asistenciales, orientadas hacia la promoción de la justicia y la solidaridad social. En una etapa posterior, Portugal también promulgó legislación sobre empresas de inserción (empresas de inserção), a través de la Portaria 348-A/98, de 18 de junio, que fue derogada en 2015. En el artículo 4, la normativa proporcionaba una definición precisa de estas entidades, considerándolas como personas jurídicas sin fines lucrativos cuya misión principal era la reintegración socio-profesional de desempleados de larga duración o personas en situación de desventaja frente al mercado laboral. Estas empresas podían adoptar, entre otras, una de las siguientes formas: a) Asociación; b) Cooperativa; c) Fundación; d) Institución Particular de Solidariedade Social. Además, este estatus estaba disponible para cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro constituida por iniciativa privada, con el objetivo de promover la justicia y la solidaridad social, siempre que no fuera gestionada por el Estado o por otros organismos públicos (art. 1).

El marco normativo portugués en materia de empresas de inserción se distinguía por una flexibilidad considerable en comparación con el modelo español, lo que generaba diferencias notables en los requisitos y la estructura jurídica de estas entidades. En primer lugar, Portugal ofrecía una mayor diversidad de formas jurídicas, lo que facilitaba la adaptación a las necesidades concretas de cada caso y permitía una configuración más ajustada a la realidad de las entidades. A diferencia del sistema español, no se requería la obligatoriedad de una entidad promotora, lo que otorgaba

a las empresas de inserción una mayor autonomía jurídica y operativa, facilitando su creación y funcionamiento al reducir las barreras burocráticas. Además, gozaban de mayor autonomía financiera y administrativa, con una menor dependencia del control ejercido por la Administración Pública. Esta independencia les otorgaba mayor margen de maniobra para gestionar sus actividades, a diferencia del sistema español, donde el control estatal es más riguroso y restrictivo. Asimismo, el sistema portugués permitía una mayor flexibilidad en la elección de los colectivos beneficiarios, dejando a las empresas la facultad de decidir, de forma justificada, a qué grupos vulnerables dirigían sus actividades. Esto contribuía a una mayor capacidad de respuesta ante las diversas realidades sociales, a diferencia de la estructura más rígida del sistema español.

En conclusión, las exigencias jurídicas que se imponen a las empresas de inserción en Portugal muestran un enfoque más flexible y menos intervencionista en comparación con el modelo español. Esta mayor laxitud normativa facilita la constitución y funcionamiento de las entidades, promoviendo una mayor autonomía y capacidad de adaptación a las necesidades locales. No obstante, el marco español, al establecer controles más estrictos y requisitos más rigurosos, puede limitar el desarrollo de las empresas de inserción y, por ende, impactar en su efectividad como instrumentos de inclusión social y laboral. Es importante señalar que, con la derogación de la normativa sobre empresas de inserción en Portugal, muchas de estas entidades optaron por disolverse o transformarse en cooperativas sociales, lo que ha debilitado considerablemente este modelo en el contexto portugués.

Tanto las IPSS como las empresas de inserción en Portugal operan bajo los principios de la economía social, tal como se establece en la Ley nº 30/2013, de 8 de mayo, conocida como la Lei de Bases da Economia Social. Esta legislación, en sus artículos 4 y 5, define el marco jurídico de las entidades participantes en la economía social, alineándose en gran medida con las disposiciones análogas en la normativa española. Ambas legislaciones persiguen objetivos comunes: la promoción de un modelo económico inclusivo basado en la cooperación, la solidaridad y la primacía de las personas y los fines sociales sobre el capital.

En los últimos años, parece que España y Portugal se han comenzado a observar más de cerca, en lo que respecta a la economía social y las empresas de inserción^{22/23}.

22. Como resultado, desde 2013 cuentan con una normativa de empresas de la economía social [*Lei de Bases da Economia Social* nº30/2013 de 8 de mayo, disponible enlace], muy parecida a la española. La legislación portuguesa permite incluir entidades en la economía social si respetan sus principios (art. 4). El artículo 980 del Código Civil regula el reparto de beneficios en las sociedades, aunque el concepto de "lucro" es interpretado ampliamente. La única norma que define a las empresas sociales en Portugal es el artículo 250.7º del Código dos Contratos Públicos, que no excluye la adopción de la forma de sociedades comerciales; véase Meira, D. (2022). *Empresas sociais – entre o lucro e o interesse geral*. En A. Bartolacelli et al. (Eds.), *VI Congresso Direito das Sociedades*, (1ª ed), Coimbra: Almedina. ISBN 978-989-40-0455-4.

23. El debate sobre la inclusión de sociedades de capital con limitación estatutaria en la economía social

De manera particular, las WISEs (*Work Integration Social Enterprises*), conocidas en Portugal como *empresas de inserção social* o *centros de emprego protegido*, guardan una fuerte similitud con el modelo español. A pesar de ello, se advierte que el legislador portugués ha prestado menos atención a la actualización de la normativa que rige estas entidades, lo que ha provocado un cierto desajuste en su desarrollo normativo²⁴. No obstante, tanto en Francia, como en Portugal y España, la arraigada herencia de la economía social ha jugado un papel decisivo en el impulso y desarrollo de este sector. Este hecho respalda la hipótesis de la existencia de una *path dependence*²⁵, que ha consolidado la relación entre las WISEs y el sector asociativo, fomentando una estructura colaborativa entre el ámbito empresarial y el asociativo en la búsqueda de una integración socio-laboral más efectiva.

Bibliografía

Aguilera Izquierdo, R. (2009). La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (83), 217-249.

también está presente en el Anteproyecto ALIIES en España. En Portugal, algunos académicos proponen seguir el modelo italiano, permitiendo una distribución moderada de beneficios, como sugiere Soares Fariño, D. (2019). *Social investment and entrepreneurship*. Curso Avançado em Direito da Economia e do Investimento Sociais. Edição eBook. Esta solución, coherente con el Decreto Legislativo 112/2017 de Italia, limita la distribución de beneficios manteniendo los principios de la economía social.

24. Entre 1998 y 2015, durante la vigencia de la Lei das Empresas de Inserção en Portugal, la política pública relacionada era promovida principalmente por organizaciones de economía social (OES) con estatus de IPSS, como asociaciones, cooperativas, fundaciones, y en menor medida, mutualidades y misericordias, véase En este sentido, Quintao, C. (2007). Empresas de inserción y empresas sociales en Europa. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 59, 33-35. https://doi.org/10.1007/978-3-319-97262-5_3. También, Quintao, C., & Martinho, A. L. (2018). Crónicas da iniciativa Portugal inovação social: Aprofundamento crítico do debate a propósito do Fundo de Inovação Social. *Cooperativismo e economia social*, 40, 410-423; también Martinho, A. L. (2023). *Trabalho inclusivo e digno de pessoas em situação de vulnerabilidade: Das políticas às metodologias de acompanhamento em organizações da economia social* (Tesis doctoral, Universitat de València). Dirigida por D. Meira y G. Fajardo García. Árbol Académico. Este modelo no recibió un apoyo significativo tanto público como social, probablemente debido a la falta de tradición nacional en la integración laboral. Como resultado, no existen datos actuales sobre estas empresas, ya que la mayoría ha sido absorbida o reemplazada por cooperativas sociales, véase Martinho, A. L. (2023). A dimensão inclusiva das cooperativas em Portugal. *Deusto Estudios Cooperativos*, 22, 165-186. <https://doi.org/10.15581/002.22.165-186>

25. La economía social se ha institucionalizado en España (2011), Portugal (2013) y Francia (2014) mediante leyes específicas. En Francia, la colaboración con asociaciones y el apoyo estatal fortalecen el Estado de bienestar, mientras que en España y Portugal, con un modelo mediterráneo de bienestar, hay una mayor dependencia de las administraciones públicas debido a lagunas en la protección social. Véase Petrella, F., Richez-Battesti, N., Solórzano-García, M., & Ferreira, S. (2020). Social enterprises in France, Portugal and Spain. En *Social enterprise in Western Europe: Theory, models and practice*. DOI <https://doi.org/10.4324/9780429055140>

- Cano López, A. (2011). En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción. *CIRIEC-España, Revista Jurídica*, (22), 1-32.
- Díaz Fonca, M., & Marcuello Servós, C. (2012). Las empresas sociales en España: concepto y características. *GEZKI*, (8), 143-163.
- García Maynar, A., & Esteve Arnal, M. (2007). Las empresas de inserción en España: Normativa y características. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (59), 153-178.
- Galera, G., et al. (2022). Report on trends and challenges for work integration social enterprises (WISEs) in Europe.
- López-Aranguren, M. (2002). Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Martinho, A. L. (2023). Trabalho inclusivo e digno de pessoas em situação de vulnerabilidade: Das políticas às metodologías de acompanhamento em organizações da economia social (Tesis doctoral, Universitat de València). Dirigida por D. Meira y G. Fajardo García.
- Martinho, A. L. (2023). A dimensão inclusiva das cooperativas em Portugal. *Deusto Estudios Cooperativos*, 22, 165-186. <https://doi.org/10.15581/002.22.165-186>
- Meira, D. (2022). Empresas sociais – entre o lucro e o interesse geral. En A. Bartolacelli et al. (Eds.), *VI Congresso Direito das Sociedades* (1ª ed). Coimbra: Almedina. ISBN 978-989-40-0455-4.
- Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción: Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 146(1), 1-24. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.95354>.
- Petrella, F., Richez-Battesti, N., Solórzano-García, M., & Ferreira, S. (2020). Social enterprises in France, Portugal and Spain. En *Social enterprise in Western Europe: Theory, models and practice*. <https://doi.org/10.4324/9780429055140>.
- Quintao, C. (2007). Empresas de inserción y empresas sociales en Europa. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 59, 33-35. https://doi.org/10.1007/978-3-319-97262-5_3.
- Quintao, C., & Martinho, A. L. (2018). Crónicas da iniciativa Portugal inovação social: Aprofundamento crítico do debate a propósito do Fundo de Inovação Social. *Cooperativismo e economia social*, 40, 410-423.
- Vargas Vasserot, C. (2002). Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuesta de lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de economía social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (41), 289-329.

Comparación del régimen jurídico de las cooperativas de solidaridad social portuguesas y las cooperativas sociales españolas

Daniel Hernández Cáceres

Doctor en Derecho

Universidad de Almería

1. Introducción¹

Si observamos la legislación española encontraremos que ninguna de las normas de cooperativas tanto estatal como autonómicas, incluyen ninguna clase de cooperativa bajo la denominación de cooperativa social. En realidad con esta denominación se trata de agrupar a todas aquellas cooperativas que, mediante la producción de bienes o la prestación de servicios de interés general, responden a las necesidades de la comunidad en la que operan o a las de un grupo específico de personas vulnerables. De este modo, atienden intereses que van más allá de los de sus propios miembros. Además, están sujetas a un régimen económico que, en mayor o menor grado, busca evitar la distribución directa e indirecta de los excedentes y del patrimonio de la cooperativa, destinando estos recursos a la consecución de objetivos de interés general². Teniendo en cuenta este concepto, veremos a lo largo de este trabajo como nuestra

1. Este trabajo es uno de los resultados de la estancia de investigación realizada en el Centro de Estudos Organizacionais e Sociais do Politécnico do Porto (CEOS.PP) bajo la dirección de la Profesora Deolinda Meira en 2023, financiada con el proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación MCIN/AEI/10.13039/501100011033/, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería y también es resultado del Proyecto de investigación novel CPUENTE2023/03 y del P_FORT_GRUPOS_2023/109 del Plan Propio de Investigación y Transferencia de la Universidad de Almería, financiado por la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación con fondos del Programa Operativo Fondos Europeos de Desarrollo Regional de Andalucía (FEDER) 2021-2027. Programa: Investigación Científica e Innovación 54.A.

2. *Vid.* HERNÁNDEZ CÁCERES, D., “Las cooperativas sociales como manifestación del principio cooperativo de interés por la comunidad”, en *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, AGUILAR RUBIO (Dir.), Madrid, Marcial Pons, 2022, pp. 79-98.

legislación y la portuguesa regulan a algunas clases de cooperativas que podrían calificarse como sociales y que, a pesar de enmarcarse dentro de este subtipo, van a presentar algunas diferencias en su configuración jurídica.

Pero antes de comenzar con dicho análisis, cabría que señalar que este subtipo de cooperativas aparece por primera vez en la legislación en Italia en 1991, en la Ley de cooperativas sociales (Legge 8 novembre 1991, n.381). Tras esta norma, los legisladores europeos encontraron la forma de las cooperativas sociales como la más apropiada, o la más natural, para encuadrar el fenómeno de las empresas sociales³, lo cual propició el auge extraordinario de estas figuras por toda Europa⁴, llegando también a España y Portugal.

Así, en Portugal se regularon las *cooperativas de solidaridad social* a través de una norma específica para ellas, el Decreto-Ley n.º 7/98, de 15 de enero (en adelante DL7/98), alcanzando las 174 cooperativas constituidas en 2017⁵. Mientras que su incorporación en España se produjo en las propias leyes de cooperativas, lo que, debido a la distribución de competencias para legislar sobre cooperativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁶, ha provocado que el desarrollo legislativo de estas figuras y su análisis sea más complejo. De modo que en España su incorporación se ha producido tanto en la propia estatal de cooperativas, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en adelante LCOOP), a través de la regulación de las *cooperativas de iniciativa social*, como en las diecisiete normas de cooperativas autonómicas en vigor. Por otro lado, los legisladores autonómicos han regulado estas figuras con diferentes nombres a los propuestos por la norma estatal, como, por ejemplo, cooperativas de interés social, de integración social o de servicios sociales; e incluso, en

3. En estos términos se pronuncia FICI, A., *Social Enterprise Laws In Europe After the 2011 «Social Business Initiative»*. A comparative analysis from the perspective of worker and social cooperatives, Bruselas, CECOP, 2020, p.17.

4. En este sentido DEFOURNY, J. y NYSENS, M., "Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States, Convergences and Divergences", *Journal of Social Entrepreneurship*, núm. 1(1), 2010, p. 33.

5. CASES - COOPERATIVA ANTÓNIO SÉRGIO PARA A ECONOMIA SOCIAL, CASES | A realidade estatística das Cooperativas de Solidariedade Social em Portugal (2017-2018), 2020, p.11.

6. La competencia para la legislar sobre cooperativas recae tanto en el Estado, como en las Comunidades Autónomas que hayan asumido dicha competencia en su Estatuto de autonomía, así lo decretó la Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1983. En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han regulado dicha competencia en sus Estatutos, por lo que tras la aprobación de las últimas normas autonómicas, en España contamos con una ley estatal y 17 leyes autonómicas de cooperativas. La ley estatal únicamente se aplicará a aquellas cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal, así como a aquellas que la realicen principalmente en las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 2 LCOOP). Mientras que las leyes autonómicas se aplicarán cuando las cooperativas desarrollen su actividad cooperativizada principalmente en el territorio de una Comunidad Autónoma, quedando sometidas a la ley cooperativa de dicho territorio.

algunos casos, también han dividido y distribuido las actividades sociales que suelen desarrollar estas cooperativas en dos clases de cooperativas independientes. Todo ello ha contribuido a aumentar la complejidad a la hora de estudiar estas figuras.

Por otra parte, su implantación en el territorio español ha sido desigual, concentrándose el 80% de la 607 cooperativas sociales que había en el año 2017 en cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, País Vasco y Madrid⁷. Con base en estas cifras, y dado que en este trabajo disponemos de una extensión limitada, de la legislación española únicamente se analizarán las cooperativas de estas comunidades autónomas⁸ junto con las de la ley estatal, por ser la norma de referencia en la que se basaron muchas de las legislaciones cooperativas autonómicas a la hora de regular esta figura. De forma que en este trabajo se analizarán las *cooperativas de iniciativa social* estatales, catalanas, vascas y madrileñas (art. 106 LCOOP, art. 143 LCC, art. 107 LCCM y art. 156.3 LCPV); las *cooperativas de integración social* andaluzas, vascas y madrileñas (art. 100 RLSCA, art. 133 LCPV, art. 121 LCCM); y las *cooperativas de interés social* andaluzas (art. 94 LSCA).

Para la comparación de estas figuras analizaremos tres de las principales características que permiten identificar a las cooperativas sociales según la Organización Internacional de Cooperativas Industriales y de Servicios (CICOPA)⁹ y parte de la doctrina¹⁰: su objeto social, su régimen económico y la posible presencia de otras partes interesadas en la cooperativa.

2. Desarrollo de actividades de interés general

La característica principal de este tipo de cooperativa es que desarrollan, de manera principal, actividades de interés general¹¹. Sin embargo, de la comparación de las

7. BRETOS, I., DÍAZ-FONCEA, M. y MARCUELLO, C., «La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España», *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 2020, núm. 135, p. 5.

8. Las leyes autonómicas de cooperativas a analizar son las siguientes:

Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (en adelante LSCA) y Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (en adelante RLSCA).

Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas de Cataluña (LCC).

Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi (en adelante LCPV).

Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante LCCM).

9. CICOPA es una organización sectorial es de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) que identificó 5 características que contribuirían a definir a este tipo de cooperativas: 1. Misión explícita de interés general, 2. Carácter no estatal, 3. Estructura de múltiples partes interesadas, 4. Representación sustancial de los socios trabajadores en todos los niveles posibles de la estructura de gobierno y 5. No distribución o distribución limitada de los excedentes. CICOPA, *World Standards of Social Cooperatives*, 2004, p. 1.

10. HERNÁNDEZ CÁCERES, D. “Las cooperativas sociales...”, *ob cit*, pp. 81-82.

11. En este sentido, CICOPA establece que “La característica más distintiva de las cooperativas sociales es que definen explícitamente una misión de interés general como su propósito principal y llevan a cabo esta

cooperativas sociales españolas y portuguesas, se observa que estas últimas no van a poder realizar todas las actividades que se les permite a las españolas. De hecho, la legislación portuguesa únicamente regula una clase de cooperativa social, mientras que en la española nos encontramos hasta tres subtipos diferentes dependiendo de su finalidad u objeto social y el tipo de servicios o bienes que pueden producir para socios y terceros.

En el caso de las cooperativas de solidaridad social portuguesas, éstas tratan de satisfacer las necesidades de promoción e inclusión social, laboral o económica que sufren sus propios socios, los cuales pertenecen a colectivos vulnerables, con discapacidad o excluidos, por lo que la conciliación del interés general y de los miembros es más intensa que en las cooperativas ordinarias¹². Establece el legislador portugués que “las cooperativas de solidaridad social son aquellas que, a través de la cooperación y ayuda mutua de sus socios, en cumplimiento de los principios cooperativos, pretenden, sin ánimo de lucro, la satisfacción de sus necesidades sociales y su promoción e integración, concretamente en los siguientes sectores: a) Apoyo a grupos vulnerables, especialmente niños y jóvenes, personas con discapacidad y ancianos; b) Apoyo a familias y comunidades socialmente desfavorecidas, con vistas a mejorar su calidad de vida y su integración socioeconómica; c) Apoyo a los ciudadanos portugueses residentes en el extranjero, durante su estancia fuera del territorio nacional y tras su regreso, en situación de necesidad económica; d) Desarrollo de programas de apoyo a grupos específicos, especialmente en situaciones de enfermedad, vejez, discapacidad y grave necesidad económica; e) Promoción del acceso a la educación, a la formación y a la inserción profesional de los grupos socialmente desfavorecidos. Además de las enumeradas, las cooperativas de solidaridad social podrán realizar otras actuaciones que tengan el mismo objeto que las previstas en el párrafo anterior y, dentro de los límites del Código Cooperativo, prestar servicios a terceros” (art. 2 DL7/98).

Estas cooperativas de solidaridad social podrían asemejarse al primero de los subtipos de las cooperativas sociales españolas, las conocidas como *cooperativas de integración social*, por cuanto también estarán conformadas mayoritariamente por personas afectadas por discapacidad física, psíquica y/o sensorial, así como por personas en situación de exclusión social, y tratan fundamentalmente de procurar a sus socios atención o facilitarles su integración social y profesional. En este grupo se enmarca la cooperativas de integración social vascas (art.133 LCPV), andaluzas (art. 100 RLSCA) y madrileñas (art. 125 LCCM). Sin embargo, la principal diferencia entre

misión directamente en la producción de bienes y servicios de interés general” (CICOPA, *ob. cit.*, 2004, p.2).
12. MEIRA, D., “O fim mutualístico desinteressado ou altruísta das cooperativas de solidariedade social”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, 2020, p. 227.

estas cooperativas españolas y las portuguesas tiene que ver con el porcentaje de miembros sin dificultades permitido. Mientras que en las cooperativas de solidaridad social se admitía como socios ordinarios únicamente a las personas con dificultades y sus familiares, en las españolas se admite también a otras personas, siempre que la mayoría (no la totalidad) de los socios pertenezca a esos colectivos vulnerables, por lo que en su interior coincidirán personas con y sin necesidad de integración.

Para poder cumplir con estos fines mutualistas¹³, aunque también de alto contenido social, las cooperativas de solidaridad social portuguesas y las de integración social españolas pueden constituirse como una cooperativa de consumo, cuando la cooperativa les proporcione medios o servicios para su subsistencia y desarrollo; de trabajo asociado, cuando la cooperativa organice la producción y comercialización de los productos que elaboran en común; o como una cooperativa integral o mixta, cuando combine las funciones de ambas¹⁴.

Además de estas cooperativas, tal y como hemos adelantado, las leyes españolas también regulan otros dos subtipos de cooperativas sociales que no encuentran análogo en la legislación de cooperativas sociales portuguesa. Así, el segundo subtipo de cooperativas sociales españolas es el constituido por las que hemos llamado *cooperativas de profesionales de la integración*¹⁵, las cuales también tienen como finalidad principal la promoción y plena integración sociolaboral de determinados sectores de la ciudadanía a través de la prestación de servicios relacionados con la promoción de la autonomía personal, pero, a diferencia de la anterior, únicamente pueden constituirse como cooperativas de trabajo asociado y no se les exige estar conformadas por personas con dificultades, ya que la finalidad principal de estas cooperativas es que dichas personas, más bien, sean el público objetivo al que se dirijan los servicios que prestan los socios trabajadores de la cooperativa. De forma que esta cooperativa de trabajo asociado se caracterizará porque su actividad cooperativizada consiste en facilitar trabajo o empleo a sus socios, entre los que se encontrarán principalmente profesionales de la salud, de la enseñanza, trabajadores sociales, etc. Dentro de este

13. MEIRA, D., "The Portuguese social solidarity cooperative versus the PECOL general interest cooperative", *International Journal of Cooperative Law*, Vol. I (1), 2018, p. 66.

14. En España, la referencia a la cooperativa integral es recogida exclusivamente por el legislador madrileño (art 125.1.c LCCM), aunque nada impide que el resto de cooperativas de integración social de otras comunidades también se constituyan como tales. En cuanto a las portuguesas, su configuración como mixtas es defendida también por la doctrina (MEIRA, D., "O fim mutualístico desinteressado...", *ob. cit.*, p. 235).

15. Hay autores que las denominan como *cooperativas de iniciativa social en sentido estricto* (FAJARDO GARCÍA, G., "Las cooperativas sociales entre el interés mutualista y el interés general", en *Estudios de Derecho Mercantil. Liber amicorum profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá*, Cuñat, Massaguer, Alonso y Gallego (dirs.), Petit (coord.), Valencia, Tiran lo Blanch, 2013, p. 271).

grupo se encuadran la cooperativa de interés social andaluza (art. 94 LSCA) y la cooperativa de iniciativa social madrileña (art. 104 LCCM).

Por último, el tercero de los subtipos es el denominado como *cooperativas de iniciativa social*, nombre que recibe en la ley estatal, las cuales son cooperativas que pueden desarrollar las actividades de integración social de los dos subtipos anteriores y, además, otro tipo de actividades de carácter social. El legislador estatal recoge que son aquellas que, con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado (art. 106.1 LCOOP). Como vemos, este tipo de cooperativas, a diferencia de los dos subtipos anteriores, ya no se centran en la integración de un sector concreto de la población desfavorecida, sino que prestan sus servicios a toda la población en general. Dentro de este subtipo se encuadrarían las cooperativas de iniciativa social estatales, catalanas (art. 143 LCC) y vascas (art. 156.3 LCPV). Por último, cabría señalar que la ley madrileña también regula a esta clase de cooperativa, aunque no de forma expresa, sino de manera indirecta al exigirles a las cooperativas que quieran calificarse como entidades sin fines lucrativos la realización de actividades de interés general¹⁶, por lo que estas cooperativas se encuadrarían también dentro de las cooperativas de iniciativa social (D.A.1^a LCCM).

3. Configuración multi-stakeholder

En estas cooperativas, al desarrollar una actividad de interés general, podremos encontrar distintos grupos de partes interesadas que van a adquirir la condición de socios, tales como trabajadores, usuarios, voluntarios, autoridades locales, otras personas jurídicas, etc.¹⁷ Al igual que ocurría con las anteriores características jurídicas, también se observarán diferencias entre la legislación portuguesa y la española en la regulación de estas figuras en cuanto a las clases de personas que se van a admitir, y los derechos políticos que van a poder ejercer.

Así, en las cooperativas de solidaridad social portuguesas encontraremos dos clases de socios: los socios efectivos y los socios honorarios. Los primeros serán “las

16. El legislador les exige que “persigan fines de asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, de promoción del voluntariado social, o cualesquiera otros fines de interés general de naturaleza análoga, independientemente de su clase” (D.A.1^a LCCM).

17. HIEZ, D., “The general interest cooperatives: a challenge for cooperative law”, *IJCL International Journal of Cooperative Law*, n.º I, 2018, pp. 105-106.

personas que, proponiéndose utilizar los servicios que presta la cooperativa, en beneficio propio o de sus familiares, o para desarrollar en ella su actividad profesional, soliciten voluntariamente su admisión” (art. 4 DL7/98). Es decir, las personas vulnerables a las que la cooperativa ha de satisfacer sus necesidades de integración social, laboral o económica, o sus familiares, los cuales, a su vez, estarán obligados a realizar la actividad cooperativizada de consumo o de trabajo.

Mientras que los socios honoríficos serán “aquellas personas que aporten bienes o servicios, en concreto voluntariado social, para el desarrollo del objeto de la cooperativa” (art. 5.1 DL7/98). Estos miembros, se van a corresponder principalmente con los voluntarios que prestan desinteresadamente sus servicios en la cooperativa, los cuales adquieren más importancia en las cooperativas de solidaridad social, las cuales, incluso se van a poder encuadrar como organizaciones promotoras del voluntariado¹⁸. La presencia de esta clase de socios es potestativa, debiendo ser aceptada su admisión en asamblea general, mediante propuesta razonada del órgano de administración de la cooperativa, que deberá incluir un informe sobre las donaciones de bienes o servicios que contribuyan de forma notable al desarrollo del objeto de la cooperativa (art. 5.2 DL7/98). Estos socios, “gozarán del derecho de información en los mismos términos que los socios efectivos, pero no pueden elegir ni ser elegidos para formar parte de los órganos de gobierno, pudiendo, sin embargo, asistir a las asambleas generales sin derecho a voto” (art. 5.3 DL7/98). De forma que a los socios honorarios sufren la eliminación de los derechos políticos, quedando la gestión de la cooperativa en manos exclusivamente de los socios efectivos. Para suplir esta derogación del principio cooperativo de gestión democrática por los socios¹⁹ y fomentar la participación de los socios honorarios, el legislador prevé la creación de un órgano consultivo, el consejo general, el cual reunirá a todos los socios efectivos, honorarios y miembros de los órganos de gobierno, para hacer sugerencias o recomendaciones y tendrá las competencias que se establezcan en el reglamento de funcionamiento aprobado por la asamblea general (art. 6.1 y 6.2 DL7/98). Asimismo, este órgano podrá elegir a uno de los socios honoríficos para que asista a las reuniones del órgano de fiscalización y se le facilitará toda la información a la que tienen derecho los miembros de este órgano (art. 6.3 DL7/98).

En el caso de la legislación española, como hemos adelantado, también encontramos previsiones para que otros sujetos distintos de los socios ordinarios puedan adquirir la condición de socios y participar en la toma de decisiones de la cooperativa. Son los casos de los voluntarios y otras personas físicas y jurídicas, públicas o

18. MEIRA, D., “O fim mutualístico desinteressado...”, ob. cit, p. 235-236.

19. MEIRA, D., “The portuguese social solidarity cooperative versus the PECOL general interest cooperative”, *International Journal of Cooperative Law*, núm. 2, 2019, p. 68.

privadas, sin que exista un criterio uniforme en su regulación²⁰. Sin embargo, tal y como ocurría en la legislación portuguesa con los socios honorarios, la existencia de estos otros cooperadores es potestativa, por lo que su presencia se encontrará condicionada a la voluntad de los socios.

Comenzando con los voluntarios, a pesar del importante papel que suelen jugar los voluntarios en este tipo cooperativas, únicamente son regulados específicamente por el legislador catalán, en la configuración de la cooperativa de iniciativa social, y el madrileño, que los denomina como “socios especiales” al configurar a la cooperativa de integración social. Aun así, su presencia, como hemos adelantado, será potestativa, ya que en ambos casos se hace referencia a que los estatutos *podrán* prever su participación (art. 143.4 LCC, art. 121.4 LCCM). En ambas legislaciones por vía estatutaria, además de prever su participación, deberá regularse su régimen jurídico respetando en todo caso su normativa reguladora²¹. En la legislación catalana la regulación de estos voluntarios se asemeja a la de los socios honorarios portugueses, ya que se establece que éstos podrán asistir a las asambleas generales y podrán designar un representante para las reuniones del consejo rector, en ambos casos con voz y sin voto, aunque en este caso se entiende los voluntarios no adquirirán la condición de socio, ni estarán obligados a aportar capital. En cambio la ley madrileña, sí que los configura como socios, *socios especiales* y, teniendo en cuenta las pocas referencias a los mismos en su articulado, se deduce que contarán con derecho de voto y que tendrán que realizar una aportación al capital social²². Finalmente, con respecto a la presencia de voluntarios en el resto de cooperativas sociales estatal o autonómicas, a pesar de no encontrar una regulación específica dentro de las legislaciones de cooperativas, no existen motivos para que no pueda preverse su presencia por la vía estatutaria²³. Incluso, si se prevé en los estatutos, y la actividad cooperativizada no es la prestación de trabajo, estos voluntarios podrán adquirir la condición de socios colaboradores y ostentarán el derecho a participar en los derechos y obligaciones socioeconómicas de la cooperativa²⁴.

Además de los voluntarios, los legisladores españoles también incluyen previsiones con respecto a la participación de otras personas físicas. En este sentido, se ob-

20. En este sentido PANIAGUA, M., “Las sociedades cooperativas de integración social y de iniciativa social, y el voluntariado social”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 15, 2000, p. 421.

21. Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

22. Se habla de estos socios especiales cuando se regulan los derechos de voto y las aportaciones al capital social de los asociados (art. 25.1.d y f LCCM).

23. Vid. HERNÁNDEZ CÁCERES, D., “Las cooperativas sociales...”, ob. cit., p. 94.

24. Según la ley estatal son socios colaboradores las personas físicas o jurídicas, que, sin poder desarrollar o participar en la actividad cooperativizada propia del objeto social de la cooperativa, pueden contribuir a su consecución (art. 14 LCOOP y concordantes autonómicos).

serva como dentro de las cooperativas que se dedican a la inserción de personas con dificultades, al igual que las cooperativas de solidaridad social portuguesas, también prevén la participación, conjunta o indistintamente a esas personas, de los tutores o progenitores de los mismos (art. 143.2 LCC, art.100.2 RLSCA). Pero, además, los legisladores aumentan el listado de personas físicas al incluir también al personal de atención (art. 143.2 LCC, art. 125 LCCM) y quienes ostenten un interés legítimo en relación al objeto social de la cooperativa (art.100.2 RLSCA). En el resto de cooperativas sociales, aunque no se haga referencia expresa a la participación como socios de estas personas físicas, se presume que también podrán adquirir la condición de socio encuadrándose como socios colaboradores²⁵.

Por último, también encontramos dentro de la regulación de las cooperativas de integración andaluzas y madrileñas la posible participación de entidades privadas cuya normativa o estatutos prevean o permitan la financiación u otra forma de colaboración en el desarrollo de las actividades de tales cooperativas²⁶. Pero, además, las normas españolas también permiten la participación de personas jurídicas de derecho público en estas cooperativas, como sucede con las cooperativas de iniciativa social estatales. Estas entidades y organismos públicos participaran en calidad de socios en la forma que estatutariamente se establezca (art. 106.2 LCOOP). Por su parte, en las cooperativas de integración andaluzas, madrileñas y vascas, las entidades públicas deberán nombrar, o designar, a un representante o asistente técnico que prestará su trabajo personal a la cooperativa, y que, dependiendo de la legislación analizada, además, “asistirá a las reuniones de los órganos sociales de los que la entidad pública [...] forme parte, ejerciendo el resto de derechos inherentes a la condición de persona socia, en nombre de la entidad a la que representa” (art. 100.2 RSCA); será miembro del consejo rector (art. 125.3 LCCM); o asistirá con voz a las reuniones de todos los órganos sociales (art. 134.1 LCPV). En la regulación del resto de cooperativas sociales no se realiza ninguna mención expresa acerca de la participación de estas entidades públicas en su interior, ni admitiéndolas ni prohibiéndolas. Sin embargo, las legislaciones cooperativas españolas admiten la participación de este tipo de entidad como socios en el artículo que regulan, con carácter general, quiénes pueden ser socios de las cooperativas, admitiendo a personas físicas o ju-

25. Art. 14 LCOOP y concordantes autonómicos.

26. Es decir, no basta con que estas entidades privadas, a través de una decisión de sus órganos, decidan participar en la cooperativa mediante alguna de las formas posibles, tal y como permite el artículo que regula a esos socios que no realizan la actividad cooperativizada, el cual no entra a valorar cómo se configura dicha entidad privada (art.13 LSCA, art.26 LCCM), sino que será necesario que además sus estatutos así lo determinen. Esta mención expresa permite a muchas de las asociaciones y fundaciones que operan en el ámbito de los servicios sociales crear o participar en sociedades cooperativas de iniciativa social (vid. VIDAL GARCÍA ALONSO, J. “Las sociedades cooperativas de iniciativa social como potenciales agentes de desarrollo en el ámbito local”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 68, 1999, p. 202).

rídicas, públicas o privadas²⁷. Es por esto que se entiende que en estas cooperativas sociales también pueden participar las entidades públicas, aunque con las limitaciones en ellas establecidas.

La participación de entidades públicas en las cooperativas de solidaridad social supone su transformación en cooperativas de interés público, las cuales son reguladas a través del Decreto-Ley 31/84, de 21 de enero. Esta norma, presupone unas cooperativas con una fuerte participación del estado o de personas jurídicas de derecho público tanto en su formación de capital, como en su gestión; requiriéndoles una autorización de la entidad pública para poder constituirse y, además, las somete a unas normas específicas que vulneran el principio cooperativo de gestión democrática²⁸. Con respecto a esta situación, CICOPA, al definir a las cooperativas sociales, hace referencia a su carácter no estatal, a la independencia que han de mantener, al peligro de que puedan convertirse en meros instrumentos de la administración y el deber de limitar el poder de votación de estas entidades públicas, de tal forma que su número de votos siempre sea inferior al del resto de personas físicas o jurídicas privadas miembros de la cooperativa²⁹. Por ello, no consideramos que este tipo de cooperativa, a pesar de prestar servicios de interés público y promover actividades económicas de relevante interés general³⁰, puedan encuadrarse dentro de las cooperativas sociales.

4. Requisitos económicos

Otra de las características que permite identificar a las cooperativas sociales es la presencia de limitaciones que afectan al régimen económico de las mismas. De forma que para que una cooperativa social sea considerada como tal, no va a ser suficiente con que únicamente desarrolle una actividad de interés general, sino que además van a tener que cumplir con ciertos requisitos económicos.

En la configuración de este régimen económico también vamos a encontrar ciertas diferencias entre las cooperativas sociales portuguesas y españolas. A las coope-

27. Art. 12 LCOOP, art. 22.1 LCC, art. 19.1 LCPV, art. 13.1 LSCA, art. 14.2 LCCM.

28. En estas cooperativas, el Estado u otras personas jurídicas de derecho público participarán en los órganos de las cooperativas de interés público en proporción a su capital y el número de votos emitidos por los socios de las cooperativas de interés público en las asambleas generales es proporcional al capital que hayan desembolsado. Asimismo, se regula la posibilidad de que el ente público designe a sus representantes y los sustituya, con independencia de cualquier acuerdo de la asamblea general y un régimen especial de cese de la parte pública (art. 8, 12 y 13). Incluso la propia exposición de motivos habla de “la adopción de algunas soluciones no siempre acordes con la pureza de los principios cooperativos”. *Vid.* SALAZAR LEITE, J., Art. 6, *Código cooperativo comentado*, Almedina, Coimbra, 2018, p. 48 y ss.

29. CICOPA, *ob. cit.*, 2004, p. 3-4.

30. MEIRA, D., “O fim mutualístico desinteressado...”, *ob. cit.*, p. 238 y 239.

rativas de solidaridad social portuguesas el legislador les obliga a destinar la totalidad de los excedentes cooperativos a reservas (art.7 DL7/98), lo cual favorece el autofinanciamiento de la cooperativa³¹. Asimismo, en caso de liquidación, si no es sucedida por otra cooperativa de la misma clase, el importe de todas las reservas, voluntarias y obligatorias, que se han constituido con los excedentes no repartidos, se tendrá que destinar a otra cooperativa de solidaridad social, preferentemente del mismo municipio, a determinar por la federación o la confederación representativa de la actividad principal de la cooperativa (art. 8 DL7/98). Este régimen económico impuesto contribuye a reafirmar que esta clase de cooperativas desarrollan su actividad principalmente en interés de la comunidad, guiadas por los valores del altruismo y la solidaridad de los que hablaba el legislador al definir las, es decir, persiguiendo un fin mutualista desinteresado o altruista³².

En cambio, en la legislación española vamos a observar dos situaciones diferentes con respecto al régimen económico. Por un lado, un subtipo de cooperativas sociales, las que anteriormente hemos denominado como cooperativas de integración social³³, a las que, como consecuencia de que el legislador no les impone ninguna norma especial con respecto a la distribución de excedentes, se les aplicará el régimen económico ordinario, por lo que, a diferencia del resto de cooperativas sociales, podrán distribuir excedentes entre sus socios en función de su participación en la actividad cooperativizada. Esta circunstancia sorprende si la comparamos con las cooperativas de solidaridad social portuguesas, las cuales, debido a su composición y las actividades prestadas, decíamos que encontraban a sus homólogas en las cooperativas de integración social españolas. Pero en realidad, esta posibilidad de distribuir beneficios es prácticamente una constante en otras cooperativas de Derecho comparado que también se califican como de cooperativas de integración social como, por ejemplo, en las cooperativas sociales italianas tipo B, las cooperativas sociales de responsabilidad limitada griegas y las cooperativas sociales brasileñas³⁴. La ausencia de un régimen económico más rígido para estas cooperativas puede deberse a que están

31. Vid. MEIRA, D.: "Artigo 100.º". In: *Código Cooperativo Anotado* (coord. MEIRA, D. & RAMOS, M.E.), Almeida, Coimbra, 2018, pp. 539-547.

32. MEIRA, D., "O fim mutualístico desinteressado...", ob. cit., p.234; MEIRA, D. et al., "Portuguese social solidarity cooperatives between recovery and resilience in the context of covid-19: preliminary results of the COOPVID Project", CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 104, 2022, p. 242.

33. Tampoco se les somete a las cooperativas de interés social andaluzas un régimen económico más estricto, sino que el legislador otorga total libertad a los socios para que sean estos los que acuerden en Asamblea General, o en el momento de la constitución de la cooperativa, si esta se somete al régimen de las cooperativas sin ánimo de lucro.

34. Vid. HERNÁNDEZ CÁCERES, D., "Social enterprises in the social cooperative form", en *The International Handbook of Social Enterprise Law*, HENRY, VARGAS VASSEROT y ALCALDE SILVA (Dirs.), Springer, 2022, p. 183.

constituidas mayoritariamente por personas con dificultades de integración, por lo que los excedentes irán directamente a estos socios desfavorecidos y se contribuirá de manera directa a alcanzar el fin de la cooperativa.

En el lado contrario se situarán el resto de cooperativas sociales españolas, a las que se les va a imponer un régimen económico más estricto como consecuencia de tener que calificarse como “cooperativas sin ánimo de lucro”, para lo cual tendrán que cumplir con una serie de requisitos económicos. Antes de comenzar con las exigencias económicas para obtener dicha calificación, habría que señalar que hace tiempo que en las distintas normas de cooperativas españolas ha desaparecido la referencia a la ausencia de ánimo de lucro como elemento identificativo de las cooperativas, a diferencia de lo que sucede con el Código Cooperativo de Portugal que la recoge expresamente en la definición que realiza de cooperativa en su artículo 2. Como muestra de esta lucratividad, podría apuntarse que las últimas leyes de cooperativas españolas han ampliado la posibilidad de operar con terceros, han permitido no contabilizar de forma separada los resultados de operaciones con terceros y socios y distribuirlos entre los socios, así como la distribución parcial de las reservas³⁵. Como consecuencia de ello, las leyes de cooperativas españolas regulan de manera expresa la posibilidad de obtener la calificación de “cooperativa sin ánimo de lucro” para aquellas cooperativas que cumplan con una serie de requisitos económicos más severos que tratan de evitar la distribución directa e indirecta de los resultados positivos.

Pues bien, tal y como hemos dicho, al resto de cooperativas sociales españolas se les va a exigir que se configuren como “cooperativas sin ánimo de lucro” por lo que se les requerirá que incorporen expresamente en sus estatutos cuatro condiciones que, con algunas variaciones, coinciden en casi todas las legislaciones analizadas y que afectan a la distribución de resultados, al interés máximo que pueden devengar las aportaciones de los socios al capital social, a la remuneración del Consejo Rector y a las cuantías máximas que se les puede retribuir a los socios trabajadores y trabajadores por cuenta ajena.

Con respecto los resultados positivos, a las cooperativas sociales españolas que se les exige calificarse como sin ánimo de lucro, al igual que ocurría en las cooperativas de solidaridad social portuguesas, también se les prohíbe su distribución entre los

35. Vid. PANIAGUA ZURERA, M., “La sociedad-empresa cooperativa en la evolución de los modelos ius cooperativos en España”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 40, 2013, pp. 20 y ss.; VARGAS VASSEROT, C., *La actividad cooperativizada y las relaciones de la cooperativa con sus socios y con terceros*, Cizur Menor, Aranzadi, 2006. Vargas Vasserot señala que “con cada nueva ley autonómica se perciben mayores aproximaciones al modelo economicista (menores dotaciones de fondos, más repartos de resultados, etc.) en perjuicio del social” (VARGAS VASSEROT, C., “El nuevo (por diferente) marco legal de las sociedades cooperativas en Andalucía. El paso de una concepción social de la cooperativa a una economicista radical”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 53, 2018, p. 7).

socios³⁶. No obstante, se aprecian diferencias entre las distintas normas españolas en cuanto al destino de los mismos, por cuanto algunos legisladores obligan a destinarlos a la constitución de reservas³⁷, otros a la consolidación de la entidad y la realización de sus fines³⁸, mientras que el estatal no concreta un fin determinado, por lo que entendemos que se podrían destinar a cualquiera de los fines que contienen las legislaciones autonómicas, o a otros distintos, siempre y cuando no supongan, o puedan suponer en un futuro, la distribución de los mismos entre los socios³⁹.

En relación al siguiente de los requisitos económicos, el que hace referencia al interés limitado a las aportaciones al capital social, hay que apuntar que ésta es una de las características del cooperativismo prácticamente desde sus inicios⁴⁰ y como tal, las leyes españolas introducen limitaciones sobre el mismo para todo tipo de cooperativas, fijando el interés máximo habitualmente en seis puntos el interés legal del dinero⁴¹. Sin embargo, para las cooperativas sociales que tengan que adquirir la calificación de entidades sin ánimo de lucro a este interés se le impone un límite máximo inferior⁴², estableciéndose en el interés legal del dinero; o incluso no permitiéndoles devengar interés alguno, como sucede en el caso de la legislación madrileña⁴³.

El siguiente de los requisitos para adquirir la calificación de cooperativa sin ánimo de lucro es el relativo a la remuneración del Consejo Rector. Así, las normas españolas, excepto la catalana⁴⁴, requieren para obtener dicha calificación que el desempeño de los cargos del Consejo Rector tenga el carácter de gratuito, sin perjuicio de las compensaciones económicas procedentes por los gastos en los que puedan incurrir los consejeros en el desempeño de sus funciones⁴⁵. La ley madrileña completa esta

36. El legislador catalán únicamente hace referencia a los excedentes de libre disposición (art. 144.a LCC), por lo que permite la distribución de los beneficios extracooperativos que no se destinen a la dotación obligatoria de reservas (art. 81.2 LCC).

37. El legislador catalán establece que se han de destinar a una reserva irrepartible (art. 144.a LCC).

38. La norma madrileña recoge que se han de dedicar “a la consolidación y mejora en el servicio prestado” (art. 107.3.a LCCM); y la andaluza “a la consolidación de la entidad y a la creación de empleo” (art. 80.1.c RLSCA).

39. D.A.1^a.a. LCOOP.

40. Robert Owen (1771-1858), considerado por muchos como el padre del cooperativismo en Inglaterra, ya ponía en práctica dicha limitación en HERNÁNDEZ, D., “Origen y desarrollo del principio cooperativo de interés por la comunidad”, *REVESCO*, núm. 139, 2021, p. 3.

41. Art. 48 LCOOP y concordantes autonómicos.

42. En el lado opuesto se sitúa el legislador vasco, que no establece ninguna limitación especial para esta clase de cooperativas, por lo que se les aplicará el mismo límite que al resto de cooperativas ordinarias, el interés legal del dinero más seis puntos (art. 63.2 LCPV).

43. Art. 104.3.c LCCM.

44. En el lado contrario encontramos a la ley andaluza, la cual no establece para que las cooperativas sean consideradas sin ánimo de lucro ninguna limitación específica a la remuneración de ningún cargo.

45. D.A. 1^a.c LCOOP.

obligación aclarando que “el carácter gratuito de los cargos no es incompatible con la percepción de los anticipos derivados de la condición de socios trabajadores de sus componentes”⁴⁶.

El último de los requisitos económicos para obtener la calificación de entidad sin ánimo de lucro afecta a las cuantías máximas que se les puede retribuir a los socios trabajadores y a los trabajadores por cuenta ajena, de forma que la entidad no eluda la prohibición de distribución de los resultados positivos a través de la retribución del trabajo de los socios. Así, las normas españolas establecen que las retribuciones de los socios trabajadores o, en su caso, de los socios de trabajo y de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el 150% de las retribuciones que en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector⁴⁷.

Para finalizar con el régimen económico de las cooperativas sociales españolas, habría que indicar que a éstas no se les impone de manera específica un destino especial para las reservas tras la liquidación, como sí que observábamos en la legislación portuguesa, sino que estos tendrán la misma asignación que en las cooperativas ordinarias, el destino del haber líquido sobrante, configurándose este último como irrepartible entre los socios en la mayoría de las leyes cooperativas.

Bibliografía

- BRETOS, I., DÍAZ-FONCEA, M. y MARCUELLO, C.: “La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 2020, núm. 135.
- CASES - COOPERATIVA ANTÓNIO SÉRGIO PARA A ECONOMIA SOCIAL: CASES | A realidade estatística das Cooperativas de Solidariedade Social em Portugal (2017-2018), (2020), Disponible en <https://www.cases.pt/relatorio-cases-a-realidade-estatistica-das-cooperativas-de-solidariedade-social-em-portugal-2017-2018/>
- CICOPA: *World Standards of Social Cooperatives*, 2004. Disponible en https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2017/12/World-Standards-of-Social-Cooperatives_EN-1-1.pdf
- DEFOURNY, J. y NYSSSENS, M.: “Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States, Convergences and Divergences”, *Journal of Social Entrepreneurship*, núm. 1(1), 2010, pp. 32-53.
- EMES, *Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa. Informe comparativo*, 2020.

46. Art. 104.3.b LCCM.

47. D.A.1.ª.d LCOOP, art. 114.d LCC. Las normas andaluzas y madrileñas omiten a los socios de trabajo (art. 104.3.d LCCM, art. 80.1.b RLSCA).

- FAJARDO GARCÍA, G.: “Las cooperativas sociales entre el interés mutualista y el interés general”, en *Estudios de Derecho Mercantil. Liber amicorum profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá*, Cuñat, Massaguer, Alonso y Gallego (dirs.), Petit (coord.), Valencia, Tirano lo Blanch, 2013, 265- 280.
- FICI, A.: *Social Enterprise Laws In Europe After the 2011 «Social Business Initiative». A comparative analysis from the perspective of worker and social cooperatives*, Bruselas, CECOP, 2020.
- HERNÁNDEZ, D.: “Origen y desarrollo del principio cooperativo de interés por la comunidad”, *REVESCO*, núm. 139, 2021.
- HERNÁNDEZ CÁCERES, D.: “Las cooperativas sociales como manifestación del principio cooperativo de interés por la comunidad”, en *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, AGUILAR RUBIO (Dir.), Madrid, Marcial Pons, 2022, pp. 79-98.
- HERNÁNDEZ CÁCERES, D.: “Social enterprises in the social cooperative form”, en *The International Handbook of Social Enterprise Law*, HENRY, VARGAS VASSEROT y ALCALDE SILVA (Dirs.), Springer, 2022, pp. 173-191.
- HIEZ, D.: “The general interest cooperatives: a challenge for cooperative law”, *IJCLInternational Journal of Cooperative Law*, n.º I, 2018, pp. 93-109.
- MEIRA, D.: “O fim mutualístico desinteressado ou altruísta das cooperativas de solidariedade social”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 36, 2020, pp. 221-247. DOI: 10.7203/CIRIEC- -JUR.36.17386.
- MEIRA, D. et al.: “Portuguese social solidarity cooperatives between recovery and resilience in the context of covid-19: preliminary results of the COOPVID Project”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 104, 2022, pp. 233-266,
- MEIRA, D.: “The Portuguese Social Solidarity Cooperative versus The PECOL General Interest Cooperative”, *International Journal of Cooperative Law*, n.º 2, 2019, pp. 57-71.
- PANIAGUA ZURERA, M.: “Las sociedades cooperativas de integración social y de iniciativa social, y el voluntariado social”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 15, 2000, pp. 411-433.
- PANIAGUA ZURERA, M.: “La sociedad-empresa cooperativa en la evolución de los modelos ius cooperativos en España”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 40, 2013, pp.1-X (versión digital).;
- SALAZAR LEITE, J., “Art. 6”, en *Código cooperativo comentado*, Almedina, Coimbra, 2018, p. 48 y ss.
- VARGAS VASSEROT, C.: *La actividad cooperativizada y las relaciones de la cooperativa con sus socios y con terceros*, Cizur Menor, Aranzadi, 2006.

VARGAS VASSEROT, C.: “El nuevo (por diferente) marco legal de las sociedades cooperativas en Andalucía. El paso de una concepción social de la cooperativa a una economicista radical”, *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 53, 2018, pp. 1-35 (versión digital).

VARGAS VASSEROT, C.: “La empresa social concepto, regulación en Europa y propuestas de lege ferenda para el ordenamiento español”, *Responsabilidad, Economía e Innovación social corporativa*, Vargas (dir.), Hernández (coord.), Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 315-341.

VIDAL GARCÍA ALONSO, J.: “Las sociedades cooperativas de iniciativa social como potenciales agentes de desarrollo en el ámbito local”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, núm. 68, 1999, pp. 179-214.

FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL: INSTRUMENTOS FISCALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ECONOMÍA SOCIAL: ALIADOS PARA UNA PROSPERIDAD INCLUSIVA

**COORDINADORES: Rafael Chaves Ávila · Felipe Palau Ramírez
Belén Català Estada · Carlos Javier Correcher Mato**

Las sociedades actuales requieren profundas transformaciones en la forma de afrontar los retos de nuestro tiempo, especialmente los desafíos de la desigualdad, la crisis climática y el aumento de los conflictos. Es necesaria una renovación y un nuevo equilibrio en las funciones sistémicas que desempeñan los gobiernos y la economía social, con un mayor protagonismo de estos dos últimos. Esto incluye cambios en las instituciones, en el funcionamiento interno del propio sector público, nuevas innovaciones sociales y nuevas formas de colaboración público-comunitaria. Las políticas de fomento de la economía social están en el centro de estos cambios políticos necesarios, en particular las políticas de transformación de la economía social y solidaria.

La voluminosa obra colectiva que el lector tiene en sus manos es el resultado del trabajo y la reflexión de casi un centenar de personas, investigadores, responsables gubernamentales y representantes de la economía social, incluidas las cooperativas y el tercer sector, en un congreso especializado en el fomento de la economía social a través de políticas y alianzas público-comunitarias. Este libro documenta, analiza, establece propuestas innovadoras y elabora prospectivas sobre el despliegue de las políticas de economía social en el mundo y especialmente en un país como España, considerado un «campo paradigmático» en este campo.

Este libro ha contado con el apoyo de la Generalitat Valenciana y ha sido organizado conjuntamente por CIRIEC-España, el Instituto IUDESCOOP de la Universitat de València y el Centro CEGEA de la Universitat Politècnica de Valencia, durante un año que ha sido el año de Valencia, capital española de la economía social pero tristemente también el año de la DANA.