

# 42

## Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

**Monográfico**

*Economía Social y transición  
ambiental justa*



FECYT-127/2022  
Fecha acreditación: 4ª Convocatoria (2014)  
Válida hasta: 22 de julio de 2023



junio  
2023

[www.ciriec-revistajuridica.es](http://www.ciriec-revistajuridica.es)

 **CIRIEC**  
*españa*

ISSN.: 1577-4430

ISSN (ed. electr.)  
1989-7332





# **Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa**

## **n° 42 junio 2023**

<http://www.ciriec-revistajuridica.es>

### **Economía Social y transición ambiental justa**

**Juan Escribano Gutiérrez**  
(coordinador)

Patrocina



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
TRABAJO AUTÓNOMO,  
DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE  
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL  
DE LAS EMPRESAS



Unión Europea  
Fondo Social Europeo

Colaboran

VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA (C) (M)

IUDESCOOP  
Institut Universitari d'Investigació en Economia  
Social, Cooperativisme i Emprenedoria



Centro de Información y  
Documentación Europea  
de la Economía Pública,  
Social y Cooperativa.

## CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

### CONSEJO DE REDACCIÓN (Editorial Board)

#### Dirección

Manuel García Jiménez (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba)

#### Vocales

Aitor Bengoetxea Alkorta (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del País Vasco)  
Gemma Fajardo García (Derecho Mercantil. Universitat de València)  
Ana Lambea Rueda (Derecho Civil. Universidad Complutense de Madrid)  
Marta Montero Simó (Derecho Financiero y Tributario. Centro de Estudios Garrigues)  
Jesús Olavarría Iglesia (Derecho Mercantil. Universitat de València)  
Carmen Pastor Sempere (Derecho Mercantil. Universidad de Alicante)  
Felipe Palau Ramírez (Derecho Mercantil. Universidad Politécnica de Valencia)  
Carlos Vargas Vasserot (Derecho Mercantil. Universidad de Almería)

#### Coordinación secciones

<i>Comentarios de jurisprudencia</i>	<i>Recensiones</i>
Isabel Rodríguez Martínez	Amalia Rodríguez González (Dcho. Mercantil. U. Valladolid)
(Dcho. Mercantil. Univ. CEU-Cardenal Herrera de Valencia)	Itziar Villafañez Pérez (Dcho. Mercantil. UPV/EHU-Gezki)

#### Secretaría de Redacción

Ana Martínez Benlliure (CIDEA-Universitat de València)

#### Presidente honorífico

Francisco Vicent Chuliá (Derecho Mercantil. Universitat de València)

#### COMITÉ CIENTÍFICO (Advisory Board)

Marina Aguilar Rubio (Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Almería)	Antxo Tato Plaza (Derecho Mercantil. Universidad de Vigo)
Vega María Arnáez Arce (Derecho Administrativo. Universidad de Deusto)	María José Vaño Vaño (Derecho Mercantil. Universitat de València)
Rosalía Alfonso Sánchez (Derecho Mercantil. Universidad de Murcia)	Ifigeneia Douvitsa (Law and public policies on cooperatives and social and solidarity economy, Hellenic Open University, Greece)
Vicente Cuiñat Edo (Derecho Mercantil. Universitat de València)	Antonio Fici (Private Law. U. Molise. Italia)
José Miguel Embid Irujo (Derecho Mercantil. Universitat de València)	David Hiez (Private Law. U. Luxembourg. Luxemburgo)
Amparo Grau Ruiz (Derecho Financiero y Tributario. Universidad Complutense de Madrid)	Guilherme Krueger (OCB y Economista. Brasil)
Josune López Rodríguez (Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Deusto)	Deolinda Aparicio Meira (Commercial Law. U. Porto, Portugal)
Rafael Millán Calenti (Derecho Mercantil. Universidad de Santiago de Compostela)	Daniel Menezes (Derecho Político y Económico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil)
Purificación Morgado Panadero (Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Salamanca)	Alberto García Müller (Dcho. Administrativo. U. Los Andes. Venezuela)
Nuria de Nieves Nieto (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid)	Hans Münkner (Law and business organization, U. Marburg. Alemania)
Manuel Paniagua Zurera (Derecho Mercantil. Universidad de Loyola Andalucía)	Rui Namorado (Commercial Law. U. Coimbra. Portugal)
Jesús Quijano González (Derecho Mercantil. Universidad de Valladolid)	Sergio Reyes Lavega (Economía Solidaria. U. República de Uruguay)
Jose Ramón Salelles (Derecho Mercantil. Universidad Pompeu Fabra)	Antonio Sarmiento (Derecho Cooperativo. U. Javeriana de Bogotá. Colombia)
	Mario Schujman (Derecho Cooperativo. Universidad de Rosario. Argentina)
	Roxana Sánchez (Derecho Civil. Universidad de Costa Rica)
	Ian Snaith (Cooperative Law. U. Leicester. Reino Unido)
	Carlos Torres Morales (Derecho Comercial. Universidad de Lima. Perú)

#### CONSEJO ASESOR

Ángel Antonio Blasco Pellicer (Magistrado del Tribunal Supremo - Sala de lo Social)	Josefina Fernández Guadaño (Revista de Estudios Cooperativos. UCM)
Paloma Arroyo Sánchez (Directora de COCETA)	Hagen Henry (Coordinador del Comité de Legislación de la Alianza Cooperativa Internacional)
Paloma Bel Durán (Asociación de Estudios Cooperativos. UCM)	Santiago Merino Hernández (Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi)
Rafael Calvo Ortega (Exministro de Trabajo)	Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC. Córdoba)
Alfonso Candau Pérez (Registrador)	Narciso Paz Canalejo (Abogado)
Dante Cracogna (Presidente de la Comisión de Derecho Cooperativo de Las Américas)	Sebastián Reyna Fernández (Exdirector General de Cooperativas y Sociedades Laborales)
Nuria Domínguez Fernández (Jefa de servicio de Registros e Inspección de Sociedades Cooperativas Andaluzas)	

#### TÉCNICO EDITOR

Sergio Rubio Martínez

#### REDACCIÓN Y DISTRIBUCIÓN

CIRIEC-España

Campus Els Tarongers. Facultad de Economía. Despacho 2p21. 46022 VALENCIA  
Tel.: 96 356 22 48 / 96 382 84 89-91 - Fax: 96 382 84 92

#### IMPRESIÓN

LLORENS Servicios Gráficos- VALENCIA - Tel. 902 154 305, 963 655 990

#### PORTADA

ESTUDIO GRÁFICO DE PUBLICIDAD, S.L. C/ Xàtiva, 14-60ª 46002 - VALENCIA - Tel. 96 394 32 25

#### © CIRIEC-ESPAÑA

I.S.S.N.: 1577-4430 - I.S.S.N. (edición electrónica): 1989-7332 - Depósito Legal: V-1886-1995  
<http://www.ciriec-revistajuridica.es/>

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, de periodicidad semestral, está calificada como "revista EXCELENTE" por la Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT) del Gobierno de España. Está arbitrada e indexada, entre otras, en las siguientes bases de datos: LATINDEX, IN-RESH, IN-RECJ, DIALNET, DICE, ÍNDICES-CSIC, MIAR, CIRIEC-Internacional y CIDEA

# SUMARIO

In memoriam. Profesor Dr. Mario Saul Schujman. Por **Gemma Fajardo García**..... 7

## ARTÍCULOS

Presentación. Economía Social y transición ambiental justa. **Juan Escribano Gutiérrez**..... 9

- La Economía Social como motor de desarrollo sostenible medioambiental y social. Por **Margarita Miñarro Yanini** ..... 15

- Economía Social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa. Por **Susana Rodríguez Escanciano** ..... 49

- Objetivos de Desarrollo Sostenible, Estado de Derecho y Economía Social. Por **Ana Lambea Rueda** ..... 97

- Economía Social versus ánimo de lucro: el derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por **Jesús Bolado Alonso** ..... 137

- Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica, en particular en la economía circular y en los empleos verdes. Por **Henar Álvarez Cuesta** ..... 167

- Empresas de inserción y economía circular: el itinerario formativo como herramienta para la transición justa. Por **Sergio Canalda Criado** ..... 211

- Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa. Por **M<sup>a</sup> José Vañó Vañó** ..... 247

- Hacia una financiación verde y digital del Tercer Sector a través de las criptomonedas sociales complementarias. Aspectos fiscales. Por **Juan Jesús Gómez Álvarez y Miguel Ángel Luque Mateo**..... 281

- Ecofeminismo en el ámbito de la Economía Social: una visión desde las cooperativas. Por **Consuelo Chacartegui Jávega**..... 319

## COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- Baja voluntaria calificada como no justificada, sanción por no participar en la actividad cooperativizada y reducción de la sanción por intervención judicial. Comentario a la Sentencia 727/2023, de 28 de febrero de 2023, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Por **Francisco Javier Arrieta Idiakez**..... 363

## OTRAS APORTACIONES

- Modelos de buenas prácticas en la creación de comunidades energéticas de Andalucía como modelo social para un desarrollo sostenible. Por **Rocío Muñoz Benito** ..... 391

## RECENSIONES

- La participación de las personas socias y de las personas trabajadoras en las cooperativas para determinar las condiciones de trabajo. Un análisis desde la perspectiva de la Ley de Cooperativas de Euskadi. Por **Aitor Bengoetxea Alkorta**..... 407
- Retos de Derecho Civil. Derecho a la vivienda. Desarrollo y sostenibilidad, imagen y mito. Por **Ana Isabel Berrocal Lanzarot** ..... 411
- Mecanismos de colaboración público-privada a través de entidades de la Economía Social. Laboratorio de Transformación Social ODS. Por **Amalia Rodríguez González**..... 415
- La fundación como forma jurídica alternativa a la Sociedad Anónima Deportiva. Por **M<sup>a</sup> Eugenia Serrano Chamorro** ..... 419
- La irrupción de la forma social cooperativa en el mercado eléctrico. Por **M<sup>a</sup> Soledad Fernández Sahagún** ..... 423
- La Economía Social ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Por **Andrea Castrillo Bercianos** ..... 427
- La Economía Social y el desarrollo sostenible. Por **Yolanda Piedad Casado Ruiz**..... 433
- Fomento del empleo en los centros especiales de empleo de la Comunitat Valenciana. Por **Amalia Rodríguez González**..... 441
- La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. Veinte años de vigencia y resoluciones judiciales (1999-2019). Por **M<sup>a</sup> Soledad Fernández Sahagún** ..... 445
- La Economía Social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado. En homenaje al profesor José Luis Monzón Campos. Por **Amalia Rodríguez González**..... 449

## RESEÑAS DE PUBLICACIONES DE CARÁCTER JURÍDICO SOBRE ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL. Año 2022. Por **Itziar Villafáñez Pérez, Ane Echevarría Rubio y Amalia Rodríguez González** ..... 457

- Instrucciones para los autores / Instructions to authors..... 471
- Listado de ponentes y evaluadores (desde 2021) ..... 475
- Declaración ética y de buenas prácticas..... 476
- CIDEC ..... 479
- Observatorio Español de la Economía Social..... 480
- CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa..... 481

## In memoriam

# Profesor Dr. Mario Saul Schujman

El consejo de redacción de CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa quiere manifestar su pesar por el fallecimiento el 7 de abril de 2023 del Dr. Mario Saul Schujman, abogado, investigador y profesor en la Universidad Nacional de Rosario, y miembro del comité científico de esta Revista.

Mario reconocía en una de sus publicaciones: *“He dedicado mi vida a las cooperativas y a las organizaciones de la economía social y solidaria, porque pienso que son una forma alternativa con aptitud transformadora de la sociedad”*. En efecto, Mario ha dedicado gran parte de su actividad profesional como abogado, profesor e investigador a los temas que son objeto de atención en esta revista, convirtiéndose en un referente de la economía social, solidaria y comunitaria en Latinoamérica.

Como docente, cabe destacar su papel como coordinador y profesor del Centro de Estudios e Investigación de Cooperativas, Mutuales y Otras Entidades de la Economía Social de la Facultad de Derecho (UNR) entre 2005 y 2009; y posteriormente, y hasta el último momento, como codirector de la Maestría en Entidades de la Economía Social de dicha universidad. Su vocación por la formación y su compromiso social con los trabajadores ha sido una constante en su vida. Recientemente, el diario digital *Redacción Rosario*, producido por la Cooperativa de Trabajo La Masa, lo definía como “formador y capacitador permanente”.

Como investigador, Mario cuenta con numerosas publicaciones. Entre otras cabe destacar: *Derecho económico y social (2006)*; *Economía social y solidaria: praxis, vivencias e intenciones (2014)*; *Las cooperativas de trabajo en América Latina (2015)*; *La Economía social, solidaria y comunitaria: en el contexto del poder global, el estado y el derecho (2016)*; *La participación de los asociados en las entidades de la economía social y solidaria. Cooperativas de trabajo asociado. Autogestión. Carta del trabajador autogestionario (2019)*; *Cooperativas en la Argentina 2020 (2020)*; *Etapas que atraviesan las empresas recuperadas por los trabajadores. Su problemática jurídica (2020)*; *Cooperativas que recuperan empresas (2020)*, o *Pasado, presente y futuro para instituciones políticas públicas para las cooperativas en la Argentina (2022)*.

Mario era, sobre todo, una persona carismática, alegre, conversadora, entusiasta, amigable, convencido de las bondades del asociacionismo y de la autogestión; y tal vez por ello, estaba siempre ideando nuevos proyectos, y relaciones, nacionales e internacionales. En esta faceta Mario será recordado por promover la constitución de la Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria (AIDC-MESS), de la que fue director y más tarde, presidente de honor.

Mario ha sido una persona con una enorme calidad humana, muy respetada y muy querida, con muchos amigos, que vamos a echarle de menos, pero que afortunadamente, siempre podremos recordarle y conocer sus ideas a través de las obras que nos deja.

Queremos terminar por ello, este recuerdo, reproduciendo las palabras con las que Mario concluía una de sus obras en 2016: *“La utopía de un “mundo mejor posible” hay que construirla para que sea bandera en las contiendas que tenemos por delante. Contamos con prácticas en Latinoamérica, en la experiencia reciente y actual de sus estados nacionales, en el derecho y en la práctica de la economía social, solidaria y comunitaria que nos permiten pensar una vida con otros principios y otros valores. Pero que también son contrahegemónicas, y que nos muestran un “saber hacer” de los pueblos que nos marca una senda que puede ser una amplia avenida: la del futuro que soñamos para nosotros y nuestros hijos”*.

Querido Mario, porque compartimos contigo la ilusión de un mundo mejor, y las ganas de contribuir a ello, siempre te recordaremos. Nuestro más sentido pésame en especial para tu esposa Mariela, y tus hijas Nadia y Lara<sup>1</sup>.

**Gemma Fajardo García**

1. Esta breve reseña ha sido posible gracias a la colaboración de las profesoras Mónica Acuña y María Angeles Dicapua, compañeras del profesor Schujman en la Universidad Nacional de Rosario.



# Presentación

## Economía Social y transición ambiental justa

Las empresas de Economía Social se caracterizaron desde sus comienzos por la pretensión de asumir unos valores y principios que fueran más allá del mero ánimo de lucro que constituye el objetivo de la libertad de empresa en el marco del capitalismo. De este modo, los Pioneros de Rochdale proclamaron la necesidad de que, en este caso, las cooperativas estuvieran inspiradas en dichos principios superiores. En concreto, asumieron que su actividad debería estar orientada a potenciar el interés por la comunidad.

Desde ese momento, nunca se ha abandonado la pretensión de continuar por la senda de ese principio diferencial que ha de caracterizarla. Así, la Asociación cooperativa internacional renovó, en el año 1995, el compromiso de la búsqueda de valores como la democracia, la cooperación y, de nuevo, el interés por la comunidad.

Es evidente que durante estos años han surgido nuevos retos hacia los que transitar en la búsqueda de una sociedad más justa con los que la Economía social pretende estar comprometida. Así, en el caso que ahora nos ocupa, la protección del medio ambiente se ha ido abriendo camino como uno de dichos valores a alcanzar también desde este modelo de empresa.

En este sentido, recuérdese que en el art. 4 de la Ley 5/2011, de la Economía Social, se reconoce que, entre los principios orientadores que han de presidir la actividad de estas entidades, se encuentra la promoción de la sostenibilidad.

La Humanidad se encuentra ante uno de los mayores retos de su Historia. Es opinión común que el cambio climático ha llegado a unos niveles de difícil retorno. Se comienza a hablar de la existencia de una nueva Era Geológica consecuencia de un modo de producción, el capitalismo, caracterizado por la depredación de los recursos y la imposibilidad de adaptar la economía a los límites de nuestro planeta. Es por ello que dicha Era es denominada por el movimiento ecologista e importantes sectores de la comunidad científica como “Capita-loceno”. Por ello, la Transición Ecológica Justa solo se podrá llevar a cabo trascendiendo el modelo económico que ha imperado en los últimos siglos. Conforme a ello, toda preocupación por el interés por la comunidad habrá de poner la lucha medioambiental en el centro.

En este marco, adquiere una máxima actualidad la elaboración de este monográfico que, como puede comprobarse, posee como eje fundamental, precisamente, el análisis desde di-

versas perspectivas de la protección del medio ambiente en la práctica de la Economía social. Este número comienza, con el necesario esfuerzo conceptual aportado por la profesora Miñarro Yanini. En su estudio “La economía social como motor de desarrollo sostenible medioambiental y social” parte de una novedosa y original descripción del concepto sobre el que pivotan las normas más recientes sobre el tema. En concreto, procura una definición completa del concepto de “transición ecológica justa” con el propósito de comprobar si la economía social posee las potencialidades suficientes como para convertirse en un vector que coadyuve a alcanzar tales objetivos.

Partiendo, pues, de estas potencialidades, se desglosan diferentes ejemplos en los que las empresas de economía social están asumiendo especial protagonismo. En concreto, la profesora Rodríguez Escanciano aborda en “Economía social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa” las posibilidades de los empleos de calidad y sostenibles en el sector de los cuidados gracias a que las empresas de la Economía social se encuentran presididas en sus principios por la necesidad de la primacía de las personas y del fin social sobre el capital.

La dimensión del problema medioambiental ha alcanzado tal calibre que los organismos internacionales han intentado incorporar en sus agendas la asunción de compromisos tendentes a paliar tales problemas. Por ejemplo, las NNUU adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible donde se plantearon 17 objetivos a realizar con ese horizonte temporal. Al papel que la Economía Social y Solidaria puede desempeñar en la conquista del objetivo 13 (Acción por el clima) se dedican dos estudios también publicados en este número de nuestra revista. En concreto, nos referimos a los estudios de la profesora Lambea Rueda (“Objetivos de desarrollo sostenible, Estado de Derecho y Economía Social”) y del profesor Bolado Alonso (“Economía social versus ánimo de lucro: el derecho necesario para el control de legalidad y defensa de los objetivos de desarrollo sostenible”).

En el mismo sentido, la profesora Álvarez Cuesta analiza en “Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica, en particular en la economía circular y en los empleos verdes” las posibilidades de las empresas de inserción en la lucha contra la vulnerabilidad social y la protección medioambiental. Su trabajo aborda, partiendo del concepto de empleo verde, el estudio de tales empresas como instrumentos adecuados para la implementación de la economía circular a través de la gestión de residuos y el reciclaje. También son objeto de estudio las relaciones entre la economía circular y las empresas de inserción por el profesor Canalda Criado en “Empresas de inserción y economía circular: el itinerario formativo como herramienta para la transición justa”. Aunque en esta ocasión añadiendo una oportuna valoración de la capacidad de tales empresas para garantizar el derecho a la formación de las personas sujetas a itinerarios de inserción.

La profesora Vañó Vañó, por su parte, nos transmite en “Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa” su convencimiento sobre las amplias posibilidades que las comunidades energéticas poseen en

la gestión de la transición energética y la necesidad de colaboración público-privada para incrementar tales potencialidades. Conforme a las conclusiones aportadas por esta profesora, este tipo de comunidades energéticas, en concreto las que apuestan por las energías renovables, supondrán un “gran impulso para la gestión de la demanda y son una oportunidad para ayudar a combatir la pobreza energética”. No obstante, como consecuencia de la existencia de diversos modelos de comunidades y el interés de las grandes corporaciones energéticas por controlar todos los niveles de producción y comercialización de la energía, se concibe como necesario diferenciar entre los diferentes modelos que están surgiendo.

Directamente relacionado con estas cuestiones, se viene destacando la necesidad de dotar a las empresas del Tercer Sector de instrumentos de financiación propios que les hagan menos sensibles a los vaivenes económicos. Así se viene destacando las virtualidades de las “monedas sociales” para conseguir que el Tercer Sector adquiera, siquiera parcialmente, una cierta independencia financiera. En concreto, en el estudio “Hacia una financiación verde y digital del tercer sector. La criptomoneda social complementaria G1”, elaborado por los profesores Luque Mateo y Gómez Álvarez, se aborda el análisis de la criptomoneda social complementaria G1 o Moneda Libre como instrumento idóneo de financiación digital y verde para las empresas de economía social.

Para finalizar este recorrido por las diferentes aportaciones contenidas en este monográfico, la profesora Chacartegui Jávega destaca en “Ecofeminismo en el ámbito de la economía social: una visión desde las cooperativas de trabajo asociado” la histórica alianza entre la lucha por un medioambiente saludable y la conquista de la igualdad entre hombres y mujeres. Como se sabe, el movimiento ecologista incorporó, casi desde sus inicios, buena parte de los postulados teóricos del movimiento feminista dando lugar al concepto de ecofeminismo. En particular, esta profesora aborda el estudio de la negociación colectiva llevada a cabo en el mundo cooperativo en un intento de comprobar las buenas prácticas que vienen permitiendo hacer efectivos en su seno los principios de la igualdad hombre y mujer en el marco de los retos que plantea la Transición ecológica justa.

**Juan Escribano Gutiérrez**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la SS  
Universidad de Córdoba

<https://orcid.org/0000-0003-0901-3089>



# ARTÍCULOS

---

## **Margarita Miñarro Yanini**

La Economía Social como motor de desarrollo sostenible medioambiental y social

## **Susana Rodríguez Escanciano**

Economía Social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa

## **Ana Lambea Rueda**

Objetivos de Desarrollo Sostenible, Estado de Derecho y Economía Social

## **Jesús Bolado Alonso**

Economía Social versus ánimo de lucro: el derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

## **Henar Álvarez Cuesta**

Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica, en particular en la economía circular y en los empleos verdes

## **Sergio Canalda Criado**

Empresas de inserción y economía circular: el itinerario formativo como herramienta para la transición justa

## **M<sup>a</sup> José Vañó Vañó**

Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa

## **Juan Jesús Gómez Álvarez - Miguel Ángel Luque Mateo**

Hacia una financiación verde y digital del Tercer Sector a través de las criptomonedas sociales complementarias. Aspectos fiscales

## **Consuelo Chacartegui Jávega**

Ecofeminismo en el ámbito de la Economía Social: una visión desde las cooperativas



# LA ECONOMÍA SOCIAL COMO MOTOR DE DESARROLLO SOSTENIBLE MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL

THE SOCIAL ECONOMY AS A ENGINE OF SUSTANAIBLE ENVIRONMENTAL AND SOCIAL DEVELOPMENT

**Margarita Miñarro Yanini**

Profesora Titular Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

IP Grupo Laborclima

Universidad Jaume I, Castellón

ORCID: <https://0000-0001-8411-3595>

## RESUMEN

La noción “transición ecológica justa” supone apartarse de un modelo productivo depredador que, con el único objetivo de lograr el mayor enriquecimiento, degrada el medioambiente y precariza a las personas trabajadoras. Implica, así, transformar la manera de producir para adoptar procesos más respetuosos con el medio ambiente y con los derechos laborales de las personas trabajadoras. En el presente trabajo se examina el concepto “transición ecológica justa”, tanto en sus bases normativas como en su significación sustantiva, efectuando un análisis de la normativa clave en materia medioambiental o con incidencia en ésta, para determinar de qué manera y en qué medida se proyecta en ella. Tras este examen, se pone de manifiesto el perfecto encaje que tiene la economía social en los postulados y exigencias de la transición ecológica justa, por lo que se destaca que, con los debidos apoyos, puede ser el motor de la transición ecológica justa.

**PALABRAS CLAVE:** Transición ecológica justa, sostenibilidad, tratamiento jurídico, economía social.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** MIÑARRO YANINI, Margarita: "La Economía Social como motor de desarrollo sostenible medioambiental y social", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 15-47.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26516>

#### **ABSTRACT**

The notion of "just ecological transition" means moving away from a predatory productive model that aims to achieve the greatest enrichment, degrades the environment and makes workers precarious. It implies transforming the way of producing to adopt processes that are more respectful with the environment and with the labor rights of workers. In the present work, the notion of "just ecological transition" is examined, in its normative regulation and in its substantive significance, analyzing the key regulations in environmental matters or with an impact on it to determine how and to what extent it is projected on it. After this, the adaptation of the social economy to the postulates and demands of the just ecological transition is revealed, for which it is highlighted that, with the appropriate support, it can be the engine of the just ecological transition.

**KEYWORDS:** Just ecological transition, sustainability, legal treatment, social economy.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A130, F660, K310, P130.



## EXTENDED ABSTRACT

The verification of the anthropocene nature of climate change determines that the only possible rational response is the introduction of profound changes in the way of living, consuming, and, in general, in the way of being and acting in the world. Among those areas in which it is essential to introduce changes is, in a priority place, the way of producing and, correlatively, of working. In this way, the economic and social dimensions (understood in the broadest sense) are involved frontally, posing new challenges hitherto unknown. Until now, the only guideline that has been followed is that of exponential and unlimited economic growth led by large companies and supported by States, which, among other things, has meant degrading the environment (often at zero cost). In addition, these growing profit margins have not been projected in the socio-labour field, in which there has been a constant downward pressure on working conditions.

In this context, the notion of “just ecological transition” arises as a reordering response of society from social law, incorporating a system of guarantees linked to the “principle of green social justice” that implies guiding the entire legal system to achieve the objective of stopping the climate change by applying a socially just ecological transition strategy. Such a concept means breaking with the pre-existing predatory productive model that, with the sole objective of achieving the greatest enrichment, degrades the environment and makes workers precarious. Thus, it implies transforming the way of producing to adopt processes that are more respectful with the environment and with the labor rights of workers. The concept “just ecological transition” only has a clear meaning in a partial way, since it presents another more variable part, given the intensity and diversity of channels through which it can transit. In this sense, the work of the ILO in describing the ecological transition as “socially just” and also in reinforcing the specific labor aspect within the framework of this process is very remarkable. In any case, this intervention was as necessary as it was logical, since this transition already started from a previous negative employment context that the transition to the new system could exacerbate if adequate measures are not established to avoid it and, finally, because any change implies a risk, but also, well oriented, an opportunity for improvement. In this way, taking decent work as a central reference as an essential condition for social justice, it has established a socio-labour “road map” for the transition. Such a conception has been projected in the supranational sphere (UN, EU). With regard to Spain, Law 7/2021, of May 20, on climate change and energy transition, which constitutes (or should constitute) the central axis of the transition process, although it states in its preamble that social justice must guide the ecological transition, the truth is that it is more concerned with designing and ordering the instruments for the so-called “climate governance” than with establishing true guarantees so that the ecological transition is socially just. Other recent regulations with labor content, such as Laws 2/2023, of February 20, regulating the protection of people

who report violations of regulations and the fight against corruption, and Law 3/2023, of February 28, on Employment, surprisingly, they have also been missed opportunities to make substantial progress on the just ecological transition.

Regarding the development model, the capitalist mode of production is closely linked to the “dirty economy” that causes environmental degradation and, beyond, climate change. This pattern, although it is the one that has been applied in the majority (in fact, it has been self-servingly intended to be unavoidable), is not the only existing development option. In this sense, the social economy offers development channels that are more balanced in its objectives and interests, which are not based on exploitation, but on harmonious growth, which can generate important positive effects from the social and environmental point of view. These advantages are essential in the current context, so they must determine that these alternative formulas take center stage in the context of the climate crisis and, coherently, that they be promoted in order to guarantee their expansion in the face of the evidence of resistance to their empowerment. The Comprehensive Law for the Promotion of the Social Economy -which at the time this paper is being written is in the draft phase-, among other things, intensifies the projection of the cooperative values of the international cooperative alliance in the definition of social economy. Given that the social economy provides an “added value” with respect to the other economic agents, which increases its transformative capacity and, therefore, also its usefulness for society in the current context, it can play a key role in the ecological transition. This is how the Employment Law seems to understand it, which dots its text with references to the social economy, especially in terms of active employment policies. In this way, given the pointed connection that may exist between the activities linked to ecological production and the social economy, by this indirect route, ways could be found in the Employment Law that promote at the same time the forms of production of the social economy and green economy. In the last part of this work, it is highlighted that cooperatives are the social economy entities that best respond to the transforming social and purely ecological vocation, by constituting their natural way of acting in the development of their activity, in which it is central. the work of those who integrate them. Although every cooperative assumes environmental protection, by virtue of cooperative principles, some adopt it as a specific objective, thus gaining special significance as promoters of the necessary greening of the economy. These are the associated work cooperatives that carry out activities within the green economy, which constitute an important driver of “green jobs”, in the qualified socio labour dimension given by the ILO, which includes as an essential part of the definition the character of decent. That is why, in the necessary transition to a more ecological world, it is essential to specifically promote the action of cooperatives that carry out their activities within the framework of the green economy and create green jobs, as genuine actors of the necessary change. To this end, the regulatory measures that establish advantages in relation to these entities, as well as the institutional programs to

support and promote creation and employment in cooperatives, are considered very positive. However, it is missing that cooperatives that carry out activities within the green economy and create green employment are promoted, specifically and to a greater extent, since they are the ones that can most adequately pilot the necessary transition from a productive model.

## SUMARIO

1. Introducción. 2. Transición ecológica socialmente justa. 3. Los déficits de políticas sociales y laborales del marco legislativo español. 4. La economía social y el autoempleo colectivo como nuevos ejes de desarrollo en el marco de transición ecológica justa. 4.1. Las formas de economía social de las empresas como alternativa viable al modelo de explotación competitivo-especulativa de mercado. 4.2. Posición de la nueva ley de empleo en la potenciación de las formas de economía social como vía indirecta para favorecer el desarrollo en clave verde. 4.3. El empleo en clave verde: el savoir faire cooperativo ecológico y laboral. 5. Conclusiones. Bibliografía citada.

### 1. Introducción

Cabalmente, ante la realidad del cambio climático antropoceno la única respuesta racional posible es la introducción de cambios profundos en la manera de vivir, de consumir, y, en general, en la forma de estar y actuar en el mundo. Entre esas áreas de imprescindible cambio ocupa un lugar prioritario la forma de producir y, correlativamente, de trabajar. En consecuencia, la transversalidad del cambio climático se hace patente al afectar, también, a la dimensión económica y social -en todos sus sentidos-, planteando retos en ambos aspectos.

Con todo, lo cierto es que, hasta el momento, la única brújula que ha guiado el “desarrollo económico” es el crecimiento exponencial e ilimitado, protagonizado por las grandes empresas con el beneplácito de los Estados. En su nombre se han sacrificado de forma constante y creciente bienes sociales esenciales. Así, se ha contaminado el medioambiente, se han malogrado recursos naturales y se han bloqueado o pospuesto hasta una mejor ocasión -que nunca llega- planes de preservación o protección del medio natural. Asimismo, en un plano socio-laboral, los beneficios de ese crecimiento “depredador” no han repercutido en las personas trabajadoras, puesto que, mientras los beneficios de las empresas han venido alcanzando cifras record, las condiciones de trabajo han sufrido una constante tensión a la baja, hasta el punto de acuñarse categorías que racionalmente parecen contradictorias, como la de “trabajadores pobres”<sup>1</sup>. Como ya observaron hace décadas mentes preclaras de la

1. Sobre esta categoría y las diversas subcategorías que puede integrar, vid. extensamente GALA DURÁN, Carolina y CALVO GALLEGU, Javier (dirs): *Pobreza en la ocupación e instrumentos de reacción*, Murcia, Laborum, 2018, o CALVO GALLEGU, Javier y GÓMEZ ÁLVAREZ, M<sup>a</sup> Rosario (dirs): *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Murcia, Laborum, 2017.

“meta-economía”, *la economía convencional y sus instrumentos, abortos en un mundo de abstracciones* -pero, debe añadirse, de propósitos muy concretos-, *no tiene en cuenta ni a las personas ni a la naturaleza*<sup>2</sup>.

Muchos años más tarde, cuando ya los efectos de este desenfreno son absolutamente tangibles, es cuando se ha planteado la necesaria “transformación ecológica”, que implica que no es suficiente introducir cambios puntuales en la realidad preexistente, sino que es preciso hacer una revisión íntegra que alcance a sus fundamentos, e interiorizar el nuevo modelo en aras a desarrollar un sistema coherente y respetuoso con el medioambiente. A fin de que tal transformación sea realmente eficaz, es necesaria la acción coordinada y simultánea de todos los Estados, planteándose así uno de los muchos escollos, de importancia clave, que esta dificultando la adopción de medidas contundentes frente al cambio climático, como se ha evidenciado en las sucesivas COP, según se desarrollará seguidamente.

En este necesario proceso de cambio, es oportuno apostar por actores que ya conocen y vienen aplicando habitualmente las claves del nuevo modelo. En este sentido, la economía social puede desempeñar un papel esencial, dado que sus objetivos e intereses se basan en un desarrollo equilibrado y armonioso, respetuoso con el medio y con las personas –que con frecuencia constituyen el eje de su actividad-. La reforma en ciernes de su régimen jurídico trata de reforzar estas entidades y colaborar para el mejor desarrollo de sus actividades, intensificando con ello su aportación positiva desde el punto de vista social y ambiental<sup>3</sup>.

## 2. La transición ecológica socialmente justa

En cualquier caso, ante lo insostenible de la situación, resulta imprescindible e inaplazable arbitrar una respuesta reordenadora de la sociedad desde el Derecho social, incorporando un sistema de garantías ligado al “principio de justicia social verde”<sup>4</sup>. Ello implica orientar todo el ordenamiento jurídico al objetivo de frenar el cambio climático a través de una transición ecológica justa.

2. PIGEM, Jordi: Prólogo a SCHUMACHER, Ernst Friedrich, *Una guía para escépticos*, Girona, Atalanta, 2019, p.14.

3. Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social.

4. En este sentido, vid. MIÑARRO YANINI, Margarita: “El papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa”. En: AAVV *Cambio climático y Derecho Social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén IVRA, 2021, p.9.

En esta línea, el Pacto Verde Europeo<sup>5</sup>, que establece la estrategia de la UE para alcanzar la neutralidad climática, incide en la idea de justicia social, que debe acompañar el cambio hacia el nuevo modelo<sup>6</sup>. Por lo que respecta a la noción “transición ecológica”, poca duda cabe respecto de su sentido, dado que los términos que integran esta fórmula sugieren que supone un tránsito de situación en clave ecológica, es decir, un proceso de cambio hacia un sistema respetuoso con el medio ambiente. No obstante, este es el núcleo más objetivado de la noción, pero va acompañado de otros elementos más indeterminados. Ello es así porque, por una parte, tal cambio puede tener múltiples intensidades, y por otra, la senda del cambio puede transitar por muy diversas vías.

En cuanto a la primera cuestión, las diversas Conferencias de las Partes (COP), integradas por los países firmantes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>7</sup> (Río, 1992), generalmente con grandes dificultades, han ido marcando objetivos medioambientales. El Protocolo de Kioto<sup>8</sup> (adoptado en la COP 3, 1997) constituye el hito inicial, pues supone el primer compromiso cuantitativo de reducción de emisiones relativas a seis gases que producen efecto invernadero para los países con más emisiones per cápita (anexo B). En ello reside su relevancia, puesto que la poca ambición de la reducción -fijada en “no menos de un 5% respecto de 1990”-, la indeterminación de sanciones para el caso de incumplimiento -que debilita su obligatoriedad- y el establecimiento de controvertidos mecanismos de flexibilización<sup>9</sup>, determina que desde su concepción fuera tímido y parcial. Además, no fue firmado por China y EEUU, lo que evidentemente debilitó de forma muy notable su eventual impacto.

5. Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, de 11 de diciembre de 2019.

6. Sobre este Pacto, vid. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio climático en España”, *IUSLABOR*, 2/2020, p.80 ss.

7. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es una de las resultantes de la Cumbre de la Tierra, de Río (1992). Los Estados que la han ratificado -en la actualidad, 197-, se reúnen anualmente en las Conferencias de las Partes (COP), en las que examinan las memorias de emisiones de las partes, evalúan los resultados y revisan y/o marcan los objetivos a seguir, vid. <https://unfccc.int/es>

8. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

9. Para los países del anexo I (más contaminantes), compra-venta de derechos de emisión (art.17), financiación de proyectos que suponga reducción de emisiones en otro país y posibilidad de exceder su permiso de emisiones mediante la inversión, pública o privada, en proyectos que supongan reducción de emisiones en países externos al anexo I (art.12). Sobre estos mecanismos, vid. ROCA JUSMET, Jordi: “La experiencia del protocolo de Kioto: luces y sombras”, *CIP-ECOSOCIAL, Boletín ECOS*, nº9, 2009, p.3.

Tras algunos fracasos notables que evidencian las grandes resistencias de los Estados industrializados por adoptar compromisos vinculantes concretos -v.gr. COP 13, 2007; COP 19, 2013-, el siguiente hito está constituido por el Acuerdo de París, tratado internacional sobre cambio climático adoptado en 2015 (COP 21) cuyo máximo logro radicó en que todas las partes se comprometieron de manera vinculante a actuar con el objetivo de mantener el incremento de la temperatura por debajo de los 2° C respecto de los niveles preindustriales, a tratar de hacer esfuerzos por limitar el calentamiento global por debajo de los 1.5 ° C y a adoptar medidas de adaptación, debiendo dar cuenta de ello cada 5 años (art.4.9 y 14.2). La UE, que refuerza su voluntad de liderazgo en materia de clima participando en las COP como única parte, ha venido estableciendo metas cuantitativas concretas con voluntad expansiva, como es el de reducir las emisiones un 55% para 2030, marcando el objetivo de la neutralidad climática para 2050 en 2018<sup>10</sup>. Con todo, como suele suceder, la fase ejecutiva está siendo mucho más problemática, siendo muestra de ello los decepcionantes resultados de la COP 27 (Sharm el Sheij, 2022), celebrada con el telón de fondo de la crisis energética y la guerra en Ucrania, que hacen cuestionar muy seriamente el mantenimiento de los objetivos de reducción de emisiones<sup>11</sup>.

Por lo que respecta a la manera en que llevar a cabo ese tránsito, la natural injusticia climática, que determina que los efectos sociales negativos del cambio climático y de las políticas restrictivas para hacerle frente se proyecten de forma especial en poblaciones y grupos menos pudientes, marcaba un eje de necesaria atención. Así, incluso el tímido protocolo de Kioto incidió en minimizar las repercusiones sociales negativas que para las Partes en desarrollo pudieran derivar de la aplicación de las medidas que preveía (arts.2.3 y 3.14), y la necesidad de tener en cuenta la dimensión social en el examen periódico del Protocolo, de las estrategias de respuesta y en la evaluación de efectos (arts.9.1, 10,d y 13.4). El Acuerdo de París abunda en esa línea (art.7, 4 y 9,e), pero más allá de las referencias formales, lo cierto es que su aplicación requería una verdadera transformación social y económica, que constituye la esencia de la transición ecológica.

En este punto, la contribución de la OIT ha sido determinante para la adjetivación de la transición ecológica como “socialmente justa”, así como para el refuerzo en esta dimensión de la específica vertiente laboral. En cualquier caso, tal intervención era tan necesaria como lógica, porque la transición arranca de un contexto laboral

10. Pacto verde europeo, de 11 de diciembre de 2019 y el Reglamento por el que se establece el marco para establecer la neutralidad climática y se modifican los reglamentos 401/2009 y 2018/1999 (Ley europea del clima), de 30 de junio de 2021.

11. Pese a las positivas lecturas que quieran hacerse desde la organización <https://unfccc.int/es/cop27>

previo negativo resultante de la confluencia de variados factores, el tránsito al nuevo sistema es una fase compleja que podría agudizar aún más las desigualdades y, en fin, todo cambio implica un riesgo, pero también, bien orientado, una oportunidad de mejora. De este modo, ondeando la bandera del trabajo decente como condición imprescindible para la justicia social<sup>12</sup>, ha establecido una “hoja de ruta” socio-laboral para la transición. En este sentido, son reseñables sus “Directrices de Política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos”, adoptadas en 2015. Con el precedente cercano de la Resolución sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes (2013), en éstas, la Organización establece una guía de cómo ha de hacerse la transición ecológica para que sea socialmente justa. En este sentido, como punto de partida, destaca que *los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente -diálogo social, protección social, derechos en el trabajo y empleo- son componentes indispensables del desarrollo sostenible que deben ponerse en el centro de las políticas encaminadas a lograr un crecimiento y un desarrollo sólidos, sostenibles e incluyentes* (7). Asimismo, define desarrollo sostenible, clarificando que *abarca tres dimensiones -la económica, la social y la ambiental- que están interrelacionadas, revisten igual importancia y deben abordarse conjuntamente* (8), avanzando con ello una clave esencial del signo de las medidas que integra.

Examinada de una manera superficial, una parte de las afirmaciones que contiene el documento puede parecer excesivamente idealista respecto de los efectos de la transición ecológica en el ámbito socio-laboral. Señala, así que ha de *contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente para todos, la inclusión social y la erradicación de la pobreza* (10) o, más intensamente aún que *la ecologización de la economía mejorará nuestra capacidad para gestionar los recursos naturales de forma sostenible, aumentar la eficiencia energética y reducir los desechos, y al mismo tiempo permitirá enfrentar las desigualdades y potenciar la resiliencia. La ecologización de los empleos y la promoción de los empleos verdes, tanto en los sectores tradicionales como en los emergentes, fomentarán una economía competitiva, con bajas emisiones de carbono y ambientalmente sostenible, así como modalidades sostenibles de consumo y producción, y contribuirán a la lucha contra el cambio climático* (13). Con todo, en un examen más detenido se aprecia que su sentido es, más bien, señalar la potencialidad que entraña la transición ecológica en el terreno social, pues brevemente se intercala las precisiones “debe gestionarse correctamente” y “bien gestionadas”, que atemperan tan altas expectativas. En suma, con ello está indicando que no sólo se pueden neutralizar los efectos laborales negativos de la transición ecológica, sino que, si se gestiona de manera adecuada, éstos pueden

12. OIT “Trabajo decente para la justicia social”, 2017, [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS\\_545304/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_545304/lang-es/index.htm)



ser positivos. La cuestión axial es, en consecuencia, establecer -y que se apliquen adecuadamente, por supuesto- las pautas de esa gestión que ha de convertir el reto en oportunidad. A tal efecto, en las Directrices de la OIT se identifican fundamentalmente tres variables: la transición justa requiere una gran variedad de esfuerzos y actividades de la OIT y de los Estados -cuantitativa-, tales acciones incluyen muy diversas dimensiones -cualitativa-, y dada la urgencia que exige la aplicación de los cambios, han de acometerse de forma simultánea, por lo que *abordarlos de manera conjunta no es una opción, sino una necesidad* -temporal-. Como especificación de éstas, el documento ordena los ejes de acción que han de ponerse en marcha, delimitando las muy variadas esferas políticas así como las disposiciones institucionales que han de actuar en cooperación y coordinación. En este sentido, destaca el papel clave que debe jugar el diálogo social y el tripartismo en la transición justa, así como el necesario condicionante que debe suponer el desarrollo sostenible en las políticas macroeconómicas y de crecimiento, en las que debe integrarse y con las que ha de armonizarse, especificando las actuaciones a realizar desde este prisma. Asimismo, especifica una serie de medidas que los gobiernos han de desarrollar en consulta con los interlocutores sociales, que se integran en diversas áreas políticas, a saber, políticas industriales y sectoriales, de empresas, de desarrollo de competencias, de seguridad y salud en el trabajo, de protección social y de mercado de trabajo.

Como ineludible telón de fondo de este proceso, la Agenda 2030 (ONU, 2015) trata de impulsar esa transición ecológica justa a través de los ODS, que resumen objetivos de desarrollo social, económico y medioambiental, entre los que se encuentra el trabajo decente y crecimiento económico (8), la energía asequible y no contaminante (7), la producción y consumo responsables (12) o la acción por el clima (13). Éstos constituyen pilares transformadores que pretenden reinterpretar la globalización y hacer de ésta la base de un nuevo contrato social global<sup>13</sup>. Realmente, la función que pueden desempeñar en el cambio de modelo es muy potente, pues son un pilar universal de los derechos sociales respecto del que incluso se ha apuntado que, con el compromiso de los Estados, constituyen una suerte de constitucionalismo global multinivel<sup>14</sup>. Con todo, si bien sustancialmente podrían jugar ese rol, se

13. En este sentido, BUYOLO GARCÍA, Federico: “Una economía con valor para un nuevo contrato social global”, *Noticias CIDEA*, nº61, 2019, p.41.

14. Así lo destaca JIMENA QUESADA, Luis: “El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, *Lex Social*, vol.9, nº1, 2019, p.17.

considera que, formalmente, su falta de eficacia vinculante es un importante obstáculo que merma sus capacidades reales<sup>15</sup>.

En el ámbito de la UE también se ha proyectado la idea de la necesaria justicia social que debe guiar el proceso de transición ecológica en los diversos documentos-guía que la orientan. Así, la llamada “Ley Europea del Clima”, con un léxico variado, incide repetidamente en esta idea, afirmando que la transición ecológica debe ser “justa”, “socialmente equilibrada”, “equitativa”, “integradora”, y, en fin, que ha de producirse “sin dejar a nadie atrás”.

En un plano más específico, la Nueva Agenda Estratégica 2019-2024<sup>16</sup>, trata de garantizar una tal transición justa, inclusiva y “acompañadora”. Por su parte, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>17</sup>, además de remarcar la necesidad de unidad, subraya el objetivo de que *nadie se quede atrás* en el proceso de transición ecológica, insistiendo en que *la transformación ha de ser justa e integradora*, debe dar lugar a un *crecimiento sostenible e integrador* y todo ello ha de conducir a una *sociedad equitativa*.

De especial relevancia, en este sentido, es la Recomendación para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática<sup>18</sup>, que advirtiendo de que *los efectos de la transición ecológica hacia la neutralidad climática, si no se basan en una combinación adecuada de políticas, podrían implicar pérdidas de PIB de hasta un 0,39 % en la Unión y pérdidas de empleo de hasta un 0,26 %*, tiene por objeto definir directrices políticas y medidas sociales y de empleo dirigidas a *garantizar que la transición de la Unión hacia una economía climáticamente neutra y sostenible desde el punto de vista medioambiental para 2050 sea justa y no deje a nadie atrás*. A tal fin, proyectando el carácter transversal que tienen los efectos del cambio climático y que, por ello, deben tener también las respuestas que se formulen, que han de buscar soluciones de justicia social, establece cuatro paquetes de medidas para una transición ecológica justa. Éstos son (1) el apoyo activo al empleo, fundamentalmente para las personas más afectadas por la transición que se encuentren en situación de vulnerabilidad -que incluye medidas como el análisis y control de los riesgos laborales vinculados a la transición ecológica-, (2) la educación y formación -en la órbita de la transición ecológica y orientada al empleo-, (3) la equidad de los sistemas tributarios y prestaciones y de

15. Por cuanto se trata de un texto con eficacia recomendatoria. En cualquier caso, ha de recordarse que incluso los instrumentos internacionales obligatorios se encuentran con problemas de déficits de garantías de cumplimiento, vid. Sobre este problema FERRAJOLI, Luigi: *Derechos y garantías*, Trotta, 2009 (6ª ed), p.31.

16. Adoptada el 20 de junio de 2019.

17. Comunicación de la Comisión, de 4 de marzo de 2021.

18. Adoptada el 16 de junio de 2022

los sistemas de protección social -atendiendo de manera particular a las personas más afectadas por la transición ecológica y vulnerables-, y (4) el acceso a servicios esenciales, con mención específica a la vivienda. La Recomendación también incluye unos elementos transversales de aplicación que, fundamentalmente, inciden en la necesidad de coordinación, dado el amplio espectro de efectos de la transición ecológica, y coherentemente, de las medidas para hacerles frente, así como en la vasta implicación que es necesaria para llevarlas a efecto. Por último, recoge unas previsiones para el uso óptimo de la financiación pública y privada, así como una referencia a acciones futuras para una transición ecológica justa, entre las que destaca el apoyo a la mejora de la adecuación, la coherencia y la eficacia de las políticas de transición justa de los Estados miembros, haciendo referencia particular a los aspectos laborales, sociales y distributivos que deben tenerse en cuenta en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes nacionales y las estrategias.

### 3. Los déficits de políticas sociales y laborales del marco legislativo español

En el ámbito nacional, la norma que marca el camino a recorrer, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, debiera ser la que refleje la necesidad de que la transición ecológica sea socialmente justa. No obstante, aunque ésta se hace eco de que la justicia social debe orientar la transición ecológica, tales referencias quedan más en el plano formal que en el de las realizaciones prácticas. De este modo, en su Preámbulo, la Ley 7/2021 se refiere a las necesarias “respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía”, a la minimización de “los impactos sociales negativos”, y a las “medidas de acompañamiento en la transición a los colectivos más vulnerables”. Estos objetivos no se formulan como absolutos, sino que se relativizan o reequilibran con otros de índole económica, como los de “facilitar las señales adecuadas para atraer la confianza de los inversores y minorar los riesgos financieros asociados al incremento del volumen de emisiones de gases de efecto invernadero o a la mayor vulnerabilidad frente a los impactos físicos del cambio climático”. En suma, en esta parte de la norma se aprecia un apoyo a la exigencia de justicia social en la transición ecológica, que coexiste con las económicas, manteniendo una relación transaccional.

En cualquier caso, las ilusionantes expectativas a las que apunta este Preámbulo no se confirman en la parte dispositiva de esta Ley. Ello pese a que, entre sus objetivos, definidos en el art.1, se encuentra el de *promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere*

*empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades*, además de asegurar el cumplimiento por parte de España de los objetivos del Acuerdo de París, facilitar la descarbonización de la economía y su tránsito a un modelo circular que garantice el uso racional y solidario de los recursos. Por lo que respecta a sus principios rectores, previstos en el art.2, aunque algo más tímidamente de lo que sería deseable y con un criterio selectivo bastante propio, se cuelean algunos con dimensión social, como el desarrollo sostenible, la cohesión social y territorial, la protección de la salud pública, de colectivos vulnerables y la igualdad entre mujeres y hombres.

Con todo, pese a esta “tarjeta de presentación”, un análisis global de la norma revela que se implica más en el diseño y ordenación de los instrumentos para la denominada “gobernanza climática”<sup>19</sup> que en establecer verdaderas garantías para que la transición ecológica sea socialmente justa<sup>20</sup>.

Así, es cierto que establece un enfoque global orientado a la transición ecológica justa, y que deja traslucir algunas referencias en las que puede percibirse la presencia de esta dimensión. De este modo, el art.17 de la Ley de Cambio Climático y Transición Ecológica, relativo al Plan Nacional de Orientación al cambio climático, prevé la ordenación de todas las políticas en clave de sostenibilidad medioambiental. Evidentemente, si bien esta acción orientada debe ser general, tendrán más peso unas ramas que otras, siendo las más implicadas aquellas que tienen mayor implicación social, como son las políticas de mercado de trabajo, mencionadas de manera reiterada en el Preámbulo. Con todo, también se cuelean en la norma algunas referencias específicas a áreas implicadas, -como es el ya citado empleo, protección social, formación, salud, también protección a colectivos vulnerables-, pero sin que se les preste la atención que se considera merecerían en la clave que ha de impulsar la transición ecológica justa.

En suma, pese a tratarse de la norma referencial en la materia, la Ley 7/2021 parece de sincera ambición para alcanzar una transición ecológica justa, al quedarse en la dimensión planificadora y no trascender al plano de los compromisos concretos y las garantías efectivas<sup>21</sup>.

19. Sobre estos instrumentos, vid. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España ¿una verdadera apuesta por una transición justa?”, *ADAPT, Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol.10, nº1, 2022, p.327 ss.

20. No obstante, plumas expertas parecen mantener una opinión más favorable, al considerar que *el concepto clave que articula la Ley no es otro que la “transición justa”*, vid. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “La transición justa en la Ley de Cambio Climático”, *noticias CIELO*, nº9, 2021.

21. En este sentido, MIÑARRO YANINI, Margarita: “El papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa”, *op. cit.*, p.9 ss.

En cualquier caso, es oportuno recordar que, años atrás, fue adoptada la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que pretendía impulsar un modelo sostenible desde el punto de vista económico, social y también medioambiental. Siendo tan ambicioso su objetivo, y por ello tantas las materias a tratar -de hecho, la norma incide reiteradamente en la transversalidad-, no sorprende la muy considerable extensión de la norma (que alcanza los 114 artículos, 20 DA, 9 DT y 60 DF). Aunque las referencias a cuestiones medioambientales abundan a lo largo del texto, su tratamiento específico se incluye en el Título III, que trata fundamentalmente cuatro aspectos, a saber, la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible, y la rehabilitación de vivienda (actualmente derogado). No obstante, pese a la ambición mostrada por la norma, presenta una muy importante merma de contenido, puesto que deja *al margen del contenido de la Ley (...) las reformas correspondientes a la sostenibilidad social, esencialmente en materia de empleo y de seguridad social, pues las exigencias específicas de acuerdo en estos ámbitos, en el marco del Diálogo Social y del Pacto de Toledo, respectivamente, aconsejan tramitar las propuestas en textos y procedimientos diferenciados*. En cualquier caso, la incidencia de las materias tratadas en el ámbito de la producción y la empresa es indiscutible. También acusa la norma otras carencias, como la falta de referencia a la gestión de residuos, las referencias a recursos hídricos, la consideración específica del sector agrario y previsiones que interrelacionen los aspectos tratados, entre otros, como apuntó el Dictamen del CES<sup>22</sup>, y que son esperables, dada su -imposible razonablemente para una norma- vocación omnicompreensiva. Por desgracia, el “ruido” de la polémica generada durante la gestación y adopción de esta Ley<sup>23</sup> fue mucho mayor que el impacto práctico que ha desplegado.

Por lo demás, los instrumentos normativos relativos a dimensiones o aspectos socio-laborales concretos pueden constituir valiosas herramientas para hacer efectiva la transición ecológica justa. Con todo, también es cierto que esta potencialidad no siempre es suficientemente aprovechada o, directamente, es desperdiciada.

Es el caso de la muy reciente Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que pese a su extensión -setenta artículos y decenas de disposiciones extravagantes-, y a ser ambiciosa en cuanto a la ampliación del espectro de colectivos de protección prioritaria

22. Vid. <https://www.ces.es/documents/10180/24619/DicECONOSOSTENIBLE%20Borr4/a61327ed-96da-4a32-844c-96d1c13fce3a>

23. Con rechazo parlamentario incluido de la originaria y controvertida DF segunda -la llamada “disposición Sinde”, que permitía cerrar páginas web por vulnerar derechos de propiedad intelectual <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-economia-congreso-tumba-disposicion-final-segunda-ley-economia-sostenible-quequedarse-solo-psoe-20101221232148.html> - y controversia por cuestiones competenciales incluidas <https://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/22/barcelona/1321993013.html>

(art.50), simplemente obvia esta materia. Así, sorprende, dada la crítica situación medioambiental existente, que únicamente contenga una referencia a la “transformación ecológica”, entre los objetivos de la formación en el trabajo (art.33.2,i), es decir, en un plano difuso y con escasa operatividad real. Más allá, la Ley no incluye ninguna previsión específica relativa a la transición ecológica, puesto que si contiene alguna referencia -exactamente 3- a la “sostenibilidad”, sin más adjetivación, pero, como es sabido, se trata de un término muy amplio, aplicable por ello a muchas esferas (económica, temporal...) y que, por tanto, si no se adjetiva queda diluido y convertido en una referencia vaga.

Realmente, siendo en sí llamativa esta carencia, más lo es si se compara con las referencias muy frecuentes que la norma realiza al ámbito digital, que plagan su texto, al igual que ya ha sucedido en otras “normas de transición”, como es el caso del RD-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, que reforma el art.47 e introduce el 47,bis en el ET, precisamente para introducir mecanismos para facilitar las transiciones ecológica y digital, aunque se hace mucha más referencia a la segunda que a la primera<sup>24</sup>. Este “deslumbramiento digital” es, además, preocupante, pues lleva a cuestionarse si existe una verdadera consciencia de la gravedad de la situación medioambiental existente, así como de que quedan importantísimas asignaturas pendientes que atender y que están frenando la adecuada transición ecológica. Es el caso de la imperiosa necesidad de formular una definición homogénea de “empleo verde”, puesto que su inexistencia constituye una enorme carencia de sistema que obstaculiza el desarrollo de estos empleos y más allá, de la economía verde. Dado que lo idóneo es que tal definición tuviera carácter normativo, por su alcance general y por seguridad jurídica<sup>25</sup>, esta Ley de Empleo hubiera sido el lugar idóneo para conceptualizar los “empleos verdes”. Sin duda, una gran oportunidad perdida que hace cuestionarse el papel que en las políticas que se están desarrollando se asigna a la transición ecológica justa.

Tampoco la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que transpone la Directiva 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, ha aprovechado la ocasión de

24. Sobre el particular, vid, extensamente, MIÑARRO YANINI, Margarita: “Flexicurity in ambito lavorativo e transizione ecologica giusta: il ricorso agli ERTE e al meccanismo RED nel quadro del Next Generation EU”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, nº3, XXXII, 2022, p.778 ss.

25. En tal sentido, MIÑARRO YANINI, Margarita: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el “empleo verde”. En: AAVV *Cambio climático y Derecho Social*, Jaén, IVRA, 2021, p.54.

reforzar esta vertiente medioambiental, por lo que renunciado a crear un verdadero “derecho de alerta medioambiental”<sup>26</sup> sustantivo. De hecho, a diferencia de la Directiva, que incluye numerosas referencias al medioambiente como ámbito protegido a través del sistema de denuncias, la Ley únicamente incluye dos, de trascendencia limitada al ubicarse una en el preámbulo y otra en una disposición final, en relación a la modificación del art.71.1,b) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. En cualquier caso, es evidente que las personas que formulen denuncias relativas a esta materia quedan amparada por el sistema establecido por la Ley, pero también lo es que el refuerzo específico pretendido por la Directiva en la persecución de infracciones en materia medioambiental -y de las restantes referidas en el art.2- queda muy diluido en la norma española. No obstante, por supuesto sin cuestionar la importancia de la concreta materia, sí se aprecia un empeño por aplicar tal refuerzo en otras áreas, como es la lucha contra la corrupción, que incluso se ha incluido en el título de la Ley, lo que demuestra que tal proceder responde a una opción normativa.

Por fortuna, en otros ámbitos se tiene más en cuenta la protección del medioambiente y la transición ecológica. Es el caso de la ya bien conocida Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que trata de impulsar determinados comportamientos empresariales a través de un modelo de contratación pública socialmente responsable, al establecer la incorporación en ésta, de manera transversal, de criterios sociales y medioambientales relacionados con el objeto del contrato, y prever una batería de mecanismos dirigidos a garantizar su cumplimiento<sup>27</sup>.

De sumo interés resultan, por su novedad, los contenidos laborales del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible<sup>28</sup>, que pretende dar un impulso a la movilidad sostenible en este ámbito, si bien, como se verá, las medidas previstas auguran un impacto muy limitado. En este caso, no es necesaria añadir mayor adjetivación a “movilidad sostenible” para saber que su objetivo es la preservación medioambiental, puesto que, al margen de que se trata de una noción consolidado, el art.2.1,m) de la norma la define de un modo preciso como *aquella que se satisface en un tiempo y con un coste razonables, tanto para el usuario como para el conjunto de la sociedad, estructurándose en torno a un sistema de transportes seguro y eficaz, que permite un acceso equitativo e inclu-*

26. Sobre el particular, vid. MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Transizione verde e transizioni occupazionali. Dinamiche di settore, tutele giuridiche, ruolo della rappresentanza”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, nº3/XXXII, 2022, p.673 ss. Sobre este derecho en relación al sistema francés, vid. MARTÍN-POZUELO, Ángela: “Las personas trabajadoras como actoras en la lucha contra el cambio climático: propuesta de impulso normativo con mirada compara al Derecho francés”, *Lex Social*, vol.13, nº1, 2023.

27. Sobre el particular, vid. entre otros, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José: “Cláusulas ambientales en la contratación pública”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº469, 2022, p.137 ss.

28. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-136-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-136-1.PDF)

*sivo y en el que se reducen y limitan los efectos adversos del transporte sobre el medioambiente y la salud, en particular: la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, el ruido, el consumo de recursos no renovables, la ocupación de suelo, la pérdida de biodiversidad, la fragmentación de hábitats y la reducción de la conectividad ecológica y fomentando la movilidad y el transporte cero emisiones (art.2.1,m). La dimensión laboral de la movilidad sostenible se trasluce ya en el art.1, que señala como objetivos de la norma los de establecer las condiciones necesarias para que los ciudadanos y ciudadanas, así como las entidades públicas o privadas, puedan disponer de un sistema de movilidad sostenible, justo e inclusivo como herramienta para lograr una mayor cohesión social y territorial, contribuir a un desarrollo económico resiliente y alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y otros contaminantes y mejora de la calidad del aire.*

Con todo, las verdaderas realizaciones en este campo se concretan en dos preceptos específicos de la norma proyectada. En primer lugar, el art.27, rubricado “Planes de movilidad sostenible al trabajo”, que dispone que *en el plazo de 24 meses desde la entrada en vigor de esta ley, las empresas y las entidades pertenecientes al sector público (...) deberán disponer de planes de movilidad sostenible al trabajo para aquellos centros de trabajo con más de 500 personas trabajadoras o 250 por turno (apdo.1)*. Estos planes, en consecuencia, se circunscriben a grandes centros de trabajo, a pasar de que no son los más habituales en España<sup>29</sup>, lo que implicará, *sensu contrario*, que la inmensa mayoría de centros de trabajo carecerá de tales planes. Ello, evidentemente, merece una valoración negativa, dado que se conoce a priori que su eficacia será muy limitada. Indica, asimismo, la norma que éstos *deberán ser objeto de un seguimiento que permita evaluar el nivel de implantación de las actuaciones y medidas recogidas en el plan (...)*. Igualmente, señala que tales planes *serán objeto de negociación con la representación legal de las personas trabajadoras*, y que, de no existir representación legal, *se creará una comisión negociadora constituida, de un lado, por la representación de la empresa y, de otro lado, por una representación de las personas trabajadoras, integrada por los sindicatos más representativos y por los sindicatos representativos del sector al que pertenezca la empresa y con legitimación para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación, constituyéndose la representación sindical (...) en proporción a la representatividad en el sector y garantizando la participación de todos los sindicatos legitimados (apdo.2)*. La previsión de esta medida especial puede resultar algo chocante, dada la gran dimensión de las empresas a las que son de aplicación los planes, que hará -o debería hacer- muy poco frecuente que no cuenten con representación legal. Con todo, dado que la existencia de

29. Como revelan claramente las estadísticas,  
<https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/paginas/estadisticas-y-publicaciones-sobre-pyme.aspx>



representación legal requiere la promoción de elecciones -art.67.1 ET-, es posible que, pese a tratarse de centros de trabajo con un número elevado de personas trabajadoras, ésta no se produzca por alguna razón -más o menos sospechosa-, generando con ello la situación de inexistencia de presentación legal a la que se refiere la norma. En suma, no siendo una situación tan extraña como podría pensarse a priori<sup>30</sup>, se considera que la cautela normativa de prever un órgano alternativo resulta oportuna.

Por lo que respecta a las medidas concretas que pueden incluir los planes de movilidad sostenible al trabajo, el precepto cita algunas a título meramente ilustrativo, como son *el impulso de la movilidad activa, el transporte colectivo, la movilidad de cero emisiones, soluciones de movilidad tanto compartida como colaborativa, el teletrabajo en los casos en los que sea posible, entre otros* (apdo.3), atendiendo al plan sostenible local del territorio en el que se ubica el centro. En este punto, procede destacar que, alineándose con una comprensión sesgada del teletrabajo y de lo que implica en términos medioambientales, la norma hace suya la creencia en términos absolutos de que el teletrabajo es una fórmula de empleo sostenible, que no soporta el más mínimo filtro crítico puesto que no incluye en el balance de cómputo factores como el mayor gasto energético que puede suponer o el especial desgaste de los equipos informáticos provocados por su uso intensivo, con su consecuente mayor deterioro, necesidad de reemplazo y generación de basura informática<sup>31</sup>. Por otra parte, el precepto contempla la adopción de otras medidas específicas, éstas de necesaria aplicación en los centros de trabajo de más de 1.000 personas trabajadoras radicados en poblaciones de más de 500.000 habitantes, que no define en sí mismas pero sí en su objeto<sup>32</sup>, consistente en *reducir la movilidad de las personas trabajadoras en las horas punta y promover el uso de medios de transporte de bajas o cero emisiones* (apdo.4).

Por lo demás, incide el proyectado artículo en que ha de incluir *medidas relativas a la seguridad y la prevención de accidentes en los desplazamientos al centro de trabajo*, que es muy oportuna porque, debe recordarse, la seguridad y salud en el trabajo es uno de los fundamentos de las medidas de movilidad sostenible de índole laboral. En cualquier caso, aun siendo de carácter laboral, estos planes también han de tener en consideración a otras personas que no sean trabajadoras que hayan de acceder al centro de trabajo (apdo.3). En fin, el precepto prevé también que se lleve un registro

30. Como es el caso de 9 de cada 10 centros de Amazon, <https://www.businessinsider.es/cada-10-centros-amazon-espana-tiene-representantes-sindicales-1046375>

31. En este sentido, vid. MIÑARRO YANINI, Margarita: “Cambio climático y nuevas formas de empleo: el régimen del teletrabajo en clave de gestión ecológica”, *Revista de Derecho Social*, nº93, 2021, p.68.

32. Esta falta de definición es destacada en sentido crítico en el Dictamen del CES punto 8, p.18 <https://www.ces.es/documents/10180/5275470/Dic122022.pdf/3309c6f7-cf2b-a080-00b7-b55c31a52b96>

de planes de movilidad sostenible al trabajo que incluya sus parámetros e indicadores más relevantes (apdo.5).

La segunda disposición relevante desde el punto de vista laboral ambiental en este Proyecto de Ley es la Disposición Final Tercera, que prevé la reforma del art.85.1 del ET para incluir un tercer párrafo indicando que *asimismo, existirá el deber de negociar medidas para promover la elaboración de planes de movilidad sostenible al trabajo con el alcance y contenido previstos en el artículo 27 de la Ley de Movilidad Sostenible, orientados a buscar soluciones de movilidad que contemplen el impulso del transporte colectivo, la movilidad de cero emisiones, la movilidad activa y la movilidad compartida o colaborativa, de cara a conseguir los objetivos de calidad del aire y reducción de emisiones, así como a evitar la congestión y prevenir los accidentes en los desplazamientos al trabajo.* Los planes de movilidad sostenible al trabajo se introducen, por tanto, como excepción a la libertad negocial de las partes, es decir, como contenido necesario de los convenios colectivos. Con todo, el proyecto es muy claro al señalar que ello se hará “con el alcance y contenido previstos en el art.27”, por lo que no altera la condición aplicativa básica, identificada como su aspecto más negativo, que supone que sólo es obligatorio establecerlos cuando los centros de trabajo tienen más de 500 personas trabajadoras o 250 por turno.

En conclusión, siendo la movilidad sostenible una medida de imprescindible adopción en el contexto de emergencia climática actual, se considera que su desarrollo en el anteproyecto examinado no es el adecuado, dado el restringido alcance que tendrá en la práctica, puesto que no obliga a las empresas de menos de 500 personas trabajadoras, que son las abrumadoramente mayoritarias en nuestro país. Debería, en consecuencia, exigirse la adopción de tales medidas a todos los centros de trabajo, con independencia de cuál sea su tamaño.

## **4. La economía social y el autoempleo colectivo como nuevos ejes de desarrollo en el marco de transición ecológica justa**

### **4.1. Las formas de economía social de las empresas como alternativa viable al modelo de explotación competitivo-especulativa de mercado**

El modelo capitalista está firmemente asentado sobre un patrón de empresa absolutamente mercantilizado, cuyo objetivo es la obtención de beneficios. Llevada al extremo -como ha sucedido en la práctica-, la persecución de tales fines ha supuesto, entre otras cosas, la supeditación de cualesquiera otros, inclusive de valores y bienes

esenciales de índole social<sup>33</sup>. Es cierto que, en ese contexto, el Derecho ha de marcar los límites para preservar esos otros intereses, pero también lo es que no siempre lo ha hecho o no en la medida suficiente. En este sentido, en materia medioambiental, bien conocida es la práctica tradicionalmente aceptada hasta fechas recientes -y no vetada por unos ordenamientos jurídicos excesivamente complacientes- de socializar los perjuicios y privatizar los beneficios. Es más, se trata de una dinámica difícil de superar, pues de hecho todavía se producen en la práctica este tipo de situaciones<sup>34</sup>. En fin, el poder de las grandes empresas y la alargada sombra de las cifras macroeconómicas parece no dejar ver la luz de otro posible horizonte a los Estados.

Con todo, aunque sea la que se ha venido aplicando mayoritariamente, no es esta la única opción de desarrollo existente. En este sentido, la economía social ofrece otras opciones de desarrollo más equilibradas en sus objetivos e intereses, pues no se basan en la explotación, sino en un crecimiento más armonioso, que pueden tener importantes efectos positivos desde el punto de vista social y ambiental. Tales ventajas, que no sólo son oportunas, sino imprescindibles en el contexto actual, deben determinar que estas fórmulas alternativas cobren protagonismo en el marco de la crisis climática y, coherentemente, reciban un decidido impulso que garantice su expansión ante las evidenciadas resistencias a su potenciación<sup>35</sup>. Tratando de actualizar el marco normativo a fin de reforzar su situación en el mercado y en la sociedad, se está tramitando una Ley Integral de impulso a la Economía Social -que en el momento en que se escribe este trabajo está en fase de anteproyecto- que intensifica la proyección de los valores cooperativos de la alianza cooperativa internacional en la definición de economía social, además de ampliar las referencias a las fórmulas asociativas que la integran, eliminar trabas a su funcionamiento y agilizar su actividad<sup>36</sup>.

33. Son los denominados “fallos del mercado”, como las externalidades negativas de los sectores contaminantes, MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleos verdes”. En: AAVV *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2013, p.285.

34. Como las macrogranjas <https://www.muyinteresante.es/naturaleza/16062.html>, o Industria textil basada en precios bajos e hiperconsumo <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20201208S-TO93327/el-impacto-de-la-produccion-textil-y-de-los-residuos-en-el-medio-ambiente>, entre muchas otras.

35. En este sentido, las resistencias no sólo derivan de la inercia que impide una revisión en profundidad del modelo mercantilizado de desarrollo, sino también de los propios actores de las relaciones de trabajo, que en ocasiones han sentido ciertos recelos hacia las fórmulas de economía social, vid. MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleos verdes”, op. cit., p.263.

36. La Ley proyectada supone la reforma de tres leyes esenciales en la materia: la Ley 5/2011, de Economía Social, la Ley 27/1999, de Cooperativas, y la Ley 44/2007, para la regulación del Régimen de las Empresas de Inserción.

A la contribución que puede desarrollar en relación a los principales retos actuales se refiere la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que ya en su preámbulo indica *que la economía social es, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental*. Asimismo es revelador su art.4, que entre los principios orientadores de las entidades de la economía social hace referencia, además de a *la primacía de las personas y del fin social sobre el capital* (apdo.a), *a 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* (apdo.c). De este modo, la economía social comporta un “valor añadido”<sup>37</sup> respecto de los restantes agentes económicos, que aumenta su capacidad transformadora y, por ello, también su utilidad para la sociedad en el contexto actual. En este sentido, es de destacar que estas entidades contribuyen a la consecución de los ODS aun desconociéndolo, dado que existe una coincidencia entre éstos y sus principios rectores<sup>38</sup>. Es por ello perfectamente natural y coherente que se erijan como actoras privilegiadas dentro del sistema española de cooperación al desarrollo sostenible<sup>39</sup>.

En fin, siendo el objetivo perseguido por la economía social el de alcanzar *bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos*, resulta absolutamente incuestionable la adecuación de estas fórmulas en proyectos que preserven el medioambiente. De hecho, se prevé una puntual especificación de este aspecto, que por tanto se intensifica, en el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social, a través de la reforma del art.5 de la Ley 5/2011, que proyecta la consideración de “empresas sociales” a las entidades de economía social que contemplen en sus Estatutos fines sociales y/o medioambientales perseguidos por el desarrollo de sus actividades<sup>40</sup>. Por ello, podría decirse que la economía social es de particular utilidad para el derecho socio-laboral y para el derecho social a un medioambiente saludable (art.45 CE), dado el valor central y sustantivo que en ella presenta su adjetivo, “social”, que la conecta esencialmente con éstos.

37. Así lo destaca BUYOLO GARCÍA, Federico: “Una economía con valor para un nuevo contrato social global”, cit., p.42

38. En este sentido, PÉREZ LEÓN, M<sup>a</sup> Antonia: “La economía social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Noticias CIDECA*, nº,61, 2019, p.40

39. Según destaca la Ley 1/2023, de 21 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global.

40. Si bien seguidamente concreta los fines sociales, pero no los ambientales.

#### 4.2. Posición de la nueva ley de empleo en la potenciación de las formas de economía social como vía indirecta para favorecer el desarrollo en clave verde

Como se ha indicado, pese al gran papel potencial que podía haber asumido en relación con el impulso del empleo y de la economía verdes, la nueva Ley de Empleo renuncia a ello. Por lo tanto, en relación con esta concreta materia, lo cierto es que resulta decepcionante.

Con todo, dada la apuntada conexión que puede existir entre las actividades vinculadas con la producción en clave ecológica y la economía social, procede examinar si, por esta vía indirecta, podría encontrarse un cauce que impulse a la par las formas de producción de la economía social y la economía verde. Ello permitirá comprobar, una vez más, si es real el protagonismo nominativo que se atribuye a este modelo empresarial y económico, que ha llevado a incluirlas en la propia denominación del Ministerio.

Pues bien, puede comprobarse que las referencias a la economía social salpican el texto de la norma, siendo de particular relevancia fundamentalmente en el marco de las políticas activas de empleo<sup>41</sup>. Así, se hace referencia a esta fórmula en relación a los objetivos de la política de empleo, al señalar (art.4) que entre ellos se encuentra *d) 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*. Asimismo, también lo son *l) El fomento de iniciativas de emprendimiento y de economía social viables, mediante el desarrollo de actividades de prospección, asesoramiento, información y auditoría de la viabilidad de los proyectos*.

También se hace alusión a la economía social en relación a su inclusión en el marco competencial y de acción de los órganos creados por la nueva Ley, como es el caso del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (art.10,2,e), o de su participación mediante consulta en la Agencia Española de empleo (art.21).

En cualquier caso, como es lógico, las referencias más importantes a la economía social se vinculan a las políticas activas de empleo, concretamente, a su papel en la promoción del autoempleo y del emprendimiento. En este sentido, es de destacar que en la Estrategia española de apoyo al empleo (art.12.4,f), se incluye como eje 6, relativo al emprendimiento, *las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la genera-*

41. Desde el sector se ha afirmado que la nueva Ley de Empleo asigna un papel protagonista al emprendimiento en economía social, vid. <https://asata.es/la-nueva-ley-de-empleo-y-su-incidencia-en-la-economia-social/>

*ción de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.* Asimismo, se integra la referencia a la economía social junto al impulso de la creación de empresas en la definición de las políticas activas de empleo, al señalar que éstas son *el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social* (art.31). En esta misma línea, en relación al catálogo de servicios a demandantes de empleo, concretamente al itinerario o plan personalizado elaborado por el servicio de empleo, dispone que sean tenidas en cuenta *iniciativas de emprendimiento, autoempleo y economía social* (art.56,1,c). Asimismo, otra prestación incluida en el catálogo de servicios a través de la que nuevamente se percibe la voluntad de potenciar los proyectos de economía social es el asesoramiento. Respecto de éste, se indica que el plan ha de incluir específicamente *asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento con garantías, con apoyo integral y acompañamiento a la activación de proyectos viables, incluida la realización de una auditoría de viabilidad (...)*. Un segundo inciso subraya que *se prestará especial soporte a iniciativas generadoras de trabajo autónomo, constitución de entidades de economía social y a la dinamización del desarrollo económico local* (art.56.1,e). Esta previsión, examinada al margen de la primera parte del apartado en el que se integra, podría llevar a concluir un apoyo más intenso del que, efectivamente, se considera que la norma ofrece a las iniciativas descritas. En este sentido, tal “especial soporte” debe conectarse con el asesoramiento al que se hace referencia directa en el primer inciso y que es el servicio del catálogo que se describe en el apartado examinado, incluyendo el segundo inciso, aunque no haga referencia directa al mismo. En suma, lo que establece es un refuerzo del asesoramiento en relación con las iniciativas que -además de generadoras de trabajo autónomo y dinamizadoras del desarrollo económico local- tengan por objeto la constitución de entidades de economía social.

Mención especial merece la medida incorporada en el art.49.2 de la Ley de Empleo, que va en la línea de la modificación introducida en la Ley de Economía Social por la DF tercera del RD-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, que establece la posibilidad de capitalizar la prestación por desempleo a las personas beneficiarias de prestaciones cuando pretendan incorporarse como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales (art.10) o para la adquisición de la condición de sociedad laboral o transformación en cooperativa por sociedades mercantiles en concurso (art.10,bis). Si bien el objetivo de estas

previsiones es, igualmente, favorecer las iniciativas de economía social, lo hacen de un modo que puede resultar especialmente efectivo, al dirigirse a superar o suavizar el que frecuentemente es el principal escollo en el emprendimiento, en general, y también en la economía social, que es el de costear los proyectos. Concretamente, el citado art.49.2 de la Ley de Empleo prevé *el establecimiento de programas de fomento del empleo a cuyo amparo podrá abonarse, por una sola vez, la prestación contributiva por desempleo a que tenga derecho la persona trabajadora, en su importe total o parcial, y/o utilizarse para abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social. Tales programas comprenderán una auditoría de la viabilidad del proyecto empresarial o de economía social, así como un acompañamiento técnico, con perspectiva de género, de su puesta en práctica.* De este modo, refiere a la economía social la regla del art.296 LGSS, pero sin incorporarla al mismo, pese a que, a efectos sistemáticos, sería el lugar más adecuado. Con todo, como es sabido, tradicionalmente el desempleo ha formado parte de las políticas -pasivas, aunque en este caso traten de hacerse más activas- de empleo, por lo que no puede decirse que la previsión quede desubicada.

Por lo demás, la Ley de Empleo modifica otras normas para integrar las referencias a la economía social y dar coherencia a la regulación. Es el caso de la Ley 30/2015, de Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, que en relación a las formas de financiación de los fondos de formación profesional para el empleo (art.6.5,b), incluye las subvenciones para personas trabajadoras desempleadas y ocupadas, entre las que están, entre otras, las personas trabajadoras de la economía social, o el seguimiento de las actuaciones de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales. También, del RD 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, cuyo art.88 incluye entre las funciones del programa de orientación, emprendimiento, acompañamiento e innovación para el empleo, las de seguimiento a las acciones de *apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales* (apdo.f) así como las de interlocución con las asociaciones representativas del ámbito territorial que corresponda, *de personas trabajadoras autónomas y de la economía social* (apdo.g).

### **4.3. El empleo en clave verde: el savoir faire cooperativo ecológico y laboral**

Como es sabido, la economía social integra una multiplicidad de modalidades, a saber, *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*

y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios orientadores del art.4 (art.5.1 Ley de Economía Social), a las que el Anteproyecto de Ley de . A ellas añade el antes citado anteproyecto de Ley Integral de Impulso a la Economía Social a las empresas sociales. Según se ha apuntado, dada su esencia, todas éstas pueden realizar un aporte social positivo en el desarrollo de sus actividades<sup>42</sup>. No obstante, algunas de ellas son especialmente adecuadas para configurar ese “triángulo social” al que antes se aludía -económico-productivo, laboral y medioambiental-, que tanto puede y debe aportar a la transición ecológica justa.

En este sentido, se ha señalado que, aunque no sólo ellas<sup>43</sup>, las cooperativas son las entidades de economía social que mejor responden a esta vocación transformadora, al constituir su “ethos”, su manera natural de actuar<sup>44</sup> en el desarrollo de su actividad, en la que es central el trabajo de quienes las integran<sup>45</sup>. En este sentido, la cooperativa se define como *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*. Esta definición trasluce la apuntada conexión de las cooperativas con valores sociales, que también queda perfectamente reflejada en las leyes autonómicas reguladoras de las cooperativas, que han normativizado los principios de la Alianza Internacional de Cooperativas<sup>46</sup>, entre los que destaca su interés por la comunidad, su implicación con el desarrollo del territorio y el compromiso con la sostenibilidad empresarial y medioambiental<sup>47</sup>.

42. Aporte perfectamente reflejado en la diversidad que plasman los trabajos que integran la obra de RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ Cuesta, Henar (dirs): *La economía social y el desarrollo sostenible*, Coruña, Colex, 2022.

43. En este sentido, hay relevantes experiencias de centros especiales de empleo que operan en la economía verde que así lo acreditan, <https://www.lavanguardia.com/especial/economia/20230413/20230413-facilitamos-incorporacion-personas-discapacidad-bbva-brl/index.html>

44. Vid. BUYOLO GARCÍA, Federico: “Una economía con valor para un nuevo contrato social global”, p.42.

45. Así lo destaca MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Ecosistemas socio-jurídicos y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleos verdes”, op. cit., p.265.

46. Con cita específica a la AIC, art.3 Ley 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunidad Valenciana, el art.1 de la flamante Ley 3/2023, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, o bien, sin cita expresa a la AIC aunque plasmando sus principios, art.4 Ley 14/2011, de sociedades cooperativas andaluzas.

47. art.4.j Ley 14/2011, de sociedades cooperativas andaluzas.



En consecuencia, las cooperativas cultivan una economía con (buen) “propósito”, que no pretende el enriquecimiento a toda costa, sino que busca un desarrollo sostenible que aporte valor añadido a la sociedad<sup>48</sup>. Aunque es cierto que en los últimos tiempos se aprecia que ese discurso es asumido por el conjunto de la economía, también lo es que en esta dimensión “expandida” es frecuente que no exista coherencia entre éste y las acciones que realizan quienes lo mantienen debido a una falta real de interiorización<sup>49</sup>, sea inconsciente e inocente, o sea deliberada, resultado de un *green -y también social- washing* muy extendido en nuestros días. Por el contrario, tal riesgo no existe respecto de las cooperativas, dado que tales principios constituyen los fundamentos de su existencia y actividad.

Si bien toda cooperativa asume la protección medioambiental, en virtud de los principios cooperativos, hay algunas de ellas que lo adoptan como objetivo específico, cobrando, por ello, una especial significación como impulsoras de la necesaria ecologización de la economía. Estas son las cooperativas de trabajo asociado que desarrollan actividades dentro de la economía verde. Puede decirse que éstas son un importante motor de “empleos verdes”, en la dimensión socio-laboral cualificada dada a los mismos por la OIT<sup>50</sup>. En este sentido, es de destacar que, en un plano general, los apuntados principios éticos y prioridades sociales cooperativos se encuentran en total armonía con la concepción de la producción y las relaciones de trabajo mantenida por la OIT<sup>51</sup>. Tal encaje se evidencia sin género de duda descendiendo a un nivel más concreto y específico en relación al tema tratado, pues puede constatarse que ese “triángulo social” característico de la actividad cooperativa encaja a la perfección con la definición de empleo verde formulada por la OIT.

Antes de abundar en esta conexión, es preciso señalar que tal definición de “empleo verde” es una de ellas, aunque no una más. Así, debe incidirse -ya se apuntó antes, al hilo del examen de lo establecido y lo omitido por la nueva Ley de Empleo- que no existe un concepto único de empleo verde, pues cada organismo o entidad establece su propia noción, dando lugar a nociones con grados de laxitud o rigor de

48. Vid. BUYOLO GARCÍA, Federico: “Una economía con valor para un nuevo contrato social global”, p.42.

49. Así, VILLAESCUSA, Emili: “Los ODS son el escenario natural de las cooperativas”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº61, 2019, p.45

50. Se ha señalado que los empleos verdes son resultado de las sinergias entre desarrollo sostenible social y medioambiental, ÁLVAREZ CUESTA, Henar: *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2016, p.24

51. Destacando tal conexión laboral, vid. GUTIÉRREZ COLOMINAS, David: “Trabajo decente y sociedades cooperativas de trabajo asociado: propuestas de implementación en la Ley 27/1999”, *REVESCO*, nº139, 2021, p.8/21.

lo más variado y, en consecuencia, estableciendo un variado catálogo de tonalidades de empleos verdes, lo que evidentemente dificulta el logro de alcances reales en este ámbito<sup>52</sup>. En consecuencia, la definición de la OIT no es la única, si bien es cierto que la relevancia de la Organización de la que procede y el contenido de la definición que formula hacen que no sea, ni mucho menos, una más.

En este sentido, en el marco del programa “empleos verdes” (2015) la OIT los definió como los *empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética*. La diferencia fundamental de ésta respecto de las restantes definiciones de empleo verde formuladas es la introducción del componente laboral, el “plus social” que implica la condición de que el empleo sea decente, de acuerdo con el paradigma establecido al respecto por la Organización<sup>53</sup>. Además, se considera relevante que tal exigencia abra la definición, constituyendo así una suerte de “declaración de intenciones”. De este modo, la noción de la OIT tiene el valor añadido de presentarse como “instrumento transformador” de la realidad socio-laboral, para cuya consecución, es imprescindible una intervención institucional orientada, puesto que la condición de decente no es connatural a la de verde, sino que es preciso procurarla<sup>54</sup>.

Pues bien, conectando tal concepto con los valores cooperativos examinados, se aprecia que entre éstos existe una total sintonía<sup>55</sup>, por lo que no sorprende que se perciban las cooperativas, y dentro de éstas, las de trabajo asociado<sup>56</sup>, como las entidades que más pueden aportar a la dimensión socio-laboral medioambiental a través del

52. Sobre esta cuestión, extensamente, MIÑARRO YANINI, Margarita: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y como se fomenta el empleo verde”, op. cit., p.46.

53. Que implica *oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato mujeres y hombres*, <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

54. En este sentido, MIÑARRO YANINI, Margarita: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y como se fomenta el empleo verde”, op. cit., p.53.

55. Así lo destaca LÓPEZ RODRÍGUEZ, Josune: “La promoción de empleos verdes y decentes a través de cooperativas”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, nº54, 2019, p.115 ss.

56. Destacando el papel de las cooperativas de trabajo asociado en pro del empleo de calidad, vid. ESCRIBANO GUTIÉRREZ, Juan: “El difícil tránsito a la condición de socio-trabajador de las cooperativas de trabajo asociado”, *CIRIEC*, nº40, 2022, p.45 ss.

empleo verde<sup>57</sup>. Son señeros, en este sentido, ejemplos de cooperativas dedicadas a la economía circular, las energías renovables o la pesca, acuicultura, agricultura y ganadería sostenibles<sup>58</sup>, el turismo ecológico, la bioconstrucción o la movilidad sostenible, entre muchas otras actividades cuyo objeto es la producción o los servicios ecológicos. Es por ello que se considera que estas cooperativas pueden y deben ser piezas clave para la transición ecológica justa.

Es cierto que muchas son las empresas que realizan tales actividades en nuestros días, si bien también se aprecia con demasiada frecuencia que muchas de éstas, que deberían ser agentes del cambio, sólo están preocupadas por su negocio y/o no comprenden realmente qué supone realmente la sostenibilidad medioambiental<sup>59</sup>. Es por ello que, en el necesario tránsito a un mundo más ecológico, resulta imprescindible impulsar de manera particular y específica la acción de las cooperativas que desarrollan sus actividades en el marco de la economía verde y crean empleo verde, como genuinos actores del necesario cambio. Para ello, se consideran muy positivas las medidas normativas que establecen ventajas en relación con estas entidades, como las examinadas en las páginas anteriores, así como los programas institucionales de apoyo y promoción a la creación y al empleo en cooperativas. No obstante, se echa de menos que se promuevan en mayor medida de manera especial las cooperativas que desarrollan actividades específicamente dentro de la economía verde y crean empleo verde, pues son las que de un modo más adecuado y confiable pueden llevar a cabo el necesario tránsito de modelo productivo. De ello deberían tomar nota las autoridades competentes, puesto que en el honesto desarrollo de actividades de la economía verde, a través de procedimientos respetuosos con el medio ambiente y que cree empleo verde, está la clave de la transición ecológica justa.

## 5. Conclusiones

A modo de breve conclusión, quiere incidirse en que necesariamente ha llegado a su fin el “todo vale” en favor del sacrosanto crecimiento económico hasta el infinito,

57. Como afirma DÍAZ RODRÍGUEZ, Juan Miguel: “El papel de las cooperativas en el empleo verde”. En: AAVV *Cambio climático y Derecho Social*, IVRA, Jaén, 2021, p.74.

58. Ejemplos citados por ARRIETA IDIAKEZ, Francisco Javier y LÓPEZ RODRÍGUEZ, Josune: “Empleos verdes y cooperativas”, *Noticias CIELO*, nº.9, 2021, p.4.

59. Ejemplo claro de ello es la falsa propaganda verde <https://www.businessinsider.es/greenwashing-empresas-practican-1197786>, o el despliegue de macroproyectos teóricamente verdes pero con impacto ambiental muy negativo <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/11163957/04/21/El-campo-se-rebela-contra-la-invasion-de-huertos-solares.html>

que ha condicionado la imprescindible e inaplazable transformación del modelo económico y productivo. Es necesario “trasformar” -no maquillar, ni siquiera introducir cambios puntuales- la realidad preexistente, hacer una revisión íntegra que alcance a sus fundamentos, e interiorizar el nuevo modelo, que debe ser verde desde el punto de vista productivo y decente desde la perspectiva laboral, en aras a desarrollar un sistema coherente. Esta necesaria transición ecológica justa viene impulsada normativamente en el sistema multinivel, con sus luces y sus sombras, lo que evidentemente supone un espadarazo que debería ser garantía de adecuada implementación.

No obstante, si ya en el plano de la teoría se aprecia que es ésta una tarea compleja, en la práctica, como suele suceder, aún se complica mucho más. Resulta sorprendente -y desalentador-, en este sentido, que algunos de los actores de la transformación olviden que el fundamento de las medidas que integran el cambio de modelo es preservar el medioambiente, por lo que su consecución no puede implicar, precisamente, destrozar el medioambiente en ninguna de sus diversas modalidades<sup>60</sup>. La monofocalidad con la que se están planteando algunas medidas de transición revela la falta de un verdadero conocimiento y asimilación del modelo verde, que requiere de sentido holístico que permita la valoración de los impactos globales de cada acción. Además, en su desarrollo, se ha demostrado que es incompatible con la megalomanía de los grandes negocios de corte típicamente capitalista. Mientras tanto, se perpetúa la precariedad laboral, vinculada a los esquemas productivos y económicos que debieran desterrarse. En suma, la transición ecológica justa no consiste en “cambiar de negocio”, sino de cambiar las reglas que lo rigen -además de modificar pautas de consumo-. No obstante, a la vista de algunas de las políticas que se están desarrollando en la última etapa, no parece que muchos de los actores que están interviniendo en esta transición lo tengan realmente claro.

Por ello, es necesario pasar la batuta a quienes están en mejor disposición de dirigir este complejo proceso, dándoles el papel protagonista. Las formas jurídicas de economía social están en condiciones potenciales de liderar esa transformación, pues para ellas no lo es, dado que el nuevo modelo que demanda la “transición ecológica justa” es, precisamente, su modelo. Ello se deduce de los principios y bases de su funcionamiento -exponente anticipado de los ODS-, y se constata fehacientemente en la práctica, puesto que son muchas las experiencias que acreditan su coherencia, efectividad y acierto en el desarrollo de actividades de la economía verde, y sus ventajas, por ello, respecto de las de economía puramente competitiva. Además, suma su

60. Es el caso de los macroproyectos solares y eólicos que están siendo aprobados en el último período, <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2023-03-12/la-explasion-sin-precedentes-de-las-renovables-mas-de-1400-proyectos-en-camino.html?mid=DM181083&bid=1600434519>

genuino compromiso con las personas, que supone generar trabajo decente e inclusivo, además de colaborar a la protección/fijación al territorio. Presenta, así, una coherencia completa con la lógica de sostenibilidad económico, social y medioambiental.

Con todo, ni las políticas de promoción de la economía social, ni las de fomento del autoempleo y el emprendimiento, ni tampoco los programas vinculados a la economía verde, han establecido un adecuado sistema de reglas e incentivos para optimizar las capacidades de la economía social para contribuir más eficazmente a la transición ecológica justa con creación y protección de empleos y autoempleos verdes. En fin, se considera, por ello, que los programas de ayudas vinculados al desarrollo de la economía verde deberían tomar nota de ello y establecer canales específicos de apoyo a las entidades de economía social, en especial, las cooperativas que creen empleo verde. Por lo demás, la tramitación del anteproyecto de ley de economía social debe ser la oportunidad, esta vez no perdida, de lograr ese objetivo, haciendo de ésta un efectivo baluarte de un modelo de economía competitiva productiva íntegramente sostenible.

## Bibliografía citada

- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España ¿una verdadera apuesta por una transición justa?”, *ADAPT, Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol.10, nº1, 2022.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “La transición justa en la Ley de Cambio Climático”, *Noticias CIELO*, nº9, 2021.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete, Bomarzo, 2016.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio climático en España”, *IUSLABOR*, 2/2020, p.80 ss.
- ARRIETA IDIAKEZ, Francisco Javier & LÓPEZ RODRÍGUEZ, Josune: “Empleos verdes y cooperativas”, *Noticias CIELO*, nº9, 2021.
- BUYOLO GARCÍA, Federico: “Una economía con valor para un nuevo contrato social global”, *Noticias CIDEA*, nº61, 2019
- CALVO GALLEGO, Javier & GÓMEZ ÁLVAREZ, Ma Rosario (dirs): *Trabajadores pobres y pobreza en el trabajo*, Murcia, Laborum, 2017.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, Juan Miguel: “El papel de las cooperativas en el empleo verde”. En: *AAVV Cambio climático y Derecho Social*, IVRA, Jaen, 2021
- DÍAZ RODRÍGUEZ, Juan Miguel: “El empleo verde en un mundo económico insostenible”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº469, 2022.
- ESCRIBANO GUTIÉRREZ, Juan: “El difícil tránsito a la condición de socio-trabajador de las cooperativas de trabajo asociado”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº40, 2022.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José: “Cláusulas ambientales en la contratación pública”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, nº469, 2022.
- FERRAJOLI, Luigi: *Derechos y garantías*, Trotta, 2009 (6ª ed).
- GALA DURÁN, Carolina & CALVO GALLEGO, Javier (dirs): *Pobreza en la ocupación e instrumentos de reacción*, Murcia, Laborum, 2018.
- GUTIÉRREZ COLOMINAS, David: “Trabajo decente y sociedades cooperativas de trabajo asociado: propuestas de implementación en la Ley 27/1999”, *REVESCO*, nº139, 2021.
- JIMENA QUESADA, Luis: “El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”, *Lex Social*, vol.9, nº1, 2019.

- LÓPEZ RODRÍGUEZ, Josune: “La promoción de empleos verdes y decentes a través de cooperativas”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, nº54, 2019.
- MARTÍN-POZUELO, Ángela: “Las personas trabajadoras como actrices en la lucha contra el cambio climático: propuesta de impulso normativo con mirada comparada al Derecho francés”, *Lex Social*, vol.13, nº1, 2023.
- MIÑARRO YANINI, Margarita: Flexicurity in ambito lavorativo e transizione ecologica giusta: il ricorso agli ERTE e al meccanismo RED nel quadro del Next Generation EU, *Diritto delle Relazioni Industriali*, nº3, XXXII, 2022.
- MIÑARRO YANINI, Margarita: “El papel del Derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa”. En: AAVV *Cambio climático y Derecho Social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén, IVRA, 2021, p.9.
- MIÑARRO YANINI, Margarita: “Cambio climático y nuevas formas de empleo: el régimen del teletrabajo en clave de gestión ecológica”, *Revista de Derecho Social*, nº93, 2021.
- MIÑARRO YANINI, Margarita: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el “empleo verde”. En: AAVV *Cambio climático y Derecho Social*, Jaén, IVRA, 2021.
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleos verdes”. En: AAVV *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2013.
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Transizione verde e transizioni occupazionali. Dinamiche di settore, tutele giuridiche, ruolo della rappresentanza”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, nº3/XXXII, 2022.
- PIGEM, Jordi. Prólogo a SCHUMACHER, Ernst Friedrich: *Una guía para escépticos*, Atalanta, 2019, p.14.
- PÉREZ LEÓN, Ma Antonia: “La economía social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, *Noticias CIDEC*, nº61, 2019.
- ROCA JUSMET, Jordi: “La experiencia del protocolo de Kioto: luces y sombras”, *CIP-ECOSOCIAL, Boletín ECOS*, nº9, 2009.
- VILLAESCUSA, Emili: “Los ODS son el escenario natural de las cooperativas”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº61, 2019.





# ECONOMÍA SOCIAL, ECO-EMPLEOS Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN: CLAVES PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA

SOCIAL ECONOMY, GREEN JOBS AND LONG-TERM CARE: KEYS TO A JUST TRANSITION

**Susana Rodríguez Escanciano**

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de León

ORCID: <https://0000-0001-5910-2982>

## RESUMEN

Los efectos que conllevan las herramientas de lucha contra la emergencia climática hacen insoslayable apostar por una transición justa hacia economías verdes donde debe adquirir un protagonismo esencial el empleo decente. En este marco, el envejecimiento progresivo de la población provoca cuantiosas necesidades sociales de atenciones personales, capaces de generar grandes expectativas, por un lado, para el incremento de los índices de inserción laboral, acompañados además de unas condiciones ocupacionales adecuadas (ingresos suficientes y protección social) y, por otro, para reducir el impacto ambiental, garantizando la utilización más eficiente de los recursos existentes. Una fórmula imprescindible para que la imbricación entre sostenibilidad ambiental y creación de empleo de calidad en el sector cuidados resulte exitosa puede encontrarse en la denominada “Economía Social”, anclada en el principio de primacía de las personas y del fin social sobre el capital.

**PALABRAS CLAVE:** Economía social, empleos verdes, sostenibilidad ambiental, personas mayores, dependencia.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: "Economía Social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 49-96.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26284>

#### **ABSTRACT**

The effects of the instruments for combating the climate emergency make essential to commit to a just transition towards green economies, in which decent employment must become an essential part of the equation. In this context, the progressive ageing of the population creates considerable social needs for personal attention, which can generate great expectations, on the one hand, for an increase in labour insertion rates, together with suitable occupational conditions (sufficient income and social protection) and, on the other hand, to reduce the environmental impact, ensuring the most efficient use of existing resources. An essential way for the successful link between environmental sustainability and the creation of quality employment in the care sector can be found in the called "Social Economy", based on the principle of the primacy of people and the social purpose over capital.

**KEYWORDS:** Social economy, green jobs, environmental sustainability, older people, dependency.

**CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS:** 131 General Welfare, J14 Economics of the Elderly, B55 Social Economics.

## EXPANDED ABSTRACT

The effects of the instruments for combating the climate emergency make essential to commit to a just transition towards green economies, in which decent employment must become an essential part of the equation. In this context, the progressive ageing of the population creates considerable social needs for personal attention, which can generate great expectations, on the one hand, for an increase in labour insertion rates, together with suitable occupational conditions (sufficient income and social protection) and, on the other hand, to reduce the environmental impact, ensuring the most efficient use of existing resources.

As the European Green Book on Ageing notes, old age, ageing and longevity, will invariably lead to a structural increase in the global demand for long-term care services able to create a significant volume of jobs with decent working conditions, promote social equity, improve environmental quality and increase prosperity. In fact, while the number of people in a situation of dependency has begun to grow exponentially on an upward trajectory that will reach 60 per cent in the next two decades, the demand for external assistance will grow in the same proportion, because longevity is associated with severe organic and psychological dysfunctions, accompanied by molecular and cellular damage, usually resulting from serious chronic diseases, mobility difficulties, co-morbidities or disabling disorders. All of them linked to older age and various shortcomings such as health impairments, loneliness, insufficient material resources or architectural barriers.

These physical and psychological handicaps mean that the carer and the person cared for acquire an indisputable link, so that the quality of the working conditions of those dedicated to this activity is not only enunciated as a postulate of good intentions, but is included as a fundamental element of the well-being of the elderly, as pointed out in the document Spain 2050. Fundamentals and proposals for a long-term national strategy, according to which public spending on care will rise from the current 0.8% to more than 2.0% of GDP over this time horizon.

An essential way for the synergy between sustainability and the creation of quality employment in the care sector to be successful can be found in the called "Social Economy", which, based on a business model characterised by the primacy of work and the human factor over capital, provides solutions to new social needs, through new sources of employment, thanks to its capacity to adapt to changes and maintain its activity in situations of risk or recession, always remaining faithful to its mission of social interest.

These organisations of Social Economy, based on private initiative (although often in collaboration with public administrations), aim not only to make profits, but also to contribute

to achieving goals such as the creation of quality employment, social cohesion, rural development, gender equality, the well-being of citizens and the protection of consumers and the environment. These characteristics confirm that the Social Economy model contributes more than other business models to Sustainable and Inclusive Development, as established by the United Nations through the approval of the 2030 Agenda for Sustainable Development Objectives.

The social economy includes a varied series of formulas, such as cooperatives, mutual societies, foundations and associations that carry out economic activity, labour companies, insertion companies, special employment centres, fishing guilds, agricultural transformation companies and singular entities created by specific rules that are governed by the principles of the primacy of people and the social purpose over capital, application of the results obtained mainly on the basis of the work contributed and the service or activity carried out by the partners or their members to the social purpose of the entity, promotion of internal solidarity and solidarity with society, and independence with respect to the public authorities (arts. 4 and 5 Law 5/2011, of 29 March, on Social Economy).

It is for this very reason that the social economy has enormous potential to contribute to the construction of a more caring society in line with the values and aims underlying policies for the care of the elderly.

The Spanish government has identified the social economy as a “key industry” in the reconstruction of the country, given its potential for cohesion and equality and its capacity for productive transformation, as well as being “a driving force in the green, digital, social and care transition”, on the road towards the era of decent work. This is reflected in the “Strategic Project for the Recovery and Economic Transformation (PERTE) of the Social and Care Economy”, which brings together, closing the circle, two clear aims that are no less worthy of reiteration: on the one hand, to promote and develop the Spanish Social Economy and its potential as a provider of sustainable employment; on the other, to promote and encourage advanced services in the field of care, accessible, sustainable from an environmental point of view and focused on people’s well-being.

The participation of the social economy in its different manifestations in the preparation of individual diagnoses, in the planning of interventions, in their effective implementation, monitoring and evaluation, as well as in their day-to-day development, is therefore of great interest for the care of the elderly. However, the difficulty of social economy entities in a market characterised by free competition makes it essential for the public authorities to intervene in their implementation, expansion and operation through financial aid for their constitution and for the development of their activities, subsidies for social security con-

tributions, subsidies for the jobs created by them, subsidies to cover the fixed investment required to carry out their corporate purpose or, if not more, reserves or advantages in public sector contract tenders; all of which are more than justified when the productivity deficit derived from their engagement with the social network for which they provide services can be predicted.

## SUMARIO<sup>1</sup>

1. Introducción: oportunidades de empleo ante el cambio climático. 2. Los cuidados como yacimiento de empleo “verde”. Posibilidades desde la Economía Social. 3. La realidad demográfica: necesidades derivadas del envejecimiento de la población y de la dependencia. 4. El derecho a los cuidados como derecho humano. La consecuente “humanización” de los cuidados. 5. Ámbito funcional del sector cuidados: actividades laborales básicas imbricadas. 6. El fomento de la Economía Social a través de las últimas reformas normativas. 7. Medidas tendentes a facilitar el acceso a la contratación pública a las empresas de Economía Social. 7.1. Reserva de contratos del sector público a entidades de Economía Social. 7.2. Criterios sociales de valoración de las ofertas. 7.3. Desempate entre propuestas equivalentes. 7.4. Condiciones especiales de ejecución. 8. Conclusión. Bibliografía.

### 1. Introducción: oportunidades de empleo ante el cambio climático

Aun cuando la preocupación por el cambio climático no es ni mucho menos una cuestión novedosa, pues la comunidad científica lleva años lanzando avisos que ya hace algún tiempo han sido tomados en consideración por las agendas políticas nacionales e internacionales, lo cierto es que en el momento presente el problema parece agravarse con pasos vertiginosos en forma de fenómenos meteorológicos extremos, cuyos terribles resultados son innegables: olas de calor, inundaciones, sequías, desertizaciones, incendios forestales, vendavales, maremotos...<sup>2</sup>.

Esta devastadora realidad, producto del denominado calentamiento global, ha hecho patente la necesidad de no demorar las actuaciones tendentes a evitar el empeoramiento de la situación, intentando no sólo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sino también controlar en la medida de lo posible las consecuencias socioeconómicas negativas de las medidas implementadas<sup>3</sup>.

1. Este trabajo es parte del proyecto de investigación titulado “Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación” (TED 2021-129526B-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU”/PRTR”.

2. PALLARÈS SERRANO, Anna: “Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, nº 1, 2020, p. 3.

3. MORÁN BLANCO, Sagrario: “El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV, nº 1, 2012, p. 103.

En este escenario, las empresas son actores necesarios por partida doble: por un lado, porque de ellas procede gran parte del deterioro ambiental, y, por otro lado, porque son ellas, a través de las pertinentes reconversiones de los procesos productivos, las que puede adoptar medidas efectivas para combatir el cambio climático<sup>4</sup>. En efecto, como fácilmente puede adivinarse, las empresas son las principales causantes de las emisiones contaminantes que degradan el medio ambiente natural, pues desde la industria se vierten en mayores dosis materiales tóxicos y contaminantes a la atmósfera, cuencas fluviales, mar, subsuelo...; además, los productos que ocasionan la degradación del medio ambiente son en su mayoría residuos producidos por la elaboración de productos manufacturados; al tiempo, el sector productivo no solo daña el medio ambiente durante el proceso industrial, sino también posteriormente, cuando pone en el mercado el producto elaborado, éste a su vez puede ser fuente de emisiones dañinas o bien, terminada su vida útil, su destrucción vuelve a ocasionar daños al medio ambiente<sup>5</sup>. Con todo, desde otra perspectiva, las empresas constituyen una plataforma fundamental para impulsar buenas prácticas ambientales, en tanto piezas clave del entramado socioeconómico, de manera que pueden integrar no solo la protección del medio ambiente externo en la política de gestión empresarial sino incorporar una línea de responsabilidad social interna a favor de los trabajadores en la organización productiva<sup>6</sup>.

Bajo tales premisas, los efectos que conllevan las herramientas de lucha contra la emergencia climática hacen insoslayable, en palabras de la ONU, apostar por una transición equitativa hacia economías verdes, lo cual “exige integrar los objetivos climáticos con políticas sociales y económicas destinadas a reducir la vulnerabilidad, apoyar a los afectados por el cambio climático y crear empleos dignos”<sup>7</sup>. Tal y como recuerda la Organización Internacional del Trabajo, “hacer que la economía sea sostenible desde el punto de vista medioambiental ya no es una opción, sino una necesidad”, pero en el tránsito adquiere un protagonismo esencial garantizar el “empleo decente”<sup>8</sup>.

4. RIVAS VALLEJO, María Pilar: “La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales”, *Temas Laborales*, nº 50, 1999, pp. 7-17.

5. MARTÍN HERNÁNDEZ, María Luisa y SASTRE IBARRECHE, Rafael: “La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales”, *Aranzadi Social*, nº 3, 2010 (BIB 210/742).

6. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Lucha contra el cambio climático y buenas prácticas impulsadas desde la responsabilidad social corporativa”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022, p. 370.

7. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “El contenido social en las leyes contra el cambio climático”, en *La Gouvernance et l'enjeu de concilier l'éthique et la performance*, Eunsa, Pamplona, 2018, p. 279 y ss.

8. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2013, p. xii.

En Europa, tras sucesivas Estrategias que han obrado como antecedente<sup>9</sup>, la plasmación de los propósitos del Pacto Verde de 2019 en la conocida como “Ley Europea del Clima”<sup>10</sup> (bajo la forma jurídica de reglamento, no de directiva, con las consecuencias que de ello se deducen), incorpora como objetivo nuclear la neutralidad climática en el año 2050, lo cual no solo tendrá efectos medioambientales, sino que servirá para cumplir otras aspiraciones sociales: impulsar un crecimiento sostenible, mejorar la competitividad europea gracias a la innovación en tecnologías ecológicas y contribuir a la creación de empleo de calidad<sup>11</sup>.

Por lo que se refiere a España, La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (Ley de Cambio Climático), trata, de un lado, de avanzar en la lucha contra la crisis climática y de otro, de anticiparse y “ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía” (Preámbulo)<sup>12</sup>. El objeto de esta Ley, de conformidad con su art. 1, se articula en cuatro pilares: asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, firmado por España el 22 de abril de 2016; facilitar la descarbonización de la economía española; promover la adaptación a los impactos del cambio climático; y, por último, implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente<sup>13</sup>.

Cabe definir dicha transición como un camino hacia economías inclusivas y con bajas emisiones de carbono, que, al tiempo, maximice las oportunidades de prosperidad económica, justicia social, derechos y protección social para todos (incluidas las personas trabajadoras), sin dejar a nadie atrás<sup>14</sup>. Es más, la transición justa pretendida

9. FERNÁNDEZ DE LA GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”, en: *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (Coord. GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, y otros), CIEMAT, Madrid, 2020, p. 55.

10. Reglamento 2021/1119/UE, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999.

11. RANDO BURGOS, Esther: “El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima”, *Bioderecho*, n.º 12, 2020, p. 2.

12. LÓPEZ RAMÓN, Fernando: “Notas de la Ley de Cambio Climático”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 114, 2021, p. 4.

13. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por la transición justa?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, n.º 1, 2022, p. 322.

14. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”, *Iuslabor*, n.º 2, 2020, p. 79 ó MERINO MARTOS, Azahara: “La incipiente transición energética justa en España”, *Noticias Cielo*, n.º 2, 2023, <https://adapt.us3.list-manage.com/track/click?u=477f592c29b5a739ce4cc8917&id=03b7061422&e=26ce5ea647>



ha de poner en valor aquellas ocupaciones calificadas como esenciales, esto es, los empleos denominados verdes o eco-empleos, que no solo deben reducir el impacto ambiental de las empresas sino que deben proporcionar ingresos suficientes y protección social óptima, respetar los derechos básicos en el desarrollo de la relación laboral, incluyendo la posibilidad de participar en las decisiones<sup>15</sup>. Precisamente sobre esta indisoluble imbricación incide el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dentro de cuyos pilares, aboga por el trabajo decente como vertebrador de las condiciones laborales, constituyendo, al tiempo, el “corazón” de las ocupaciones sostenibles desde el punto de vista medioambiental<sup>16</sup>.

Bajo estas coordenadas, las mayores potencialidades de empleo pueden ubicarse en sectores como producción alimentaria de calidad, ganadería, acuicultura, recuperación del patrimonio natural y arquitectónico, silvicultura, recursos autóctonos, producción de energías renovables, gestión integral de montes, conservación del paisaje, turismo, reciclaje, promoción de actos culturales, educación, salud y, por lo que aquí interesa, cuidados<sup>17</sup>.

## **2. Los cuidados como yacimiento de empleo “verde”. Posibilidades desde la Economía Social**

Teniendo en cuenta el progresivo envejecimiento de la población, es menester tener la atención en las grandes expectativas que los servicios de cuidado presentan, por un lado, para el incremento de los índices de inserción laboral, acompañados además de unas condiciones laborales adecuadas (ingresos suficientes y protección social) y, por otro, para reducir el impacto ambiental<sup>18</sup>, garantizando la utilización

15. KAHALE CARRILLO, Djamil Tony: “Las medidas para implementar los empleos verdes en España”, *Revista internacional y comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, nº 1, 2017, p. 7

16. ÁLVAREZ CUESTA, Henar.: “La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por la transición justa?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, nº 1, 2022, p. 325.

17. *Informe de la Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, nº 505, 17 abril de 2015.

18. NIETO SAINZ, Joaquín: “Economía sostenible y empleos verdes en tiempos de crisis”, *Ecología política*, nº 40, 2010, p. 39.

más eficiente de los recursos existentes<sup>19</sup>, con el fin de contribuir, a la postre, a la descarbonización de la economía<sup>20</sup>.

España es considerada uno de los mejores destinos del mundo para residir tras la jubilación, gracias a su excelente posición geográfica, clima, costumbres, cultura y red de infraestructuras y transporte. Nuestro país podría convertirse en un referente europeo y mundial en la prestación de servicios a personas mayores y generar en torno a ella una actividad económica notable, que vendría a sumarse a los beneficios reportados por la llamada “silver economy”, “economía de las canas” o “ageing-nomics”<sup>21</sup>. Surge así una oportunidad industrial de primer orden para el trabajo asociado a la prestación de cuidados personalizados, contando, además, con el auxilio de la innovación técnica (domótica, robotización, inteligencia artificial o tecnologías de la información y la comunicación)<sup>22</sup>. La dotación de servicios públicos que mejoren las condiciones de vida de las personas mayores a través de una asistencia sociosanitaria de calidad (en instituciones residenciales, centros de día y de noche, teleasistencia, ayuda a domicilio o viviendas tuteladas)<sup>23</sup> permite, a través del sistema de colaboración público privada, la participación de entidades con o sin ánimo de lucro.

No hay que perder de vista, además, que los servicios sociales públicos resultan indispensables, pero son insuficientes, de ahí que se abra un amplio espacio de mercado para la iniciativa privada tendente a cubrir aquellos aspectos no atendidos desde las Administraciones Públicas, permitiendo que la persona mayor continúe viviendo en su domicilio contando con una cobertura integral de todas sus necesidades: aprovisionamiento regular de alimentos frescos, graduación de la vista y del oído, dispensa de lentes oculares y audífonos, fisioterapia de mantenimiento, disposición de fármacos, reparación de desperfectos en el hogar, servicios de lavandería, de peluquería, de

19. KAHALE CARRRILLO, Djamil Tony: “Los empleos verdes en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, nº 137, 2018, p. 550.

20. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo, en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”, *Iuslabor*, nº 2, 2020, p. 76.

21. GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa: “Sostenibilidad urbana local y ciudades saludables en transición en la era covid-19: un enfoque jurídico sindémico ante el desarrollo azul”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº 18, 2020, pp. 346 y ss.

22. FUNDACIÓN MÉMORA: Libro Blanco Ciudades que cuidan,  
[https://recs.es/wp-content/uploads/2021/12/211124\\_Libro-Blanco\\_Ciudades-que-Cuidan\\_v2.pdf](https://recs.es/wp-content/uploads/2021/12/211124_Libro-Blanco_Ciudades-que-Cuidan_v2.pdf)C

23. TORTOSA CHULIÁ, María Ángeles y SUNDTROM, Gerdt: “El cohousing senior en España. Cambios desde la economía social en los alojamientos y en la economía de cuidados para personas mayores”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 104, 2022, p. 323, DOI: 10.7203.

biblioteca o de podología, acceso adaptado a las nuevas tecnologías, terapia psicológica, así como medios de transporte para realizar diversas gestiones<sup>24</sup>.

El envejecimiento, desde el punto de vista empresarial, puede convertirse, por tanto, en palanca para desarrollar productos y servicios destinados a los consumidores de más edad<sup>25</sup>. Al tiempo, tal potencial debe contribuir a reducir la huella de carbono y a garantizar unas condiciones de trabajo idóneas para los empleados.

Una fórmula imprescindible para que la sinergia entre sostenibilidad ambiental y creación de empleo de calidad en el sector cuidados resulte exitosa puede encontrarse en la denominada “Economía Social”, que anclada, como después se verá, en un modelo empresarial caracterizado por la primacía del trabajo y del factor humano frente al capital, aporta “soluciones a las nuevas necesidades sociales, mediante los nuevos yacimientos de empleo”<sup>26</sup>.

Estas entidades, desde la iniciativa privada (aun cuando en numerosas ocasiones en colaboración con las Administraciones Públicas), tienen como objetivo no solo la obtención de beneficios, sino además contribuir a alcanzar metas como la creación de empleo de calidad, la cohesión social, el desarrollo rural, la igualdad por razón de género, el bienestar de la ciudadanía o la protección de los consumidores y del medio ambiente. Estas características confirman que el modelo de la Economía Social contribuye más que otros modelos empresariales a un “Desarrollo Sostenible e Inclusivo”, tal como ha establecido las Naciones Unidas a través de la aprobación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>27</sup>.

La economía social integra una serie variada de fórmulas, como 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 y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios de primacía de las personas y del fin social sobre el capital, aplicación de los resultados obtenidos principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad rea-

24. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis: “La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la realidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 53, 2021, p. 103.

25. GASIOROWSKI DENIS, Elisabeth.: “Silver Economy”, *AENOR: Revista de la Normalización y la Certificación*, nº 326, 2017, p. 41.

26. JULIÁ IGUAL, Juan Francisco; BERNAL JURADO, Enrique y CARRASCO MONTEAGUDO, Inmaculada: “Economía social y recuperación económica tras la crisis del covid-19”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 104, 2022, p. 23, DOI: 10.7203.

27. MOZAS, A. (coord.): “El cooperativismo y la economía social en la implementación de los ODS”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa (Noticias del CIDEA)*, nº 61, 2009, pp. 36-75.

lizada por las socias y socios o por sus miembros al fin social objeto de la entidad, promoción de la solidaridad interna y con la sociedad, e independencia respecto a los poderes públicos (arts. 4 y 5 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social)<sup>28</sup>. Precisamente por todo ello la economía social cuenta con un enorme potencial para contribuir a la construcción de una sociedad más solidaria en línea con los valores y propósitos que subyacen en las políticas de cuidado de las personas mayores.

El tradicional ideal de la economía social ha demostrado su capacidad para penetrar no solo en ámbitos funcionales clásicos, sino en sectores nuevos e innovadores, satisfaciendo las más modernas necesidades y estimulando la creación de empleo de forma superior a otros canales, gracias a su capacidad para adaptarse a los cambios y mantener su actividad en situaciones de riesgo o recesión, siempre permaneciendo fieles a su misión de interés social<sup>29</sup>. Según el último informe publicado por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) titulado “Las empresas más relevantes de la economía social 2019-2020”, los sectores más significativos a los que se dedican este tipo de entidades fueron los vinculados a la agricultura y la pesca, la enseñanza y la educación, la salud, la industria (especialmente manufacturera), las finanzas, la distribución comercial y, cómo no, los servicios sociales y sus derivadas. Esta última actividad, sin duda, augura un crecimiento exponencial en las próximas décadas ante el progresivo envejecimiento de la población.

El Gobierno español ha señalado a la economía social como “sector clave” en la reconstrucción del país dado su potencial de cohesión e igualdad y capacidad de transformación productiva, además de como “agente impulsor de la transición verde, digital, social y de los cuidados”, en el camino hacia la era del trabajo digno<sup>30</sup>. Así lo recoge el “Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de la Economía Social y de los Cuidados, que aglutina, cerrando el círculo, dos claras metas no por conocidas menos dignas de reiteración: De un lado, impulsar y desarrollar la Economía Social española y su potencial como dador de empleo sostenible; de otro, desarrollar e impulsar unos servicios avanzados en el ámbito de los cuidados, accesibles y centrados en el bienestar de las personas<sup>31</sup>.

28. FAJARDO GARCÍA, Gemma: “La economía social en las Leyes”, *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 66, 2009, pp. 8 y ss., DOI: 10.7203.

29. Punto 4 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de julio de 2013, sobre la contribución de las cooperativas a la salida de la crisis (2012/2321/INI).

30. Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo sostenible 2030, p. 103.

31. [https://www.mites.gob.es/es/sec\\_trabajo/perte\\_ESyEC/index.htm](https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/perte_ESyEC/index.htm)

### 3. La realidad demográfica: necesidades derivadas del envejecimiento de la población y de la dependencia

El simple recurso a la estadística pone de manifiesto con claridad meridiana una variable demográfica que no puede ser soslayada: el progresivo envejecimiento de la población capaz de generar crecientes necesidades sociales. Así, el Padrón Continuo (INE), publicado el 27 de diciembre de 2019, muestra que hay en España 9.057.193 personas mayores de 65 años, un 19,3 % sobre el total de una población de 47.026.208 personas. La misma fuente destaca que sigue aumentando la proporción de centenarios que ascienden a 16.303. Es más, las proyecciones poblacionales indican que en el año 2050 alrededor del 12 por 100 de la población española tendrá más de 80 años<sup>32</sup>. Y si se toma como referencia el año 2065, las personas octogenarias van a representar el 18,1 por 100 de la población mayor dentro de nuestras fronteras<sup>33</sup>.

La configuración poblacional en España se caracteriza por tres preocupantes peldaños claramente diferenciados, que todavía se vislumbrarán con mayor nitidez en años sucesivos: una base relativamente estrecha, debida a la escasez de nacimientos recientes; una amplia zona intermedia en la que se sitúan las cohortes del baby boom, que tienen en la actualidad entre 40 y 60 años de edad; y una creciente zona alta de personas envejecidas o, mejor, sobre-envejecidas mayores de 80 años<sup>34</sup>. En concreto, en 2050, 1 de cada 3 españoles tendrá 65 años o más, y por cada persona en esta franja de edad habrá solo 1,7 personas en edad de trabajar (hoy, hay 3,4)<sup>35</sup>.

Muy significativo es que España se encuentra en el sexto lugar dentro del ranking de países más envejecidos del mundo elaborado por la OMS, por detrás únicamente de Japón, Suíza, Noruega, Corea del Sur y Singapur<sup>36</sup>. Sin duda, este dato obedece a

32. HERAS HERNÁNDEZ, María Mar: “Políticas públicas para el fomento de la financiación privada de la dependencia”, en *Retos para una implantación efectiva del sistema para la autonomía y atención a la dependencia* (Coord. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa), Cinca, Madrid, 2012, p. 2014.

33. DE VICENTE PACHÉS, Fernando: “Servicios sociales, envejecimiento activo y aprendizaje a lo largo de la vida”, en *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible, Tomo II. III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2019, p. 308.

34. CES: *Informe jóvenes y mercado de trabajo en España*, 02/2020, p. 21.

35. España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a largo plazo. [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)

36. DEL CUBO ARROYO, Elisa y SÁNCHEZ OLLERO, José Luis: “Sostenibilidad y protección adecuada a las personas mayores: la senectud como motor de desarrollo”, en *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa* (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIERNÓ, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022, p. 352.

un elenco de factores demostrativos del progreso social alcanzado en la última centuria, no en vano la reducción de los índices de penosidad y peligrosidad en el trabajo fruto de los descubrimientos tecnológicos, la calidad de la alimentación, el avance de la medicina y su amplia cobertura que alcanza en nuestro país al 99,9 por 100 de la población, así como la innovación farmacéutica, han provocado que la expectativa de vida se haya visto incrementada en más de cuarenta años.

Pese a que esta evolución no puede sino calificarse de positiva, lo cierto es que también va a implicar un mayor gasto no sólo en pensiones y en atención sanitaria sino también en servicios técnicos de cuidado de larga duración, pues en tanto en cuanto el número de personas en situación de dependencia ha empezado a experimentar un crecimiento exponencial en una línea de trayectoria ascendente que llegará a alcanzar un 60 por 100 en las próximas dos décadas<sup>37</sup>, van a surgir nuevas necesidades de ayuda externa, derivadas de una serie de factores que combinan, de forma variable, severas disfunciones orgánicas y psicológicas, habitualmente resultado de graves enfermedades crónicas, comorbilidades o trastornos incapacitantes, asociados a la mayor edad y a carencias diversas como los detrimentos de salud, la soledad, la falta de recursos materiales o las barreras arquitectónicas<sup>38</sup>.

En definitiva, el aumento de la esperanza de vida en las sociedades avanzadas está provocando, y así lo seguirá haciendo en los próximos años, un significativo incremento de las personas de edad no sólo avanzada sino muy avanzada, dando lugar al fenómeno conocido como “envejecimiento del envejecimiento” o “sobre-envejecimiento”<sup>39</sup>, que motiva necesidades específicas de cuidados, no en vano la longevidad guarda un paralelismo exacto con una mayor probabilidad de desarrollar dificultades de movilidad y enfermedades crónicas: hipertensión, afectaciones coronarias, deficiencias auditivas, diabetes, tumores, artritis, reumatismo, artrosis, colesterol, cataratas, demencia, parkinson, incontinencias esfinterianas, osteoporosis, enfisema, fatiga,

37. El número de personas mayores de 65 años beneficiarias de ayudas a la dependencia en España podría duplicarse, pasando de las 806.963 actuales a más de 1.600.000 en 2050. España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a largo plazo. [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)

38. RUBIO HERRERA, Ramona y CASTELLÓN SÁNCHEZ DEL PINO, Alberto: “Las situaciones de dependencia desde una perspectiva socio-sanitaria”, *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar* (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luis; MALDONADO MOLINA, Juan Antonio y RUBIO HERRERA, Ramona), Comares, Granada, 2014, p. 14.

39. PÉREZ DÍAZ, Julio y ABELLÁN GARCÍA, Antonio.: “Envejecimiento demográfico y vejez en España”, *Panorama Social*, nº 28, 2018, pp. 30 y 31 ó ANAUT-BRAVO, Sagrario: “Servicios sociales: definición en el marco del Estado de Bienestar”, en *El sistema de servicios sociales en España* (Coord. ANAUT-BRAVO, Sagrario), Aranzadi, Pamplona, 2019, p.54.

depresión o ansiedad, entre otras<sup>40</sup>. Dicho en otros términos, la existencia de “una correspondencia biunívoca (unívoca y recíproca) entre mayor edad y dependencia”<sup>41</sup> provoca demandas de asistencia de terceras personas, pues a nivel biológico, el envejecimiento está asociado con la acumulación de una gran variedad de daños moleculares y celulares, los cuales, con el transcurso del tiempo, reducen de forma gradual las reservas fisiológicas, aumentan el riesgo de enfermedades y disminuyen en general la capacidad física e intelectual del individuo.

Esta mayor vulnerabilidad asociada a la declinación de facultades aumenta significativamente en los grupos de edad superiores, sobre todo a partir de los 80 años (“cuarta edad”), que no sólo exigen inversiones públicas destinadas a la dotación de recursos e infraestructuras y al reclutamiento directo o a través de entidades interpuestas de profesionales dedicados a los quehaceres de cuidado en condiciones dignas<sup>42</sup>, sino que también abren oportunidades para el emprendimiento mercantil.

En este marco, la probidad de las condiciones de trabajo de los empleados en el sector cuidados es un principio indiscutible, pues persona cuidadora y persona cuidada forman un núcleo indisoluble<sup>43</sup>, que no sólo aparece enunciado como un postulado de buenas intenciones sino que se incluye como piedra angular en el “Documento España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”<sup>44</sup>, en virtud del cual en dicho horizonte temporal, el gasto público en cuidados pasará del 0,8% actual a más del 2,0% del PIB, debiendo redundar, entre otros extremos, en la mejora de las condiciones de trabajo del personal, pues ello asegurará, a su vez, la calidad de vida de las personas mayores<sup>45</sup>.

40. RUBIO RUBIO, Laura y DUMITRACHE, Cristina: “Salud y tercera edad”, en *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar* (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luis; MALDONADO MOLINA, Juan Antonio y RUBIO HERRERA, Ramona), Comares, Granada, 2014, pp. 103 y ss.

41. RUÍZ SANTAMARÍA, José Luis: “Edad y dependencia. Aspectos fundamentales y factores relacionales”, en *La protección de la Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa* (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIerno, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022, p. 378.

42. España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a largo plazo. [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)

43. RÍOS MESTRE, José María: “La protección social de las personas cuidadoras de dependientes, tanto profesionales como no profesionales”, en *Protección social del trabajo de cuidados* (Dir. GARCÍA ROMERO, Belén y LÓPEZ ANIORTE, Carmen), Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 206.

44. Elaborado por el Ministerio de la Presidencia en 2021, [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)

45. Este principio de garantía en las condiciones de trabajo aparece recogido como guía en el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales, que enumera un listado de derechos y deberes del personal dedicado a los cuidados,

## 4. El derecho a los cuidados como derecho humano. La consecuente “humanización” de los cuidados

La Agenda 2030 de Naciones Unidas encomienda a los distintos países realizar los esfuerzos pertinentes para garantizar el bienestar de las personas mayores, protegiendo sus derechos humanos, su seguridad económica, el acceso a la atención sanitaria, a las redes de apoyo formal e informal, al aprendizaje permanente y a los cuidados<sup>46</sup>, objetivos reiterados en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España donde consta una apuesta clara a favor de la dignificación del devenir vital en la tercera edad<sup>47</sup>.

El Estado del Bienestar tiene que evolucionar para involucrarse más decisivamente en impulsar e invertir en este sector de cuidados de las personas mayores, no en vano está llamado a convertirse en su cuarto pilar debiendo aspirar a proporcionar un catálogo acabado de derechos exigibles con mínimos óptimos e iguales en todo el territorio del Estado español a cargo de profesionales bien remunerados. Se trata de dar cumplimiento, así, a lo dispuesto en el art. 4 del Protocolo Adicional de 1988 a la Carta Social Europea de 1961, en la Carta de los Principios a favor de las Personas Mayores, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1991, y en el art. 23 de la Carta Social Europea revisada de 1996, que reconocen el derecho a envejecer dignamente, proporcionando un sistema de cuidados a largo plazo destinado

a saber: “a) El derecho a una formación continua y adecuada al contenido de la actividad que hayan de desarrollar, así como a conocer y utilizar las herramientas técnicas y tecnológicas que hayan de emplear para ello. b) El derecho al reconocimiento y acreditación de sus competencias profesionales, de acuerdo con sus respectivos sistemas de carrera o promoción profesional. c) El derecho a contar con los medios y apoyos necesarios para desarrollar su actividad con calidad, eficacia y eficiencia, sin perjuicio del deber general de contribuir a la sostenibilidad de los servicios sociales. d) El deber de impulsar una adecuada atención a las personas para que éstas ejerzan el conjunto de derechos sociales que les son propios y desarrollen proyectos vitales elegidos. e) El deber de respetar las opiniones, criterios y decisiones que las personas usuarias tomen por sí mismas. f) El derecho y el deber de desarrollar su intervención profesional en el marco de equipos interprofesionales y, en consecuencia, compartir el conocimiento técnico científico de su disciplina y sus conocimientos sobre las personas, unidades de convivencia y comunidades objeto de intervención. g) El derecho y el deber de fomentar y facilitar el trabajo colaborativo con profesionales de otros recursos integrantes de la red integrada de sistemas públicos de servicios sociales y de otros sistemas y servicios públicos. h) El deber de poner en conocimiento de la autoridad competente cualquier situación que, en su opinión, y basándose en los elementos de valoración de los que disponen, pudiera conllevar una vulneración de derechos” (art. 22).

46. BAVIERA PUIG, Inmaculada: “Desarrollo sostenible, transformación digital y atención a las personas: oportunidades y riesgos del envejecimiento demográfico”, *Adapt. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 8, nº 1, 2020, p. 153.

47. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>



a la pérdida de autonomía por causa de la edad avanzada, concebido como auténtica prerrogativa de los posibles beneficiarios condicionada únicamente al cumplimiento de los requisitos exigidos para su disfrute. Es más, el Comité Europeo de Derechos Sociales interpreta que el art. 23 de la Carta Social Europea requiere la existencia de un marco legal adecuado para combatir la discriminación por edad en determinados ámbitos de la vida más allá del empleo, a saber: el acceso a bienes, equipos y servicios, atención médica, educación, seguros y productos bancarios, así como asignación de recursos de cuidados.

Sobre esta idea insiste el Pilar Europeo de Derechos Sociales, cuyo principio 18 establece que “toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular la asistencia a domicilio y los servicios domiciliarios”, siendo recogido también en la Recomendación [CM/Rec(2014)2] del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores, que exige a los Estados garantizar su bienestar integral tanto si permanecen en su domicilio como si prefieren residir en un centro. Todo ello sin olvidar que el art. 21.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe expresamente toda discriminación por razón de la edad, lo que ha llevado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a reafirmar el carácter de principio general del Derecho de la Unión que alcanza esta concreta prohibición<sup>48</sup>.

Por su parte, el último informe de la OMS sobre el edadismo de 2021 insta a los poderes públicos a que actúen con urgencia para erradicar las conductas antisociales y discriminatorias contra las personas mayores, reconociendo a la vejez como verdadero derecho humano, lo cual implica, a su vez, una humanización de los cuidados en cualquier emplazamiento geográfico. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha establecido recientemente un plan de acción de proyección mundial a favor de las personas mayores denominado “Década de Envejecimiento Saludable 2020-2030”, que tiene como uno de sus objetivos: prestar servicios de atención integrada centrada en las personas mayores que responda a sus circunstancias reales, proporcionando acceso a la asistencia profesional individualizada a largo plazo a todos los posibles necesitados.

En el ordenamiento interno, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención de las personas en situación de Dependencia (LD), diseña un dispositivo de atenciones “técnicas”, “in natura”, “de hacer” o “de asistencia personal”<sup>49</sup>. Estas últimas aparecen caracterizadas por una amplia variabi-

48. Por todas, STJUE de 12-1-2002, *Colin Wolf*, C-229/08.

49. VALDÉS DAL-RE, Fernando: “Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia”, *Documentación Laboral*, nº 102, 2014, p. 18.

lidad en la oferta y multitud de combinaciones en función de las particularidades de los beneficiarios, dando cobertura a una vasta gama de situaciones entre quienes tienen graves mermas en su autonomía física, mental, intelectual o sensorial y quienes padecen menos limitaciones, distinguiendo, a su vez, entre quienes requieren una atención institucionalizada y quienes padecen grados de dependencia más bajos, que deben poder optar por la permanencia en el domicilio, recibiendo una atención integral en tal entorno a través de un acabado sistema de servicios de proximidad<sup>50</sup>.

Teniendo en cuenta que el envejecimiento implica un proceso de acumulación de una gran variedad de detrimentos que provocan un descenso gradual de las habilidades corporales y emocionales<sup>51</sup>, las personas mayores, en cuanto titulares de derechos humanos, deben disponer de recursos de carácter público para gestionar su propio devenir cotidiano en los aspectos más básicos y habituales, tendentes a proporcionar bienestar y calidad de vida a través de ayudas personales externas, atenciones y cuidados que auxilien sus deterioros físicos o cognitivos<sup>52</sup>, sus severas disfunciones orgánicas y psicológicas, habitualmente resultado de graves enfermedades crónicas o trastornos incapacitantes, asociados a carencias diversas como la soledad<sup>53</sup>, siendo imprescindible contar con una adecuada financiación y una oportuna dotación de recursos humanos.

Dicho en gráfica expresión, se trata de conseguir que el hecho de avanzar en las escalas del “ciclo de vida” por la mayor edad “no suponga una pérdida de beneficios y oportunidades de bienestar”<sup>54</sup>, contando con los pertinentes medios materiales y efectivos profesionales.

50. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa: “El espacio de las prestaciones económicas en la protección social de las personas dependientes: una reflexión sobre el sistema de cuidados deseable”, *Documentación Laboral*, nº 102, 2014, vol. III, p. 178.

51. OMS: Envejecimiento y salud. Nota descriptiva núm. 404, septiembre 2015, [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186466/1/9789240694873\\_spa.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186466/1/9789240694873_spa.pdf?ua=1)

52. ALEMÁN BRACHO, Carmen y ALONSO SECO, José María: “Los servicios sociales: sistema público de protección social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 151, 2011, p. 682 ó MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R.: “Los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia tras seis años de funcionamiento”, en *Retos para una implantación efectiva del sistema para la autonomía y atención a la dependencia* (Coord. MOLERO MARAÑÓN, M.L.), Cinca, Madrid, 2012, p. 111.

53. RUBIO HERRERA, Ramona y CASTELLÓN SÁNCHEZ DEL PINO, Alberto: “Las situaciones de dependencia desde una perspectiva socio-sanitaria”, en *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar* (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luis; MALDONADO MOLINA, Juan Antonio y RUBIO HERRERA, Ramona), Comares, Granada, 2014, p. 14.

54. MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Viejos y nuevos retos para la protección de las personas trabajadoras de más edad: una mirada desde la Carta Social Europea revisada”, en *La protección de Seguridad Social a*

## 5. Ámbito funcional del sector cuidados: actividades laborales básicas imbricadas

Aun cuando la dependencia no está ligada necesariamente a la gran edad, lo cierto es que es en ella donde tiene su principal manifestación<sup>55</sup> ante “la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial”<sup>56</sup> inherente a la vejez. De ahí que la LD pretenda desplazar el cuidado de las personas mayores desde los entornos familiares a entramados institucionalizados, bien en centros *ad hoc*, bien en el propio domicilio a través de personal externo especializado<sup>57</sup>. Las posibilidades de empleo giran, por tanto, alrededor de los servicios y prestaciones que se consideren más adecuados a la situación personal, familiar y del entorno de la persona solicitante, concretados en el programa individual de atención<sup>58</sup> (con sus respectivas intensidad, extensión y duración), contando “con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen” (art. 29.1 de la LD)]<sup>59</sup>. Las posibles opciones son las siguientes:

1. Telesistencia, que facilita la puesta en contacto mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, proporcionando a través de un dispositivo,

*las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa* (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIERNO, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022, p. 121.

55. MALDONADO MOLINA, Juan Antonio: *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 14. La mayor parte de la población beneficiaria, el 72 por 100, se encuentra en el tramo de edad superior a los 65 años, y el 54 por 100 ha alcanzado ya los 80 años. CES: *Informe 3/2020. El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, CES, Madrid, 2020, p. 39.

56. BAYLOS GRAU, Antonio: “A propósito del envejecimiento”, *Revista de Derecho Social*, nº 87, 2019, p. 15.

57. PETERSON, E.: “Cambios en el cuidado de personas mayores en Suecia: trabajo formal, cuidado familiar y servicio doméstico”, en *Ser mujer en el mercado de trabajo: dificultades, oportunidades y retos* (Dir. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa), Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 546.

58. LLANO SÁNCHEZ, Mónica: “El marco procedimental del sistema de atención a la dependencia: balance crítico de los desarrollos normativos y de la práctica administrativa”, *Documentación Laboral*, nº 102, 2014, vol. III, p. 140 ó MOLERO MARAÑÓN, María Luisa: *Bases, evolución y retos de la Ley de Dependencia a los diez años de su aprobación*, Bomarzo, Albacete, 2017, p. 23.

59. GARCÍA NINET, José Ignacio; DE VICENTE PACHÉS, Fernando y GARRIGUES GIMÉNEZ, Amparo: “Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico”, en *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras* (Coords. MONEREO PÉREZ, José Luis; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal y MORENO VIDA, María Nieves), Comares, Granada, 2008, p. 1163.

respuesta profesional inmediata ante situaciones de emergencia, de inseguridad, soledad o aislamiento, lo cual evita o retrasa el internamiento en un centro residencial<sup>60</sup>.

2. Ayuda a domicilio, constituida por el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en la vivienda de las personas necesitadas con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, así como domésticas o del hogar, esto es, limpieza, lavado o cocina, ligadas estas últimas a su atención personal<sup>61</sup>.
3. Centro de día y de noche, el cual ofrece una atención integral durante el período diurno o nocturno con el objetivo de mejorar o mantener el nivel más óptimo posible de autonomía personal, apoyando a las familias o cuidadores. Dentro de este canal, se reconoce un servicio de manutención y restauración a los usuarios, se prestan atenciones y ayudas personales, se hace un seguimiento y tratamiento de la salud, se realizan actividades de prevención y promoción de hábitos saludables, de rehabilitación, mantenimiento y terapéuticas, se proporcionan eventos socioculturales y se ofrece orientación a la familia, transporte adaptado y asistencia durante el transporte diario<sup>62</sup>.
4. Internamiento residencial, que ofrece servicios continuados de carácter personal y sanitario, prestados en centros habilitados al efecto y dotados con mecanismos necesarios para atender las distintas intensidades de cuidados requeridos en función de las circunstancias personales.
5. Junto a los anteriores, cabe aludir también a los servicios planificados *ex ante*, esto es, para evitar situaciones de dependencia, cuyo objeto es “prevenir la aparición o el agravamiento de enfermedades o discapacidades y sus secuelas mediante el desarrollo coordinado entre los servicios sociales y de salud de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y personas disca-

60. Resolución de 15 de enero de 2018, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada. RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen: “Los contratos de teleasistencia en la doctrina de los Tribunales administrativos de contratación”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, nº 23, 2019, pp. 339 y ss.

61. RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: “Los cuidados de larga duración en España: Contexto, debates, políticas y perspectivas de protección social”, en *Discapacidad y envejecimiento* (Coords. RODRÍGUEZ, Pilar; AGUADO, Antonio León; CARPINTERO, Amaya), Colección Solidaridad 19, Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003, p. 66.

62. DURÁN BERNARDINO, Manuela: “La evolución de la acción protectora de las prestaciones de servicios. Impacto de las últimas reformas”, en *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado del Bienestar* (Dir. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa), Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 219.

pacitadas y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización completos” (art. 21 LD). E, igualmente, los de promoción de la autonomía personal, cuya finalidad es “desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias y facilitar la ejecución de las actividades básicas de la vida diaria”, incluyendo “asesoramiento, orientación, asistencia y formación en tecnologías de apoyo y adaptaciones que contribuyan a facilitar la realización de las actividades de la vida diaria, los de habilitación, los de terapia ocupacional así como cualesquiera otros programas de intervención que se establezcan con la misma finalidad” (art. 6 Real Decreto 1051/2013).

Por su parte, tres son las prestaciones económicas fijadas con carácter secundario, bien al quedar supeditadas a la imposibilidad de atención mediante el catálogo de servicios, como sucede con la ayuda económica vinculada al servicio que sufraga parcialmente su adquisición en el mercado recurriendo a entidades privadas (art. 17)<sup>63</sup>, bien por estar concebidas de forma excepcional como se produce con la subvención para cuidados en el entorno familiar (art. 18), o bien por venir restringido su campo de actuación a la contratación de una persona como sucede con el auxilio de asistencia personal (art. 19)<sup>64</sup>. En todo caso, el beneficiario recibe una cantidad pero debe afectar su uso a la estricta finalidad de la adquisición del servicio asistencial o personal<sup>65</sup>.

El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales reconoce una nueva prestación, encuadrada en el marco de la normativa general de subvenciones, denominada de “emergencia o urgencia social” (art. 18), destinada a atender, respectivamente, “aquella situación sobrevenida e imprevista en la que objetivamente la persona o grupo de personas se encuentra de forma repentina sin medios personales, familiares o sociales para dar respuesta a sus necesidades más básicas” o “aquella situación imprevista resultado de procesos continuos en el tiempo, o no, y que, de no tener una respuesta,

63. Con cuantías de importes insuficientes. La prestación vinculada para abonar una plaza de atención residencial oscila en torno a los 423 €/mes (Grado II) y 531€/mes (Grado III). <https://directoressociales.com/wp-content/ccaa2021/INFO%20GLOBAL%20XXI%20DICTAMEN%202022%20Def%20%283%29.pdf>

64. MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, Rocío: “Los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tras seis años de funcionamiento”, en *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia* (Coord. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa), Cinca, Madrid, 2013, p. 111.

65. GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago: “Protección social (arts. 39, 41, 49 y 50 CE)”, en *La Constitución del trabajo* (Ed. GARCÍA MURCIA, Joaquín), KRK, Oviedo, 2020, p. 764.

puede generar o incrementar una situación de vulnerabilidad, desprotección y exclusión social en las personas y grupos que la sufren, afectando a la cobertura de sus necesidades básicas” (art. 2).

## 6. El fomento de la Economía Social a través de las últimas reformas normativas

Como señala el Libro Verde del Envejecimiento, la ancianidad, el envejecimiento y la longevidad, conducirán invariablemente a un aumento estructural de la demanda global de servicios de cuidados de larga duración capaces de crear un volumen importante de ocupaciones con condiciones de trabajo dignas, fomentar la equidad social y aumentar la prosperidad<sup>66</sup>. En esta misma línea, la Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato 2018–2021<sup>67</sup>, señala, en su objetivo 4.4.8, que “los cuidados de larga duración a las personas mayores dependientes deben contemplarse como un deber social y compromiso humano con un valor añadido que genera en el mercado laboral, en el productivo y en sistema fiscal” con una proyección claramente exponencial a través de la empleabilidad por cuenta ajena y por cuenta propia.

De gran ayuda para la generación de trabajo autónomo son las facilidades introducidas recientemente en el ordenamiento jurídico español a la hora de crear sociedades de responsabilidad limitada con un solo euro de capital social (Ley 18/2022, de 28 de septiembre), que sin duda animarán a la generación de microempresas en el sector cuidados.

Al tiempo, tampoco es ajeno el ordenamiento jurídico al impulso de las entidades de economía social, que se ajustan a un ecosistema con presencia en todos los sectores económicos y cuenta con empresas de tamaño muy variado, desde grandes grupos empresariales hasta mayoritariamente microempresas, adoptando formas jurídicas de cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores, sociedades agrarias de transformación y entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios de: a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma

66. Bruselas, 27.1.2021. COM(2021) 50 final.

67. Aprobada por el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores en la sesión extraordinaria del día 30/11/2017.

de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social. b) 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 objeto de la entidad. c) 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. d) Independencia respecto a los poderes públicos (art. 4 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo).

En concreto, además de los diversos incentivos autonómicos dirigidos normalmente a subvencionar los gastos derivados de actividades de promoción de la economía social y los gastos generales de funcionamiento de sus entidades representativas<sup>68</sup>, son varias las previsiones normativas que en los dos últimos años pretenden fomentar este tipo de entidades, lo cual puede constituir un revulsivo para su creación.

Así, la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, en su disposición final 8ª, modifica la Ley 51/2011, de 19 de marzo, de Economía Social, para permitir la capitalización de la prestación por desempleo para la adquisición de sociedad laboral o transformación en cooperativas por sociedades mercantiles en concurso.

Además, la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes destina importantes incentivos a las cooperativas que no distribuyan ni hayan distribuido dividendos o retornos o a la creación de startups destinadas *in casu* a la innovación en los cuidados.

También, el Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, de incentivos a la contratación, prevé, como principio nuclear de actuación, el fomento de la economía social (art. 2), recogiendo bonificaciones por la incorporación de personas trabajadoras desempleadas como socias trabajadoras o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales, prestando especial atención a las personas jóvenes menores de 30 años o personas menores de 35 años con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por 100 (art. 28).

Asimismo, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, menciona, entre los objetivos de la política de empleo recogidos en el art. 4, “la ampliación y mejora de las cualificaciones, competencias, habilidades y empleabilidad de personas desempleadas

68. FAJARDO GARCÍA, Gemma: “El fomento de la economía social en la legislación española”, *Revesco*, nº 107, 2012, pp. 58 y ss.

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” (apartado d) o “ el fomento de iniciativas de emprendimiento y de economía social viables, mediante el desarrollo de actividades de prospección, asesoramiento, información y auditoría de la viabilidad de los proyectos” (apartado l). Al tiempo, el eje 6 de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo y el eje 5 del Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno, se refieren al “emprendimiento, que comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local” (arts. 12.4 y 13.3, respectivamente). Teniendo en cuenta que el fomento de la economía social forma parte de las políticas activas de empleo (art. 31) y del plan personalizado de cada uno de los demandantes de empleo (art. 56.1 c), “para impulsar el desarrollo de iniciativas de emprendimiento o economía social viables, se desarrollarán programas de fomento del empleo a cuyo amparo podrá abonarse, por una sola vez, la prestación contributiva por desempleo a que tenga derecho la persona trabajadora, en su importe total o parcial, y/o utilizarse para abonar el importe de las cuotas a la Seguridad Social. Tales programas comprenderán una auditoría de la viabilidad del proyecto empresarial o de economía social, así como un acompañamiento técnico, con perspectiva de género, de su puesta en práctica” (art. 49.2), contando con asesoramiento, apoyo integral y acompañamiento a la activación de proyectos viables, incluida la realización de una auditoría de viabilidad (art. 56.1 e).

Todo ello sin olvidar los incentivos destinados a la promoción de fórmulas de economía social a través del ya mencionado PERTE de la “economía social y de los cuidados” (cooperativas de trabajo asociado<sup>69</sup>, sociedades laborales, asociaciones, fundaciones, empresas de inserción...) aprobado el 31 de mayo de 2022<sup>70</sup> o a la promoción del tercer sector (asociaciones, fundaciones, ongs...) (Orden de 17 de noviembre de 2022).

En efecto, el Componente número 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, desarrolla en su Inversión 6 el “Plan integral de impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico inclusivo

69. Como buena práctica, cabe destacar el proyecto Cooperativas rurales de servicios de proximidad de FADDEMUR.

<https://fademur.es/fademur/wp-content/uploads/2016/10/cartel-resumen-cooperativas-723x1024.jpg>

70. <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/ptes/erte-de-economia-social-y-de-los-cuidados>.



y sostenible”. El desarrollo de este Plan integral de impulso a la Economía Social se lleva a cabo fundamentalmente mediante la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. Bajo tal premisa, la Orden/ TES/1233/2022, de 5 de diciembre, integrada dentro del marco del “PERTE. Economía Social y de los Cuidados”, se dirige al establecimiento de las bases reguladoras del procedimiento específico para la concesión de subvenciones a estas entidades.

Atendiendo a este escenario, se persigue impulsar y consolidar el desarrollo de un tejido productivo más resiliente e innovador a través de las entidades de la Economía Social en España, como paradigma del modelo empresarial socialmente responsable y respetuoso con el medio ambiente, y ahondar en la capacidad tractora de estas entidades en el desarrollo sostenible e inclusivo. De igual forma, las redes de proximidad que despliega la Economía Social permiten conformar sinergias de desarrollo local y de arraigo de la población al territorio, mediante la generación de empleo estable y de calidad, contribuyendo así al reto demográfico y a la lucha contra la despoblación.

La inversión se llevará a cabo preferentemente en áreas vinculadas con el emprendimiento colectivo y la transformación empresarial; con la inclusión social y laboral de colectivos vulnerables; con la sostenibilidad social; con la modernización e innovación tecnológica en el medio rural; o, por lo que aquí interesa, con el cuidado de personas mayores y dependientes, en todo caso, con el debido respeto al principio horizontal de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En concreto, las subvenciones irán destinadas a procesos innovadores de apoyo a: “a) La generación y mantenimiento del empleo de empresas viables en dificultades o sin relevo generacional, mediante su conversión en fórmulas empresariales de economía social (cooperativas y sociedades laborales), gestionadas por sus trabajadores y trabajadoras; b) La creación y consolidación de entidades innovadoras de la economía social, con repercusiones en el relevo generacional y el emprendimiento juvenil; c) La modernización de las empresas de la economía social mediante la creación de plataformas digitales destinadas a mejorar el bienestar de la ciudadanía en las zonas rurales; d) La creación de redes de cooperativas, sociedades laborales y otras formas de economía social, acompañadas de medidas de capacitación y formación para ofrecer nuevos servicios integrales a la sociedad; e) El impulso de las transiciones sostenibles e inclusivas de empresas y de colectivos en situación de vulnerabilidad”.

Es más, como broche de oro de todas estas iniciativas, recientemente ha sido aprobado un Anteproyecto de Ley integral de impulso a la economía social y solidaria.

Sin duda, dentro de este marco jurídico la creación de entidades de economía social dedicadas a prestar servicios de cuidado a personas mayores puede servir de canal idóneo para la creación de empleo de calidad, máxime cuando la LD, menciona, como principio rector del sistema, la participación de la iniciativa privada en

los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia [art. 3 m)]<sup>71</sup>.

## 7. Medidas tendentes a facilitar el acceso a la contratación pública a las empresas de Economía Social

Además de la promoción de la economía social a través de incentivos directos, procede detener la atención en otro canal, indirecto o reflejo, recogido 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 (LCSP). Esta Ley no pretende buscar únicamente la selección de los mejores adjudicatarios con el fin último de garantizar la eficacia en la prestación de los servicios públicos a favor de los usuarios al menor coste posible, sino que también pretende conseguir objetivos sociales exigiendo determinados comportamientos a los contratistas y concesionarios o priorizando en la adjudicación a aquellas empresas que cumplan determinados estándares de calidad social<sup>72</sup>. Puede tener, por tanto, un extraordinario poder de conformación sobre el tejido empresarial, no en vano quienes quieran acceder a los procedimientos de licitación pública y resultar finalmente adjudicatarios deben cumplir forzosamente con las condiciones y exigencias predefinidas de antemano por los poderes adjudicadores<sup>73</sup>.

Uno de los objetivos transversales de esta Ley, enunciado en su art. 1.3, es el de facilitar “el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”. En concreto, la gestión de los servicios sociales a través de organizaciones de la economía social es uno de los elementos clave en la instauración de una Administración Pública que tenga como meta la realiza-

71. MONEREO PÉREZ, José Luis y FERNÁNDEZ BERNAT, Juan Antonio: “La iniciativa privada en la protección de la dependencia. Instrumentos e instituciones privadas de aseguramiento y asistencia”, en *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar* (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luis; MALDONADO MOLINA, Juan Antonio y RUBIO HERRERA, Ramona), Comares, Granada, 2014, p. 295.

72. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “La sostenibilidad social en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p. 252.

73. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: *Cláusulas sociales y licitación pública*, IAAP, Sevilla, 2009, p. 23.

ción de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia<sup>74</sup>. Varios preceptos de la LCSP redundan en esta idea transversal de favorecimiento de la economía social.

### **7.1. Reserva de contratos del sector público a entidades de Economía Social**

Aun cuando la LCSP configura la libre concurrencia como un parámetro vertebrador de la compra pública por cuanto los órganos de contratación darán a todos los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio, lo cierto es que a fin de fomentar el cumplimiento de determinados objetivos sociales, la norma admite la posibilidad de excepcionar la mencionada libre concurrencia a través de la figura del contrato reservado<sup>75</sup>.

Posibilita, así, dos canales de reserva de contratos: una reserva general de cualquier tipo de contrato, regulada por la disposición adicional 4<sup>a</sup>, a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción, y otra reserva limitada, regulada por la disposición adicional 48<sup>a</sup>, solo de contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud, a entidades que cumplan con diferentes principios de democracia económica; uno de ellos es que carezcan de ánimo de lucro o distribuyan sus beneficios entre las personas trabajadoras, o bien, lo hagan con arreglo a criterios de participación, y el otro que la propiedad y/o la dirección dichas entidades esté participada por las personas trabajadoras, usuarias u otras partes interesadas. En ambos casos, la iniciativa de la economía social adquiere un papel de primer orden<sup>76</sup>.

El fundamento común de ambas reservas redundan en compensar la desventaja de partida en que se encuentran estas entidades de carácter social a la hora de participar en procesos de licitación ordinaria y que conlleva como consecuencia que se encuentren infrarrepresentadas en la adjudicación de contratos públicos<sup>77</sup>. A este respecto, aclara el art. 132 LCSP que en ningún caso podrá limitarse la participación por la

74. ARNAEZ ARCE, Vega María: “Cooperativas prestadoras de servicios públicos: contribuciones al bienestar comunitario desde su identidad. Análisis a la luz de la legislación de Cooperativas de Euskadi”, *Cooperativismo y Economía Social*, nº 39, 2016-2017, p. 99.

75. AGRA VIFORCOS, Beatriz: “La igualdad de género en las entidades de economía social. Especial referencia al ámbito rural”, en *La economía social y el desarrollo sostenible*, (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022, p. 132.

76. GUTIÉRREZ PONCE, Herencia; NEVADO GIL, María Teresa y PACHE DURÁN, María: “La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 96, 2019, p. 260, DOI: 10.7203.

77. MOLINA HERMOSILLA, Olimpia: “Materialización del compromiso social de las Universidades a través de la contratación pública responsable”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, nº 432, 2019, p. 52.

forma jurídica o el ánimo de lucro en la contratación, salvo –en justificada excepción– en los contratos reservados para las citadas entidades sobre los que se centrará la atención seguidamente<sup>78</sup>.

### 7.1.1. Reserva de contratos de servicios de carácter social

Teniendo en cuenta que los servicios sociales se pueden incluir en la categoría de servicios de interés general no económico al estar destinados a personas y formar parte del núcleo del Estado Social, su prestación puede quedar al margen de las normas sobre mercado interior de libertad de establecimiento y libertad de prestación que marcan los procesos de licitación en el sector público. Bajo tal premisa, la jurisprudencia comunitaria ha admitido la adjudicación directa cuando ésta se efectúa con entidades sin ánimo de lucro, siempre y cuando “no obtengan ningún beneficio de sus prestaciones (independientemente del reembolso de los costes variables, fijos y permanentes necesarios para la prestación de los servicios), ni proporcionen ningún beneficio a sus miembros”<sup>79</sup>.

El art. 99.4 LCSP atribuye a los órganos de contratación de los poderes adjudicadores a reservar, siempre y cuando se trate de contratos culturales, de salud o, por lo que aquí interesa, de servicios sociales, a determinadas organizaciones el derecho a participar en los procedimientos de licitación siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos marcados por la disposición adicional 48<sup>a80</sup>: “a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios mencionados. b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación. c) 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 exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas. d) Que el poder adjudicador no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres

78. GARCÍA ROMERO, María Belén.: “Cláusulas de inserción laboral y contratación pública”, en *Innovación social en la contratación administrativa: cláusulas sociales*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 256-256.

79. STJUE de 6 de octubre de 2021, C-598/19, asunto Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) y Diputación Foral de Navarra.

80. MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C.A. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales”, *CIRIEC: Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 83, 2018, pp. 295-332, DOI: 10.7203.

años precedentes. e) La duración máxima del contrato que se adjudique no excederá de tres años. f) En el anuncio que sirva de medio de convocatoria de la licitación se dará publicidad a esta reserva”<sup>81</sup>.

La falta de concreción del legislador sobre la personalidad jurídica de las entidades y empresas a la que va dirigida preferentemente esta reserva ha despertado dudas entre los poderes adjudicadores y órganos de contratación sobre cómo acreditar el cumplimiento de los principios exigidos, lo cual ha conllevado a rechazar la puesta en marcha de este tipo de iniciativas a causa de la inseguridad jurídica que plantean<sup>82</sup>. En todo caso –y pese a estas reticencias merecedoras de críticas–, es indubitado que las entidades de economía social pueden actuar como beneficiarias.

Como mero botón de muestra del perfecto encaje de las entidades de economía social dentro de la reserva aquí analizada, procede señalar que tanto las cooperativas de trabajo asociado como las sociedades laborales atienden a los dos principios de democracia económica referidos en los apartados b) y c), lo que les permitiría concurrir en concursos para la adjudicación de contratos públicos reservados, siempre y cuando cumplan con los otros dos requisitos establecidos, y por consiguiente, puedan acreditarlos, lo cual no resultará difícil, no en vano sus estructuras de dirección y propiedad cuentan con la participación de las personas trabajadoras, y sus beneficios, o bien son revertidos en la actividad de la empresa o son distribuidos entre sus asociados entre los que, necesariamente, deben encontrarse sus socios trabajadores; incluso en el caso de las cooperativas es posible que el beneficio también revierta en los trabajadores no socios, y que estos participen en los órganos de administración y/o dirección. Además, en ambos casos, su funcionamiento interno debe ser democrático y sus órganos de dirección deben estar integrados por sus asociados que compartan tanto las finalidades de la propia asociación y colaboren en la consecución de las mismas, lo que les convierte en parte interesada<sup>83</sup>.

Es más, la disposición adicional 48<sup>a</sup> LCSP permite la división en lotes, lo cual resulta, a su vez, de gran interés para las entidades de economía social que tengan la naturaleza jurídica de pymes.

81. DÍEZ SASTRE, Silvia: “Las cláusulas sociales en la contratación pública”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 21, 2017, pp. 195 y ss.

82. COMET-HERRERA, David: “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*, nº 106, 2022, p. 6, DOI 10.7203.

83. COMET-HERRERA, David: “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*, nº 106, 2022, p. 14, DOI: 10-7203.

En todo caso, el tipo de contratos de servicios que facultativamente se puede reservar a las citadas entidades de economía social destinadas a la prestación de servicios sociales están perfectamente delimitados e incluso numerados en el Anexo IV LCSP, en referencia a los contratos de servicios sociales (código CPV 85320000-8); servicios de asistencia social sin alojamiento (código CPV 85312000-9); servicios de asistencia social y servicios conexos (código CPV 85300000-2) y servicios de asistencia social (código CPV 85310000-5), quedando fuera de la reserva, entre otros, los servicios de asistencia social con alojamiento (código CPV 85311000-2)<sup>84</sup>.

### 7.1.2. Reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción

En el ordenamiento español, el art. 99.4 LCSP prevé la posibilidad de “reservar alguno o algunos de los lotes para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción... de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta”. Igualmente alude a “un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido”.

Por su parte, la disposición adicional 4ª LCSP<sup>85</sup>, con la finalidad de que en la licitación cualquier clase de contratos públicos únicamente puedan participar y, en consecuencia, resultar adjudicatarias determinadas iniciativas empresariales<sup>86</sup>, determina que deberán fijarse los porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación a los centros especiales de empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción<sup>87</sup>, remitiendo a la determinación que se realice en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma por Acuerdo del Consejo de Ministros, plazo que ha expirado sin la aprobación de dicho acuerdo, por lo que en

84. CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Reflexión crítica sobre el ‘outsourcing’ de los servicios sociales dirigidos a nuestros mayores en tiempos de covid”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5349, 2020.

85. MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C.A. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales”, *CIRIEC: Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 83, 2018, pp. 295-332, DOI: 10.7203.

86. FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge: “La reserva de mercado a empresas de inserción y centros especiales de empleo (disposición adicional 4ª y disposición adicional 48ª LCSP)”, en *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de condiciones de contratos públicos: guía práctica profesional* (Dir. PARDO LÓPEZ, Magnolia y SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso), Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 83 y ss.

87. SENDRA PÉREZ, Esperanza: “Disposición adicional cuarta. Contratos reservados”, en *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público* (Dir. RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel), Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 1968.

el ámbito del sector público estatal resultará de aplicación el porcentaje mínimo de reserva establecido de forma supletoria en la propia disposición adicional (7 por 100) que se incrementará hasta un 10 por 100 a los cuatro años de entrada en vigor de la LCSP 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 a aquel al que se refiera la reserva<sup>88</sup>. Se observa que el legislador ha querido garantizar el cumplimiento del mandato de reserva y, ante la posibilidad de que el ejecutivo por inactividad deje tal reserva vacía de contenido, ha impuesto un porcentaje que actuará en caso de ausencia de acuerdo del Consejo de Ministros<sup>89</sup>.

Como es fácilmente apreciable, de todo el elenco de entidades de economía social, la reserva va referida solo a las dos siguientes<sup>90</sup>:

- a) Centros especiales de empleo de iniciativa social, es decir, aquellos que, además de cumplir los requisitos generales como cualquier centro especial de empleo (realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, con la finalidad de asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad, contando en su plantilla con al menos el 70 por 100 de personas con discapacidad), “son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya

88. Según el Anexo VI, los códigos relativos a servicios sociales son: 85320000-8, 85312000-9, 85300000-2, 85310000-5. Nótese, además, que la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan de impulso para la contratación pública socialmente responsable en el marco de la LCSP, reconoce que en el seno de la Comisión Interministerial se constituirá un grupo de trabajo, en el cual, en el plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de su primera reunión, deberá realizar los trabajos preparatorios necesarios para la adopción por parte del Consejo de Ministros del Acuerdo a que se refiere la disposición adicional 4ª LCSP. Entre las tareas del grupo de trabajo se encuentran identificar las áreas de actividad a las que resultará de aplicación la reserva, el porcentaje o porcentajes a aplicar y la forma en la que deberá valorarse su cumplimiento, determinar el importe global de los procedimientos de adjudicación de servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el Anexo VI celebrados en el ejercicio anterior, determinar los mecanismos de seguimiento e informe que permitan la revisión periódica de los resultados del Acuerdo; y la periodicidad con la que se llevará a cabo la elaboración del informe de los resultados obtenidos para su posterior elevación al Consejo de Ministros. GARCÍA MARTÍN, Lidia y FERNANDO PABLO, Marcos: “Reserva de contratos públicos en centros especiales de empleo y empresas de inserción”, *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022, p. 397.

89. GREGORIO SPITERI, José María: “Los Centros Especiales de Empleo, ¿qué papel les reserva la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, *Revista Contrataciones Públicas*, nº 8, 2022.

90. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “Colaboración público-privada en el cuidado de las personas de edad avanzada. Oportunidades para los territorios despoblados”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022, p. 462.

sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de tal naturaleza, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el art. 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social” (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, reformado por la disposición final 14<sup>a</sup> LCSP)<sup>91</sup>.

- b) Empresas de inserción, reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que se definen como aquellas sociedades mercantiles o sociedades cooperativas legalmente constituidas y debidamente calificadas como tales por los organismos autonómicos competentes que realizan cualquier actividad económica de protección de bienes y servicios, cuyo objeto tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como medida tendente a propiciar y facilitar su tránsito al mercado ordinario (art. 4)<sup>92</sup>.

El carácter de Centro Especial de Empleo o de empresa de inserción, es una condición legal de aptitud y no un requisito de solvencia. Por ello, si estos operadores deciden acudir a la licitación bajo la figura de unión temporal de empresas, todos y cada uno de los posibles integrantes de esa unión deben reunir la condición legal exigida para optar a los contratos reservados. Dicho en expresión gráfica, para que una UTE (Unión Temporal de Empresas) pueda participar en la licitación de un contrato

91. GARCÍA SABATER, Antonio: “Sentencia del TJUE sobre reserva de contratos públicos para CEE de iniciativa social”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 249, 2022, pp. 241 y ss.

92. TASCÓN LÓPEZ, Rodrigo: “Las empresas de inserción como herramienta para contribuir a alcanzar el fin de la pobreza”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dirs. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar, Dirs.), Colex, Madrid, 2022, p. 23. Por extenso, AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Civitas, Madrid, 2009.



reservado, todos los integrantes de la UTE deben de ser Centro Especial de Empleo de Iniciativa Social o Empresa de Inserción Social<sup>93</sup>.

La disposición adicional 4ª LCSP exige que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo o de las empresas de inserción sea el previsto en su normativa reguladora de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.

Sea como fuere, esta regulación restrictiva del ámbito subjetivo de la reserva en cuanto a entidades destinatarias (empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social) contrasta con el tenor del art. 20 de la Directiva 2014/24, que habilita a los Estados miembros para establecer reservas de contratos a “talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desatendidas”. Aun cuando en una primera impresión, podría deducirse que la introducción expresa de una excepción al principio de competencia habilita al Estado miembro a hacer uso de tal posibilidad con el mismo grado de amplitud que le otorga el Derecho Europeo, lo cierto es que recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 6 de octubre de 2021, ha entendido, en relación con la limitación de la reserva a los centros especiales de empleo de economía social (quedando extramuros los de iniciativa empresarial), que la Directiva 2014/24 no se opone a que un Estado miembro imponga requisitos adicionales a los enunciados en el texto europeo excluyendo de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados a determinados operadores económicos que cumplan los requisitos establecidos en la Directiva, siempre que dicho Estado miembro respete los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad<sup>94</sup>.

Ahora bien, la lectura que realiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea del art. 20 de la Directiva (“los centros especiales de empleo de iniciativa social maximizan el valor social y no económico porque, primero, carecen de afán de lucro y reinvierten todos sus beneficios en la consecución de sus fines sociales; segundo, se caracterizan por adoptar principios democráticos y participativos en su gobernanza, y, tercero, de esta manera, logran generar con su actividad un mayor impacto social, proporcionando mayor calidad en el empleo y menores posibilidades de integración y reintegración social y laboral de personas con discapacidad o desfavorecidas”) se condicionan a que el juez nacional compruebe, justamente, estos aspectos, es decir, que la forma jurídica propia de los centros especiales de empleo de iniciativa social

93. GREGORIO SPITERI, José María: “Los Centros Especiales de Empleo, ¿qué papel les reserva la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, *Revista Contrataciones Públicas*, nº 8, 2022.

94. STJUE C-598/19, de 6 de octubre de 2021, asunto Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) y Diputación Foral de Navarra.

proporciona mayor calidad al empleo y mayores posibilidades de integración. Si otro operador económico (centro especial de empleo de iniciativa empresarial) demuestra en otro litigio que ofrece similares resultados en esos aspectos, la distinción del legislador español aparecerá a todas luces injustificada y se presentará como vulneradora del principio de igualdad de trato, en cuanto este exige “que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado”<sup>95</sup>. En parecido sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 7 de julio de 2022<sup>96</sup>, que reconoce la compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea de la previsión que permite la adjudicación con carácter prioritario mediante convenio a organizaciones de voluntariado y no a cooperativas sociales que puedan distribuir a sus miembros retornos cooperativos vinculados a sus actividades.

Por su parte, el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de mayo de 2022<sup>97</sup> señala que “con los centros especiales de empleo de iniciativa social se va a obtener una mayor y adecuada atención a las personas discapacitadas a fin de dotarles de un empleo conforme a sus necesidades (servicios de ajuste personal y social) así como para su incorporación al mercado laboral ordinario, facilitando con ello que sus fuentes de financiación, procedentes de los beneficios, se amplíen y por medio de ellas se mejore la obtención de los recursos que se precisen para el cumplimiento de sus objetivos sociales. Y ello porque no debemos olvidar que los centros de iniciativa social, ya lo sean por carecer de ánimo de lucro o reconocer en sus estatutos el carácter social o ser sociedades mercantiles, en todo caso para tener tal condición se deben obligar a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social”.

Por su parte, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de febrero de 2022<sup>98</sup>, entiende que “la opción del legislador no se presenta como arbitraria o carente de justificación considerando que la discriminación se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades y, especialmente, la obligación de reinversión de los resultados de la actividad en la propia finalidad de integración de personas con disminución”. Sin em-

95. GARCÍA MARTÍN, Lidia y FERNANDO PABLO, Marcos: “La reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, HENAR), Colex, Madrid, 2022, pp. 405-406.

96. C-213/21 y 214/21, asunto *Italy Emergenza Cooperativa Sociale*.

97. Núm. 449/2022.

98. Núm. 495/2022.

bargo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de mayo de 2022<sup>99</sup> determina que la reserva interna “excede de la necesaria y proporcionalmente adecuada para garantizar sus objetivos a la vez que comporta efectos señaladamente restrictivos a la participación de los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial en la contratación pública...”, no en vano “la regulación interna examinada lejos de garantizar necesaria y proporcionalmente sus objetivos, provoca efectos tan desproporcionados, cuanto perjudiciales a los principios de la contratación (igualdad de trato y libre concurrencia) como la exclusión de los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial de la contratación pública, no obstante su contribución actual y por lo tanto, potencial (futura) a la integración laboral de las personas discapacitadas, acorde a su calificación como servicio de interés económico general”<sup>100</sup>.

## 7.2. Criterios sociales de valoración de las ofertas

La disposición adicional 47<sup>a</sup> LCSP aclara que en los casos de servicios de contenido social, “además de la aplicación de las disposiciones generales relativas al establecimiento de las prescripciones técnicas, de las condiciones mínimas de solvencia, de los criterios de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución, los órganos de contratación velarán en todas sus fases por la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios; las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables o la implicación de los usuarios de los servicios; y la innovación en la prestación. Asimismo, los criterios de adjudicación podrán ir referirlos a aspectos tales como: la experiencia del personal adscrito al contrato en la prestación de servicios dirigidos a sectores especialmente desfavorecidos o en la prestación de servicios de similar naturaleza; la reinversión de los beneficios obtenidos en la mejora de los servicios que presta; el establecimiento de mecanismos de participación de los usuarios y de información y orientación de los mismos”. Por tanto, esta disposición adicional 47<sup>a</sup> LCSP permite introducir criterios de valoración de las ofertas que pongan el acento en conceptos técnicos, de calidad o de comportamiento empresarial que pueden beneficiar a las entidades de economía social<sup>101</sup>.

99. Núm. 215/2022.

100. BLANCO DÍEZ, Francisco Javier: “La restricción de la concurrencia en la reserva de contratos de la disposición adicional 4<sup>a</sup> LCSP”, *Revista de Contrataciones Públicas*, nº 8, 2023.

101. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “La protección de las personas mayores desde los servicios sociales: reforzando el cuarto pilar del Estado de Bienestar en España”, en *La protección de Seguridad Social a*

Por su parte, el art. 145.3 LCSP exige para los contratos relativos a servicios sociales la aplicación de más de un criterio de valoración, concretando en su párrafo g) que el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. Para garantizar la inclusión de estos criterios cualitativos (distintos del económico) se exige que supongan, al menos, el 51 por 100 de la puntuación en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter individual. En concreto, el art. 145.1 LCSP, cuando enumera los parámetros a tener en cuenta para evaluar la mejor relación calidad-precio, menciona expresamente, siempre que esté relacionada con el objeto del contrato, “la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción” (ambas figuras, como ya consta, son entidades de economía social). Se entiende cumplida esta exigencia de vinculación al objeto del contrato “cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; o b) en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.

### 7.3. Desempate entre propuestas equivalentes

El art. 147 LCSP introduce una habilitación o autorización a los órganos de contratación de las Administraciones públicas para señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos (con exclusión del resto de los concurrentes al proceso de selección de contratistas) en los supuestos de empate a favor de aquellas proposiciones presentadas por determinados sujetos que reúnan unas cualidades subjetivas determinadas<sup>102</sup>.

Tratando de establecer criterios específicos para dirimir la equivalencia entre las ofertas más meritorias, una vez realizada la valoración correspondiente, el precepto mencionado exige además que dichos parámetros sean debidamente publicitados y estén vinculados al objeto del contrato, que la documentación acreditativa sea apor-

*las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIerno, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022, p. 304.

102. LÓPEZ-VEIGA BREA, Jorge: “Novedades relacionadas con la contratación pública socialmente responsable. Especial referencia a la discapacidad en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en España”, en *Contratación, ordenación del territorio y buena administración*, Diputación, La Coruña, 2018, pp. 305 y ss.

tada en el momento en que se produzca el empate, y no con carácter previo, así como que los licitadores queden encuadrados en una serie de grupos, entre los que se encuentran las empresas de inserción<sup>103</sup>.

Cierto es que el fin último de estas entidades es el fomento del empleo de los excluidos sociales, no en vano el art. 3 Ley 44/2007 dispone que al objeto de conseguir la integración que se proponen, deben diseñar, para cada trabajador, un itinerario que persigue suplir las carencias y alcanzar los aprendizajes necesarios para lograr el suficiente grado de empleabilidad que permita su posterior acceso al mercado de trabajo ordinario. Dicho itinerario se caracteriza por las notas de voluntariedad (la decisión de seguirlo corresponde al propio afectado), singularidad (se elabora para cada individuo en concreto, teniendo en cuenta sus características y circunstancias) y personalización (con seguimiento particularizado por un tutor según un plan flexible previamente acordado)<sup>104</sup>. No menos verdad resulta que si se tiene en cuenta que las empresas de inserción responden a la finalidad de incrementar las tasas de empleabilidad de personas especialmente desfavorecidas, unido al hecho de una necesaria tutela económica por parte de las Administraciones públicas, van a tener que reinvertir la mayor parte de sus posibles beneficios económicos en la ampliación o mejora de sus estructuras productivas, lo cual, si su objeto es la atención de la personas mayores, indirectamente se va a favorecer su calidad de vida<sup>105</sup>.

De todas formas, es difícil que, en un proceso de valoración de ofertas, en el que existe un detallado baremo con puntuaciones decimales, tenga lugar una equivalencia entre distintas propuestas más ventajosas, de ahí que estas preferencias no vayan a tener demasiada trascendencia práctica, si bien su valor pedagógico no puede ser minusvalorado.

#### **7.4. Condiciones especiales de ejecución**

El art. 202 LCSP establece la posibilidad de que los órganos de contratación establezcan condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre

103. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “La vis expansiva de las cláusulas sociales en el sistema de contratación pública: un cauce para el fomento del empleo de los colectivos más desfavorecidos permitido por el Derecho Comunitario”, en *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa, Vol. II, XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 2010, pp. 749 y ss.

104. MARTÍNEZ FONS, Daniel: *Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública*, [www.fundacionalternativas.org](http://www.fundacionalternativas.org), p. 22.

105. VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Comares, Granada, 2008, p. 107.

que estén vinculadas al objeto del vínculo, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho Comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos<sup>106</sup>.

Esta exigencia de vinculación al objeto de contrato añade un condicionante que limitará el juego de estas condiciones, pero que viene exigido por el considerando 98 de la Directiva 24/2014, debiendo ser entendido en los generosos términos –ya conocidos– que marca la propia LCSP en su art. 145. A cambio, el actual art. 202 LCSP establece la obligación de incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al menos, una de las condiciones especiales de ejecución siguientes enunciadas en un listado abierto, en el que aparece mencionada “promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción”. El art. 202.4 LCSP añade, como novedad, que todas las condiciones especiales de ejecución que formen parte del contrato serán exigidas igualmente a todos los subcontratistas que participen de la ejecución del mismo<sup>107</sup>.

## 8. Conclusión

El envejecimiento progresivo de la población provoca crecientes demandas de asistencia de terceras personas, no en vano la longevidad guarda un paralelismo exacto con una mayor probabilidad de desarrollar dificultades de movilidad, enfermedades crónicas y otros deterioros cognitivos y funcionales. De gran interés resulta, para el cuidado de las personas dependientes, la participación de la economía social en sus distintas manifestaciones en la elaboración de los diagnósticos individuales, en la planificación de las intervenciones, en su implementación efectiva, seguimiento y evaluación de las mismas, así como en su desarrollo diario<sup>108</sup>. Y ello porque precisamente el cuidado de las personas de edad avanzada comparte muchos de los sustratos básicos del fenómeno de la economía social donde las iniciativas nacen y parten en

106. VÁZQUEZ LACUNZA, Estela: “El pago de un salario mínimo como condición especial de ejecución en los contratos públicos”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 146, 2016, pp. 28 y ss.

107. GALA DURÁN, Carolina: “Responsabilidad social empresarial, derecho a la libre prestación de servicios y contratación pública de obras o servicios”, *Relaciones Laborales*, nº 13, 2010, p. 27.

108. SEGURA LUCAS, Juan Antonio et alii: “Propuestas para la recuperación económica y social tras el impacto de la covid-19 en las personas y las familias vulnerables con las que interviene el tercer sector de acción social”, en *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa* (Dir. FERRANDO GARCÍA, María Francisca), Bomarzo, Albacete, 2022, p. 532.

beneficio de colectivos vulnerables generando empleo de calidad y contribuyendo a la mejora del medio ambiente<sup>109</sup>.

No hay que olvidar que en España hay más de 25.722 cooperativas y sociedades laborales registradas en el sistema de Seguridad Social, las cuales emplean a 357.927 personas<sup>110</sup>, máxime si se tiene en cuenta que pueden llegar a ejercer un “efecto refugio”<sup>111</sup>, tanto por la decisión de las personas desempleadas de crear este tipo de entidades como por la decisión de transformar empresas ordinarias en cooperativas, capaces de actuar como “agente impulsor” de la transición social, medioambiental y de los cuidados<sup>112</sup>. En concreto, las cooperativas de iniciativa social pueden jugar un papel especialmente significativo dentro del ámbito funcional de la dependencia, no en vano se trata de entidades “sin ánimo de lucro tienen por objeto social la prestación de servicios asistenciales de naturaleza social” (art. 106 Ley 27/1999). Igual afirmación cabe verter sobre las sociedades laborales (sus acciones están divididas en dos clases, por un lado, las que sean propiedad de los trabajadores cuya relación laboral lo sea por tiempo indefinido –clase laboral— y las restantes –clase general–) y participadas (promueven el acceso a la condición de socios de las personas trabajadoras así como diversas fórmulas de participación de los mismos a través de su representación legal), reguladas en la Ley 44/2015, de 14 de octubre. En fin, el resto de las entidades de economía social también pueden desarrollar un indubitado papel en el cuidado de las personas mayores, tal y como, con experiencia contrastada, vienen llevando a cabo las empresas de inserción. Y, sin duda lo harán, las nuevas empresas sociales, diseñadas por el Anteproyecto de Ley integral de impulso a la economía social y solidaria, que comparten los principios de la economía social y tienen que reinvertir en la empresa el 95% de los beneficios.

Con todo, la dificultad de las entidades de economía social en un mercado caracterizado por la libertad de concurrencia hace que sea imprescindible la intervención de los poderes públicos para su implantación y funcionamiento a través de ayudas financieras para su constitución y para el desarrollo de su actividad, bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social, subvenciones a los puestos de trabajo por ellas creados o, por no seguir, suplidos destinados a sufragar la inversión fija afecta a la

109. MARTÍNEZ BARROSO, María de los Reyes: “La atención a la dependencia en el mundo rural”, en *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, p. 275.

110. Directrices generales de la Estrategia de desarrollo sostenible 2030, con referencia a datos de 2020.

111. Apartado Antecedentes del Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

112. Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, p. 103.

realización de su objeto social, medidas todas ellas más que justificadas cuando puede preverse el déficit de productividad derivado de su compromiso con el entorno social para el que prestan servicios y con las personas trabajadoras a su servicio<sup>113</sup>. Además, esta política de fomento se completa desde el sistema de contratación del sector público, donde también se diseña una serie de medidas tendentes a compensar la desventaja de partida en que se encuentran estas entidades de carácter social a la hora de participar en procesos de licitación ordinaria, intentando revertir su infrarrepresentación en las adjudicaciones.

El impulso de la economía social en el sector cuidados ayudará a conseguir la ansiada sinergia entre sostenibilidad ambiental y creación de empleo de calidad, garantizando, al tiempo, un desarrollo vital digno de las personas ancianas.

113. GÓMEZ GARCÍA, Xabiere y GONZÁLEZ VIDALES, Cristina: “El papel de las cooperativas y otras entidades de economía social en la búsqueda de empleo digno”, en *La economía social y el desarrollo sostenible*, (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022, p. 213.



## Bibliografía

- AGRA VIFORCOS, Beatriz: “La igualdad de género en las entidades de economía social. Especial referencia al ámbito rural”, en *La economía social y el desarrollo sostenible*, (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022.
- AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Civitas, Madrid, 2009.
- ALEMÁN BRACHO, Carmen y ALONSO SECO, José María: “Los servicios sociales: sistema público de protección social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 151, 2011.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “El contenido social en las leyes contra el cambio climático”, en *La Gouvernance et l'enjeu de concilier l'éthique et la performance*, Eunsa, Pamplona, 2018.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo y en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”, *Iuslabor*, nº 2, 2020.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “La lucha contra la crisis climática en la Ley de Cambio Climático en España: ¿una verdadera apuesta por la transición justa?”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 10, nº 1, 2022.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Lucha contra el cambio climático y buenas prácticas impulsadas desde la responsabilidad social corporativa”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022.
- ANAUT-BRAVO, Sagrario: “Servicios sociales: definición en el marco del Estado de Bienestar”, en *El sistema de servicios sociales en España* (Coord. ANAUT-BRAVO, Sagrario), Aranzadi, Pamplona, 2019.
- ARNAEZ ARCE, Vega María: “Cooperativas prestadoras de servicios públicos: contribuciones al bienestar comunitario desde su identidad. Análisis a la luz de la legislación de Cooperativas de Euskadi”, *Cooperativismo y Economía Social*, nº 39, 2016-2017.

- BAVIERA PUIG, Inmaculada: “Desarrollo sostenible, transformación digital y atención a las personas: oportunidades y riesgos del envejecimiento demográfico”, *Adapt. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 8, nº 1, 2020.
- BAYLOS GRAU, Antonio: “A propósito del envejecimiento”, *Revista de Derecho Social*, nº 87, 2019.
- BLANCO DÍEZ, Francisco Javier: “La restricción de la concurrencia en la reserva de contratos de la disposición adicional 4ª LCSP”, *Revista de Contrataciones Públicas*, nº 8, 2023.
- CARRODEGUAS MÉNDEZ, Roberto: “Reflexión crítica sobre el ‘outsourcing’ de los servicios sociales dirigidos a nuestros mayores en tiempos de covid”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5349, 2020.
- COMET-HERRERA, David: “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*, nº 106, 2022, DOI 10.7203.
- DE VICENTE PACHÉS, Fernando: “Servicios sociales, envejecimiento activo y aprendizaje a lo largo de la vida”, en *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible, Tomo II. III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2019.
- DEL CUBO ARROYO, Elisa y SÁNCHEZ OLLERO, José Luis: “Sostenibilidad y protección adecuada a las personas mayores: la senectud como motor de desarrollo”, en *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa* (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIERNO, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022.
- DÍEZ SASTRE, Silvia: “Las cláusulas sociales en la contratación pública”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 21, 2017.
- DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis: “La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la realidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 53, 2021.
- DURÁN BERNARDINO, Manuela: “La evolución de la acción protectora de las prestaciones de servicios. Impacto de las últimas reformas”, en *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado del Bienestar* (Dir. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa), Aranzadi, Pamplona, 2017.
- FAJARDO GARCÍA, Gemma: “La economía social en las Leyes”, *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 66, 2009, DOI: 10.7203.

- FAJARDO GARCÍA, Gemma: “El fomento de la economía social en la legislación española”, *Revesco*, nº 107, 2012.
- FERNÁNDEZ DE LA GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: “Unión Europea: el ambicioso Pacto Verde Europeo y el futuro de la política ambiental de la Unión”, en: *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (Coord. GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. y otros), CIEMAT, Madrid, 2020.
- FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge: “La reserva de mercado a empresas de inserción y centros especiales de empleo (disposición adicional 4ª y disposición adicional 48ª LCSP)”, en *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de condiciones de contratos públicos: guía práctica profesional* (Dir. PARDO LÓPEZ, Magnolia y SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso), Aranzadi, Pamplona, 2019.
- GALA DURÁN, Carolina: “Responsabilidad social empresarial, derecho a la libre prestación de servicios y contratación pública de obras o servicios”, *Relaciones Laborales*, nº 13, 2010.
- GARCÍA MARTÍN, Lidia y FERNANDO PABLO, Marcos: “La reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022.
- GARCÍA NINET, José Ignacio; DE VICENTE PACHÉS, Fernando y GARRIGUES GIMÉNEZ, Amparo: “Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico”, en *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras* (Coords. MONEREO PÉREZ, José Luis; MOLINA NAVARRETE, Cristóbal y MORENO VIDA, María Nieves), Comares, Granada, 2008.
- GARCÍA ROMERO, María Belén.: “Cláusulas de inserción laboral y contratación pública”, en *Innovación social en la contratación administrativa: cláusulas sociales*, Aranzadi, Pamplona, 2017.
- GARCÍA SABATER, Antonio: “Sentencia del TJUE sobre reserva de contratos públicos para CEE de iniciativa social”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 249, 2022.
- GASIOROWSKI DENIS, Elisabeth.: “Silver Economy”, *AENOR: Revista de la Normalización y la Certificación*, nº 326, 2017.
- GÓMEZ GARCÍA, Xabiere y GONZÁLEZ VIDALES, Cristina: “El papel de las cooperativas y otras entidades de economía social en la búsqueda de empleo digno”, en *La economía social y el desarrollo sostenible*, (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa: “Sostenibilidad urbana local y ciudades saludables en transición en la era covid-19: un enfoque jurídico sindémico ante el desarrollo azul”, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, nº 18, 2020.

- GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago: “Protección social (arts. 39, 41, 49 y 50 CE)”, en *La Constitución del trabajo* (Ed. GARCÍA MURCIA, Joaquín), KRK, Oviedo, 2020.
- GREGORIO SPITERI, José María: “Los Centros Especiales de Empleo, ¿qué papel les reserva la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, *Revista Contrataciones Públicas*, nº 8, 2022.
- GUTIÉRREZ PONCE, Herencia; NEVADO GIL, María Teresa y PACHE DURÁN, María: “La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 96, 2019, DOI: 10.7203.
- HERAS HERNÁNDEZ, María Mar: “Políticas públicas para el fomento de la financiación privada de la dependencia”, en *Retos para una implantación efectiva del sistema para la autonomía y atención a la dependencia* (Coord. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa), Cinca, Madrid, 2012.
- JULIÁ IGUAL, Juan Francisco; BERNAL JURADO, Enrique y CARRASCO MONTEAGUDO, Inmaculada: “Economía social y recuperación económica tras la crisis del covid-19”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 104, 2022, DOI: 10.7203.
- KAHALE CARRILLO, Djamil Tony: “Las medidas para implementar los empleos verdes en España”, *Revista internacional y comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, nº 1, 2017.
- KAHALE CARRILLO, Djamil Tony: “Los empleos verdes en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, nº 137, 2018.
- LLANO SÁNCHEZ, Mónica: “El marco procedimental del sistema de atención a la dependencia: balance crítico de los desarrollos normativos y de la práctica administrativa”, *Documentación Laboral*, nº 102, 2014, vol. III.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: “Notas de la Ley de Cambio Climático”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 114, 2021.
- LÓPEZ-VEIGA BREA, Jorge: “Novedades relacionadas con la contratación pública socialmente responsable. Especial referencia a la discapacidad en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en España”, en *Contratación, ordenación del territorio y buena administración*, Diputación, La Coruña, 2018.
- MALDONADO MOLINA, Juan Antonio: *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, María Luisa y SASTRE IBARRECHE, Rafael: “La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales”, *Aranzadi Social*, nº 3, 2010 (BIB 210/742).

- MARTÍNEZ BARROSO, María de los Reyes: “La atención a la dependencia en el mundo rural”, en *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.
- MARTÍNEZ FONS, Daniel: *Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública*, www.fundacionalternativas.org.
- MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C.A. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales”, *CIRIEC: Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 83, 2018, DOI: 10.7203.
- MERINO MARTOS, Azahara: “La incipiente transición energética justa en España”, *Noticias Cielo*, nº 2, 2023, <https://adapt.us3.list-manage.com/track/click?u=477f592c29b5a739ce4cc8917&id=03b7061422&e=26ee5ea647>
- MOLERO MARAÑÓN, María Luisa: “El espacio de las prestaciones económicas en la protección social de las personas dependientes: una reflexión sobre el sistema de cuidados deseable”, *Documentación Laboral*, nº 102, 2014, vol. III.
- MOLERO MARAÑÓN, María Luisa: *Bases, evolución y retos de la Ley de Dependencia a los diez años de su aprobación*, Bomarzo, Albacete, 2017.
- MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R.: “Los servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia tras seis años de funcionamiento”, en *Retos para una implantación efectiva del sistema para la autonomía y atención a la dependencia* (Coord. MOLERO MARAÑÓN, M.L.), Cinca, Madrid, 2012.
- MOLINA HERMOSILLA, Olimpia: “Materialización del compromiso social de las Universidades a través de la contratación pública responsable”, *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, nº 432, 2019.
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Viejos y nuevos retos para la protección de las personas trabajadoras de más edad: una mirada desde la Carta Social Europea revisada”, en *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa* (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIERNÓ, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022.
- MONEREO PÉREZ, José Luis y FERNÁNDEZ BERNAT, Juan Antonio: “La iniciativa privada en la protección de la dependencia. Instrumentos e instituciones privadas de aseguramiento y asistencia”, en *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar* (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luis; MALDONADO MOLINA, Juan Antonio y RUBIO HERRERA, Ramona), Comares, Granada, 2014.

- MORÁN BLANCO, Sagrario: “El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV, nº 1, 2012.
- MOZAS, A. (coord.): “El cooperativismo y la economía social en la implementación de los ODS”, *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa (Noticias del CIDEA)*, nº 61, 2009.
- NIETO SAINZ, Joaquín: “Economía sostenible y empleos verdes en tiempos de crisis”, *Ecología política*, nº 40, 2010.
- PALLARÈS SERRANO, Anna: “Análisis del Proyecto de ley de cambio climático y transición energética: luces y sombras”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, nº 1, 2020.
- PÉREZ DÍAZ, Julio y ABELLÁN GARCÍA, Antonio: “Envejecimiento demográfico y vejez en España”, *Panorama Social*, nº 28, 2018.
- PETERSON, E.: “Cambios en el cuidado de personas mayores en Suecia: trabajo formal, cuidado familiar y servicio doméstico”, en *Ser mujer en el mercado de trabajo: dificultades, oportunidades y retos* (Dir. MOLERO MARAÑÓN, María Luisa), Aranzadi, Pamplona, 2022.
- RANDO BURGOS, Esther: “El Pacto Verde Europeo como antesala de la Ley Europea del Clima”, *Bioderecho*, nº 12, 2020.
- RÍOS MESTRE, José María: “La protección social de las personas cuidadoras de dependientes, tanto profesionales como no profesionales”, en *Protección social del trabajo de cuidados* (Dir. GARCÍA ROMERO, Belén y LÓPEZ ANIORTE, Carmen), Aranzadi, Pamplona, 2022.
- RIVAS VALLEJO, María Pilar: “La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales”, *Temas Laborales*, nº 50, 1999.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio: “Los cuidados de larga duración en España: Contexto, debates, políticas y perspectivas de protección social”, en *Discapacidad y envejecimiento* (Coords. RODRÍGUEZ, Pilar; AGUADO, Antonio León; CARPINTERO, Amaya), Colección Solidaridad 19, Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: *Cláusulas sociales y licitación pública*, IAAP, Sevilla, 2009.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “La vis expansiva de las cláusulas sociales en el sistema de contratación pública: un cauce para el fomento del empleo de los colectivos más desfavorecidos permitido por el Derecho Comunitario”, en *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa, Vol. II, XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTSS, Madrid, 2010.

- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “La sostenibilidad social en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”, en *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público* (Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “Colaboración público-privada en el cuidado de las personas de edad avanzada. Oportunidades para los territorios despoblados”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Madrid, 2022.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: “La protección de las personas mayores desde los servicios sociales: reforzando el cuarto pilar del Estado de Bienestar en España”, en *La protección de Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa*, (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIERNO, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022.
- RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen: “Los contratos de teleasistencia en la doctrina de los Tribunales administrativos de contratación”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, nº 23, 2019.
- RUBIO HERRERA, Ramona y CASTELLÓN SÁNCHEZ DEL PINO, Alberto: “Las situaciones de dependencia desde una perspectiva socio-sanitaria”, *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar* (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luis; MALDONADO MOLINA, Juan Antonio y RUBIO HERRERA, Ramona), Comares, Granada, 2014.
- RUBIO RUBIO, Laura y DUMITRACHE, Cristina: “Salud y tercera edad”, en *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar* (Dir. MONEREO PÉREZ, José Luis; MALDONADO MOLINA, Juan Antonio y RUBIO HERRERA, Ramona), Comares, Granada, 2014.
- RUIZ SANTAMARÍA, José Luis: “Edad y dependencia. Aspectos fundamentales y factores relacionales”, en *La protección de la Seguridad Social a las personas mayores, retos para el siglo XXI. Estudio comparado de los países latinoamericanos y del sur de Europa* (Dir. PERÁN QUESADA, Salvador y VILA TIERNO, Francisco), Bomarzo, Albacete, 2022.
- SEGURA LUCAS, Juan Antonio et alii: “Propuestas para la recuperación económica y social tras el impacto de la covid-19 en las personas y las familias vulnerables con las que interviene el tercer sector de acción social”, en *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa* (Dir. FERRANDO GARCÍA, María Francisca), Bomarzo, Albacete, 2022.

- SENDRA PÉREZ, Esperanza: “Disposición adicional cuarta. Contratos reservados”, en *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público* (Dir. RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel), Aranzadi, Pamplona, 2018.
- TASCÓN LÓPEZ, Rodrigo: “Las empresas de inserción como herramienta para contribuir a alcanzar el fin de la pobreza”, en *La economía social y el desarrollo sostenible* (Dir. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar, Dirs.), Colex, Madrid, 2022.
- TORTOSA CHULIÁ, María Ángeles y SUNDTROM, Gerdt: “El cohousing senior en España. Cambios desde la economía social en los alojamientos y en la economía de cuidados para personas mayores”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 104, 2022, pp. 333 y ss., DOI: 10.7203.
- VALDÉS DAL-RE, Fernando: “Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia”, *Documentación Laboral*, nº 102, 2014.
- VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Comares, Granada, 2008.
- VÁZQUEZ LACUNZA, Estela: “El pago de un salario mínimo como condición especial de ejecución en los contratos públicos”, *Contratación Administrativa Práctica*, nº 146, 2016.



# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, ESTADO DE DERECHO Y ECONOMÍA SOCIAL

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS, RULE OF LAW AND SOCIAL  
ECONOMY

**Ana Lambea Rueda**

Profesora Titular de Derecho Civil

Universidad Complutense de Madrid

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2452-5851>

## RESUMEN

En este momento resulta de especial interés analizar el desarrollo y la sostenibilidad. Apparentemente, la Economía Social, como el resto de las cuestiones económico-jurídicas, no puede permanecer ajena al desarrollo y la sostenibilidad. Así, se pretende en los últimos años, impulsando un Estado Social, Económico y de Derecho cuyo punto de partida, para ser sostenible y universal, precisa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. No obstante, por un lado, dichos Objetivos presentan graves incongruencias desde el punto de vista jurídico, tanto por la indeterminación de los conceptos utilizados y los sujetos afectados, como por su contenido y eficacia, ya que han surgido bajo el amparo de Naciones Unidas, fuente de la que proceden, para aplicarse en todos los Estados miembros de dicha organización, por encima de sus Constituciones y Estados de Derecho.

En las siguientes páginas se analiza, en primer lugar, el concepto y características, exigibilidad y fundamento jurídico de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En segundo lugar, se trabaja sobre la acogida y repercusión del desarrollo y la sostenibilidad en la normativa de Economía social.

**PALABRAS CLAVE:** Objetivos, desarrollo, sostenibilidad, normas, principios, economía social, indeterminación, exigibilidad.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** LAMBEA RUEDA, Ana: "Objetivos de Desarrollo Sostenible, Estado de Derecho y Economía Social", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 97-135.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.24957>

#### **ABSTRACT**

At this time it is of special interest to analyze development and sustainability. Apparently, the Social Economy, like the rest of economic-legal questions, cannot remain oblivious to development and sustainability. Thus, it is intended in recent years, promoting a Social, Economic and Law State whose starting point, to be sustainable and universal, requires the United Nations Sustainable Development Goals. However, on the one hand, these Objectives present serious inconsistencies from the legal point of view, both due to the indeterminacy of the concepts used and the subjects affected, as well as their content and effectiveness, since they have arisen under the auspices of the United Nations, source from which they come, to be applied in all the Member States of said organization, above their Constitutions and States of Law.

The following pages analyze, first, the concept and characteristics, enforceability and legal basis of the Sustainable Development Goals. Secondly, work is done on the reception and repercussion of development and sustainability in the Social Economy regulations.

**KEYWORDS:** Objectives, developing, sustainability, rules; beginning, social economy, indeterminacy, enforceability.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K0, K15, K33, K38, P4.

## **EXPANDED ABSTRACT**

The United Nations Sustainable Development Goals are offered as a global achievement, after decades of work. Initially, they were oriented towards the environment, and later towards social and human development. There are 17 universal objectives regarding the planet's natural resources, social and human reality, and future actions, although they are not mandatory or enforceable.

Within the European Union there is a theoretical commitment to the development and sustainability objectives, although the scope of action is conditioned by the particular competences of the States in each area: environmental, economic and social. Article 45 of the Spanish Constitution establishes respect for the environment as a legal principle, within Chapter III -objectives of regulatory development-

This article focuses on analyzing some issues of interest in relation to the Sustainable Development Goals, their concept and characteristics, enforceability and legal basis; as well as their necessity or not in a study regulation, in particular, the Social Economy.

In recent times, experts in the field have been working continuously on the lines of evolution of the law and the necessary and possible changes in the various institutions. Now it seems that we are required to go a step further, to decide whether or not to review and specify the concepts from a broader global perspective, that of the Sustainable Development Goals. The COVID-19 era has made it clear, with or without the intention of doing so, that development is the unfinished business of human beings, for which we have no time to spare, although we must ask ourselves where we are moving towards The United Nations Goals, which were understood as a global goal, seem increasingly farther away, not only because of the current global situation, but also because of the interpretation that we as jurists must make of their content and binding nature.

It is important to start with the analysis of the right to development -an indeterminate legal concept- and sustainability from the point of view of the United Nations Goals, and their reception in the European Union and in our legal system. Thus, at the beginning, observing the indeterminacy of the concepts themselves due to the difficulty of conceptualizing, the indeterminacy of the subjects affected, and their content. Continuing with the study of their effectiveness or ineffectiveness, derived from the problems that arise in relation to the enforceability and enforceability of these objectives. To conclude by questioning, to the point of legally dismantling its basis, due to the difficult compatibility within our Rule of Law.

It is necessary to question the definition, content and effectiveness of the Sustainable Development Goals and their application in our law. Following the presentation of the SDGs, and their reception in Europe and Spain, the right to development and sustainability must be distinguished as complementary aspects of a vision that is apparently presented as unitary: sustainable development. On the other hand, the vision of the three pillars of sustainability, as a whole, is essential to analyze whether its content is already regulated: environmental, economic and social. It is important to question the legal status of the Sustainable Development Goals, their definition, the subjects affected, their content and effectiveness, and the problems related to their enforceability. Their legal status does not seem clear, and their defense cannot be championed at any cost, as it may be at the expense of our rule of law.

The Sustainable Development Goals are not legal provisions emanating from state power, and do not comply with the characteristics and structure of the legal norm. The Goals could be General Principles or be incorporated into the concept of Public Order, unless they are expressly incorporated by a legal norm.

Indeed, it is doubtful that, depending on the international organization from which they emanate, they can be considered positive legal norms in themselves, just because Spain is a member of said organization. According to the concept of legal norm, and the elements of Positive Law, the norms must comply with the idea of justice, method and matter. The Sustainable Development Goals comply with the first and third of these elements, since they pursue the idea of justice and propose a material legal reality *de lege ferenda*, although they present serious fissures in terms of the method used. The Sustainable Development Goals come from outside our rule of law, are privately financed, have an indeterminate owner and object, their content is undefined, and they do not provide for real and concrete enforceability. It is not clear that they are legal norms; they could be referred to as principles or limits, but never as binding legal norms. Therefore, it can be stated that the Sustainable Development Goals are indeterminate, unenforceable and generate insecurity.

On the other hand, taking as a reference the regulations relating to the Social Economy, perhaps in many areas the aims of the Sustainable Development Goals are already being met across the board, without the need to refer to them.

Concretizing the study of a field of law such as the Social Economy, it is of interest to investigate whether its content is incorporated into our legal system in some way that is already sufficient, in particular, in relation to environmental/energy objectives, and also economic and social objectives. Thus, with regard to the Social Economy regulations, and some of its institutions in particular, it could indeed be the case that the basis of the Objectives is de

facto incorporated into our law. Perhaps the Social Economy complies with real and not theoretical development and sustainability, and does not need to be adapted.

The Social Economy is a legal parcel of past, present and future development, with obvious advantages of determination; regulation, effectiveness and enforceability; and legal security. The Social Economy rules are concrete, applicable, enforceable and secure legal rules. They have been issued by the competent bodies within the framework of the Rule of Law, regulate specific aspects of social life, offer applicable solutions, assign rights and duties, and provide for consequences in the event of non-compliance. Therefore, and after the presentation of the Social Economy regulations, and the analysis of its principles, it can be stated that the current regulations are sufficient, and contemplate the specific needs of our Social and Democratic State of Law. It could even be said that the Sustainable Development Goals are nothing more than principles, not so new, that take their inspiration from older ones, such as cooperative principles.

Indeed, it is not necessary to resort to indeterminate, unenforceable and insecure international objectives, which come from entities that were not elected by Spanish citizens to regulate the content of our personal, family and social life, and whose financing is mixed private and public.

Finally, the Sustainable Development Goals can be considered values reflecting civilized human ethics and morals, although their mandatory application cannot be defended, at the expense of our Rule of Law. The Sustainable Development Goals were born in response to a laudable need for reflection, and as such present the opportunity to review some concepts in order to solve or avoid problems. Indeed, it should be put on the table whether globalization and globalization conceal a deep crisis of States, de facto subjected to invisible and hidden powers that make decisions. It is always interesting to look for the subject or subjects that benefit from such a situation in order to understand what underlies the course of events. In such a case, it could be questioned whether there are indeed hidden powers under the banner of globalism, and whether this option poses a real danger to the sovereignty of countries and the democracy of states governed by the rule of law such as ours.

Although it is not easy to predict the path of the future, indeed, a moment of crisis such as the current one can be an excellent opportunity to face problems and difficulties to which the law and society must provide a response, without this implying the dynamiting of our rule of law.

## SUMARIO

Introducción. I. Desarrollo y sostenibilidad. Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. I.1. Derecho al desarrollo y sostenibilidad humana en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible. I.2. Desarrollo y Sostenibilidad en el ámbito de la Unión Europea. I.3. Concepto, eficacia y exigibilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. I.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Estado de Derecho: Constitución Española, normas y otros instrumentos de desarrollo. II. La Economía Social. III. ¿La Economía Social está preparada o precisa adaptarse?; ¿La Economía Social necesita desarrollo y sostenibilidad? Conclusiones. Bibliografía.

## Introducción

Este artículo se centra en analizar algunas cuestiones de interés con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, su concepto y características, exigibilidad y fundamento jurídico; así como su necesidad o no en una normativa de estudio, en particular, la Economía social.

Es importante partir del análisis del derecho al desarrollo –concepto jurídico indeterminado- y la sostenibilidad desde el punto de vista de los Objetivos de Naciones Unidas, y su recepción en la Unión Europea y en nuestro ordenamiento desde un punto de vista histórico hasta llegar a nuestros días. Así, en un inicio, observando la indeterminación de los conceptos por la dificultad de conceptualizar, la indeterminación de los sujetos afectados, de su contenido. Continuando con el estudio de su eficacia o ineficacia, derivada de los problemas que surgen con relación a la obligatoriedad y exigibilidad de dichos objetivos. Para finalizar cuestionando, hasta llegar a desmontar jurídicamente su base, por la difícil compatibilidad dentro de nuestro Estado de Derecho.

Por otra parte, tomando como referente la normativa relativa a la Economía Social, quizá en muchos ámbitos ya se cumplen transversalmente las finalidades de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin necesidad de acudir a éstos.

En primer lugar, resulta necesario cuestionar la definición, contenido y eficacia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y aplicación en nuestro Derecho. ¿Qué son, de dónde proceden, son exigibles?; ¿podemos concretar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas en la vida y el Derecho? Tras la presentación de los ODS, y su recepción en Europa y España, debe distinguirse el derecho al desarrollo y la sostenibilidad, como aspectos complementarios de una visión que aparentemente

se presenta como unitaria: el desarrollo sostenible. Por otra parte, la visión de los tres pilares de la sostenibilidad, de forma conjunta, resulta esencial para analizar si su contenido ya se encuentra regulado: ambiental, económico y social. Es importante cuestionar cuál sea la condición jurídica de los Objetivos de desarrollo sostenible, su definición, los sujetos afectados, su contenido y eficacia y los problemas relativos a su exigibilidad. Su condición jurídica no parece clara, y no se puede abanderar su defensa a cualquier precio, ya que puede ser a costa de nuestro Estado de Derecho.

Concretando el estudio de una parcela del Derecho como la Economía Social, resulta de interés investigar si su contenido está incorporado a nuestro ordenamiento jurídico de alguna manera que ya resulte suficiente, en particular, con relación a los objetivos ambientales/energéticos, y también los económicos y los sociales. Así, con relación a la normativa de Economía Social, y algunas de sus instituciones en particular; efectivamente podría ocurrir que la base de los Objetivos estuviese incorporada de facto en nuestro Derecho. Quizá la Economía Social cumple con el desarrollo y la sostenibilidad real y no teórica, y no necesita adaptarse. Siempre hay problemas que necesitan solución, y nuestro Derecho puede y debe ofrecer una respuesta, desde el Derecho y dentro del marco del Estado de Derecho.

## **I. Desarrollo y sostenibilidad. Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por Naciones Unidas<sup>1</sup>, el 25 de septiembre de 2015, se presentaron como uno de los grandes retos del siglo XXI y, en la actualidad, están condicionando de facto todas las políticas estatales y autonómicas en nuestro país. Aunque, efectivamente, los difíciles momentos de los tres años requieren reflexión y respuestas con ánimo optimista, desde una toma de conciencia de la oportunidad y crecimiento que las grandes crisis ofrecen a los afortunados que las viven para avanzar en su desarrollo, ello no puede llevarse a cabo en cualquier contexto y a cualquier precio.

1. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> Son 17 objetivos globales adoptados para ser implantados en 2030, asegurando una nueva humanidad y una nueva era: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; 3. Salud y bienestar; 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de las desigualdades; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas terrestres; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas; 17. Alianzas para lograr los objetivos.

Nuestro ordenamiento jurídico ofrece, desde hace décadas, una visión del ser humano centrada y teñida de la dimensión social, democrática y comunitaria, en aras del Estado social y democrático de Derecho instaurado en la CE de 1978

*La Constitución se revela, desde su posición central en el ordenamiento, desde la que preside toda la interpretación de éste, la clave de bóveda del sistema jurídico, expresión del sistema de valores (concepto que reitera la jurisprudencia constitucional)<sup>2</sup>*

Esta visión teóricamente perfecta, no impide poner en cuestión algunas bases jurídicas siempre mejorables, que desde las organizaciones internacionales se proponen como ideas, que no como normas exigibles. Es cierto que el Derecho debe avanzar renovando y rejuveneciendo sus bases jurídicas basadas en origen en la fuerza del individuo, formuladas hace un par de siglos; si bien tampoco debería verse atraído en exceso por concepciones colectivistas de índole socialista y comunista<sup>3</sup>; que pretenden ingresar en un orden nuevo, sobre la base del desarrollo y la sostenibilidad universal y humana como horizonte.

Desde hace un par de décadas, lo universal y humanamente sostenible se impone como meta necesaria en todos los ámbitos de desarrollo de la investigación y la práctica, tanto en las ciencias aplicadas, como en las ciencias sociales. Se urge a trabajar sobre el desarrollo, en el desarrollo y para el desarrollo, no sólo por parte de los poderes públicos, en el ámbito de lo jurídico-público, sino también el ámbito privado, y especialmente de la investigación. Es más, intentando convencer de que todos somos

2. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1998): Los fundamentos constitucionales del Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 52. 1998, pp. 16:

*«He aquí alguna precisión en la jurisprudencia constitucional sobre este lugar singular de la Constitución como norma:*

*Sentencia de 28 de abril de 1982: «Conviene no olvidar nunca que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo legal, es una norma jurídica, la norma suprema en nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los jueces y magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ellas (arts. 9.1 y 117.1). Por ello es indudable que sus preceptos son alegables ante los Tribunales».*

*Sentencia de 19 de julio de 1989: «La Constitución se constituye en la parte general del ordenamiento jurídico».*

3. Opinión DE LOS MOZOS, José Luis (1993): El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica. EDESA, Madrid 1993, pp. 79, la propiedad colectiva está en desuso y genera desinterés.



protagonistas<sup>4</sup> del desarrollo y la sostenibilidad. Se habla de un derecho al desarrollo<sup>5</sup>, como derecho humano enfocado en la comunidad de vida en la tierra. Un derecho basado en la cooperación de todos los agentes implicados, que persiga una toma de conciencia con solidaridad y responsabilidad hacia el desarrollo de todos los seres que forman parte de la “*comunidad de vida*” en la tierra; un derecho que no es suma ni síntesis de otros, ni siquiera absolutamente autónomo, no sólo humano, sino de toda la comunidad de vida del planeta. Este derecho al desarrollo, nacido como derecho natural, se pretende convertir en derecho positivo vigente y exigible, si no lo fuera ya, con la incorporación en normas concretas. Y, por supuesto, se trata de contemplar el derecho al desarrollo no sólo como crecimiento económico, del Producto Interior Bruto (PIB), ya que ello ha generado un desarrollo económico unido al subdesarrollo ambiental y social. Parece que se trata de un desarrollo para vivir bien, aunque no para vivir mejor.

El desarrollo, o según algunos la sostenibilidad, podría requerir un nuevo tratamiento de los intereses en juego; contemplando éstos desde una dimensión diferente, y avanzando hacia nuevas estrategias. En la Filosofía del Derecho hay partidarios de que el modelo antropocéntrico del desarrollo deje paso a un nuevo modelo que contemple el antropocentrismo junto con el biocentrismo, hacia una nueva visión bio antropocéntrica<sup>6</sup>, es decir un derecho al desarrollo, del ser humano como miembro de la Comunidad de vida, e incluyendo a los animales<sup>7</sup> que habitan en dicha comunidad como sujetos, y no como objetos de derecho. Se trataría del derecho al desarrollo -sostenido- entendido por la doctrina en general como un derecho vinculado a otros

4. “*Tanto los poderes públicos como la sociedad civil están llamados a ser sujetos activos y pasivos al mismo tiempo*”: DE LA TORRE OLID, Francisco (2020): Un Código Civil para el siglo XXI, en *El notario del siglo XXI*, en-feb 2020, núm. 89, pp.1.

5. HERNÁNDEZ UMAÑA, Bernardo Alfredo (2017). *Desarrollo y derecho al desarrollo: desde el biocentrismo y el pensamiento complejo*, Ediciones USTA. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/universidadcomplutense-ebooks/detail.action?docID=5634934>: Con relación a este derecho al desarrollo trabaja sobre su base y fundamento jurídico, analizando las diversas opciones: la dignidad del ser humano, el libre desarrollo de la personalidad, la justicia, aunque parece que ninguna de ellas contempla el derecho de forma global.

6. HERNÁNDEZ UMAÑA, Bernardo Alfredo (2017). *Desarrollo y derecho al desarrollo: desde el biocentrismo y el pensamiento complejo*, Ediciones USTA. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/universidadcomplutense-ebooks/detail.action?docID=5634934>, pp. 387 y ss; SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio (2016). Antropocentrismo y modernidad. Una crítica post-ilustrada. *Revista de Fomento Social* 7. Pp. 107-114; CHAVERRI SUÁREZ, Federico (2011). Bioética animal: antropocentrismo y otras reflexiones. *Revista PRAXIS*, (66), pp. 27-44. Recuperado a partir de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/praxis/article/view/3964>

7. Declaración de Cambrige de 2012: <https://www.animal-ethics.org/declaracion-consciencia-cambridge/>

derechos humanos (salud, vida, dignidad, propiedad), o bien como un derecho humano de tercera generación, vinculado a valores como la solidaridad<sup>8</sup>, incorporando el fundamento ético del derecho al desarrollo y el núcleo esencial de éste, y haciéndolo extensivo a todos los seres vivos –sobre la base de la teoría dualista de los derechos fundamentales–, no sólo a los seres humanos.

No sólo en la Filosofía del Derecho, también en el Derecho Administrativo; en los últimos tiempos se intenta convencer llegando, desde cada parcela científica, a la reflexión común de que la destrucción masiva puede llegar y, para algunas especies, el meteorito somos los seres humanos<sup>9</sup>; se habla de una nueva era geológica, la siguiente después del Holoceno: la Era del Antropoceno<sup>10</sup>. Aunque, no hay que olvidar que,

8. <https://eacnur.org/blog/derechos-humanos-tercera-generacion-> **Derecho al desarrollo sostenido: modelos y estructuras económicas que, además de generar beneficios propios, permitan el acceso a servicios básicos y garanticen la sostenibilidad del planeta.** También lo estudia como tal, HERNÁNDEZ UMAÑA, Bernardo Alfredo (2017). *Desarrollo y derecho al desarrollo: desde el biocentrismo y el pensamiento complejo*, Ediciones USTA, pp. 68. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/universidadcomplutense-ebooks/detail.action?docID=5634934>:

9. LOZANO CUTANDA, Blanca: *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson Madrid 2008. GARCÍA URETA, Agustín María (2018): “¿El antropoceno y el fin de la biodiversidad?”. en GARCÍA URETA, Agustín María (Dir.); BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (Coord.) *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 162 y ss., advierte que es importante trabajar sobre el valor intrínseco de la biodiversidad, no sólo el valor a efectos de mercado: “Desde los primordios del nuevo milenio se viene generalizando la convicción de que la absoluta omnipresencia de la huella humana en nuestro Planeta justifica, según los especialistas, el cambio de época geológica en la Historia de la “Tierra... el Hombre es la mayor fuerza transformadora del planeta”. ARAGAO, Alexandra (2018): “Los alimentos como derecho humano y la protección del medio ambiente: perspectivas para un nuevo siglo”, en GARCÍA URETA, Agustín María (Dir.); BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (Coord.) *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 79.

10. Y cada vez es más evidente, como afirman: WANG, Songhan, ZHANG, Yongguan, JU, Weimin, CHEN, Jing, CIAIS, Philippe, CESCATTI, Alessandro, SARDANS, Jordi, JANSSENS, Iván, FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, Marcos, PENUELAS, Josep (2020). Recent global decline of CO2 fertilization effects on vegetation photosynthesis. *Science*, DOI: 10.1126/science.abb7772 : Los autores del artículo evidencian que el efecto fertilizante del CO2 está disminuyendo en todo el mundo -el 50% de forma progresiva desde 1982- debido a dos factores claves: la disponibilidad de agua y la de nutrientes. “La fórmula no tiene ningún misterio, las plantas para crecer necesitan CO2, agua y nutrientes. Por mucho que aumente el CO2, si los nutrientes y el agua no aumentan en paralelo, las plantas no podrán aprovechar el aumento de este gas... Estos resultados inéditos señalan que la absorción de carbono por parte de la vegetación se está empezando a saturar. Esto tiene implicaciones climáticas muy importantes que se deben tener en cuenta en las posibles estrategias y políticas de mitigación del cambio climático a nivel mundial. La naturaleza disminuye su capacidad de secuestrar carbono y con ello aumenta la dependencia de la sociedad de futuras estrategias para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero” El trabajo se realizó a partir de los datos obtenidos en centenares de bosques estudiados a lo largo de los últimos cuarenta años. “Estos datos muestran que las concentraciones de nutrientes esenciales en las hojas, como el nitrógeno y el fósforo, también han disminuido progresivamente desde 1990”

efectivamente, las eras se han sucedido unas a otras sin intervención del ser humano...

Efectivamente se puede estar de acuerdo en fomentar el desarrollo y la sostenibilidad, como fines loables, si bien, desde el punto de vista jurídico, hacerlo a nivel global no es adecuado, ni tan fácil como parece. Teniendo en cuenta que, desde el momento en que el desarrollo se considerase un derecho, habría que determinar quién sería el titular, y quién exigiría su cumplimiento, cuál sería su función y cómo se resolverían las colisiones entre derechos. Su titularidad sería variable –el ser humano como sujeto, tanto individual como colectivo–, planteándose problemas con relación a la titularidad del resto de seres vivos; y resultando obligado el Estado a fomentarlo y a abstenerse de perjudicar, abstención predicable a todos los individuos.

Desde la perspectiva del desarrollo y la sostenibilidad resulta crucial incidir en tres cuestiones sobre el Derecho al desarrollo y sostenibilidad contenido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas: 1. concepto y elementos, subjetivo y objetivo; 2. carácter jurídico 3. contenido, eficacia y exigibilidad.

## **I.1. Derecho al desarrollo y sostenibilidad humana en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se han presentado por la organización de Naciones Unidas, como un logro importante, después de décadas de trabajo. Sus inicios se desarrollaron en la década de los 60<sup>11</sup>, partiendo del desarrollo sustentable y respetuoso con el medio ambiente, hacia un desarrollo social y más humano –Conferencia de Estocolmo de 1972–; para terminar apoyando la referencia al *desarrollo sostenible*. En 1987 se formuló la expresión *desarrollo sostenible* en el Informe *Brundt-*

Cumbre del Clima virtual: Tras la 25ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, conocida como COP25 o Cumbre del Clima, celebrada el 12 de diciembre de 2020, que estableció las bases para que los países presenten compromisos de reducción de emisiones más ambiciosos en 2020, el secretario general de la ONU pide “*declarar el estado de emergencia climática...; los actuales compromisos “están lejos de ser suficientes” para limitar el aumento de la temperatura a menos de 2°C respecto a la que había antes de la era industrial. “Es necesario reducir las emisiones mundiales un 45% de aquí a 2030... Si no cambiamos de rumbo, nos podríamos dirigir hacia un aumento catastrófico de la temperatura [media] de más de 3 °C este siglo”*”:

<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/ciencia/2020/12/12/5fd4c593fc6c837a138b4648.html>

11. La evolución puede verse en BÓRQUEZ POLLONI, Blanca; LOPICH CATALÁN, Boris (2017): *La dimensión bioética de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* Revista Bioética y Derecho, 2017; pág. 123 y ss.

O incluso antes, en el siglo XIX, la prehistoria del medio ambiente: LOZANO CUTANDA, Blanca: Derecho ambiental administrativo. Dykinson Madrid 2008, pp. 45 y ss.

*land* –pone de relieve los problemas ambientales y propuestas de futuro-, que posteriormente fue reforzada en la Declaración de Río sobre Medio ambiente y desarrollo de 1992<sup>12</sup> –también la de lucha contra la desertificación de 1994 y contra el cambio climático en 1992- y la de Johannesburgo de 2002 –centrada sobre todo en la eliminación de la pobreza-. Pese a sus loables postulados, las Declaraciones de Naciones Unidas no tienen fuerza coactiva, al no ser normas jurídicas.

Tras la indefinición inicial de los Objetivos del Milenio de 2000, centrados en valores esenciales, principalmente sociales y afectando a los países en desarrollo, en 2012 se aprueban objetivos concretos para paliar la injusticia social, la pobreza, las desigualdades y las catástrofes medioambientales. Y, en 2015, se desarrollan los 17 actuales –acuerdo de París sobre el clima-. Los Objetivos se han formulado con una previsión de aplicabilidad para 2030<sup>13</sup> en todos los países. Se trata de 17 objetivos muy ambiciosos, se consideran globales y universales; y se extienden en un gran número de campos, cuyo timón se orienta hacia la justicia, igualdad y pacificación de la sociedad, en sí misma considerada y respecto de cada uno de los seres humanos en particular.

El contenido de los Objetivos se ordena en torno a tres ámbitos: Ambiental –efectivamente un reto a nivel mundial<sup>14</sup>; Económico– considerado el motor del mundo-; Social –gran olvidado-. El contenido viene referido a cuestiones que afectan al individuo –igualdad, salud y bienestar, educación, trabajo-; la comunidad –pobreza, hambre, paz, justicia, instituciones, ciudades y comunidades-; y los recursos del planeta –agua, energía, industria, producción y consumo, clima y ecosistemas-.

12. Desde la década de los 90 se realizan estudios sobre el concepto a partir de los avances de la Declaración de Río de 1992: DRNAS DE CLÉMENT, Zlata (1998): *Concepto y elementos jurídicos del desarrollo sostenible*. Anuario Argentino de Derecho Internacional. Vol. VII, 1998, pp. 169: “*Como características del desarrollo sostenible se aportan: continuidad e integridad generacional, continuidad temporal, interdependencia ecológica espacial, interés común, principio de solidaridad, responsabilidad común pero diferenciada, complementariedad e interdependencia entre protección del medio ambiente y crecimiento económico a largo plazo, asociación de instrumentos económicos y fiscales a los instrumentos ambientales, tendencia a fortalecer el criterio de observación voluntaria de las obligaciones*”.

13. La resolución 70/1 de 25 de septiembre de 2015 aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con los 17 objetivos ODS y las 169 metas de desarrollo. [http://unfccc.int/portal\\_espanol/items/3093.php](http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php). Con la finalidad de poner fin a las emisiones para evitar los gases con efecto invernadero, logrando un acuerdo en el nivel máximo de calentamiento.

14. Por ejemplo, nuestra Constitución establece el respeto al medio ambiente en su artículo 45, dentro de los principios del capítulo III, como interés legítimo que debe ser protegido por los poderes públicos, cuya legislación básica es estatal, y cuya gestión puede ser realizada por las CCAA en virtud de las competencias adquiridas.

Los objetivos reflexionan sobre los recursos naturales del planeta; de los que se derivan 169 metas de desarrollo a quince años vista; tratando de materializarse en acciones concretas. Van más allá de las meras declaraciones de principios de 1948, efectivamente desde 2015 se trata de dar soluciones concretas. Se persigue, en la práctica<sup>15</sup>, una participación universal en esta nueva visión medioambiental, social y humana, que contribuya al bienestar y futuro del ser humano como miembro de la comunidad universal sobre la tierra. Se pretende buscar la equidad y la inclusión, contemplando al individuo y su entorno desde una dimensión social, económica y ambiental<sup>16</sup>.

El concepto del desarrollo y la sostenibilidad, en la actualidad, se observa desde un enfoque integral y sistémico de todos los seres y todos los territorios, urbanos y rurales –interconectados–, desde las diversas dimensiones sociales, culturales, ambientales, económicas y de gestión institucional al servicio de la equidad, la justicia social y la solidaridad. Ya de principio dicha globalidad y universalidad resulta excesivamente abstracta en todos los aspectos de análisis.

Por otra parte, además de la indeterminación, y los problemas de exigibilidad que genera, otra de las mayores dificultades del desarrollo es la inconcreción del contenido y la sostenibilidad, y la visión desde un enfoque principalmente económico, que

15. “Todos los actores (gobiernos, organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales, empresas, sociedad civil y cada persona sin exclusión ni distinción) deben sentirse y ser parte, pues de este proyecto deben participar todos, incluso quienes han alcanzado altos niveles de desarrollo, porque también en ellos el progreso es desigual”: BÓRQUEZ POLLONI, Blanca, LOPICH CATALÁN, Boris (2017): *La dimensión bioética de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* Revista Bioética y Derecho, 2017; pág. 126.

Sobre la agenda 2030 y los ODS puede consultarse también CARDESA-SALZMANN, Antonio, PIGRAU SOLÉ, Antoni (2017): *La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental*. Revista Española de Derecho Internacional Sección FORO vol. 69/1, enero-junio 2017, Madrid, pp. 279 y ss. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.69.1.20172.02>

16. BÓRQUEZ POLLONI, Blanca, LOPICH CATALÁN, Boris (2017): *La dimensión bioética de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* Revista Bioética y Derecho, 2017; pág. 128 y ss. Estructuran los ODS 1 al 15 en tres ámbitos según la dimensión económica -8, 9, 10 y 12: trabajo, industria, desigualdades, producción y consumo–, ambiental - 6,13, 14 y 15: agua, clima, océanos, ecosistemas terrestres; y social - 1,2,3,4, 5, 7 y 11: pobreza, hambre, salud, educación, igualdad de género, energía y ciudades y comunidades sostenibles- También DÍAZ BARRADO, Cástor. M.: Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016.

Se va avanzando en el desarrollo de los ODS. Por ejemplo, en 2016 se desarrolla la Nueva Agenda Urbana de UN sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible –Hábitat III- <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

limita el valor de cada aspecto a su equivalente monetario. Probablemente eso no ayuda en nada a un desarrollo real<sup>17</sup>”.

Este enfoque económico, se fundamenta en considerar los bienes no como recursos sino únicamente como activos patrimoniales, para especular, y atenta contra la competitividad, habitabilidad y la sostenibilidad. Dicho planteamiento podría ser sustituido por la consideración de los bienes como recursos, prestando atención a su propiedad y a la función de uso de los mismos, como bien indica el significado del propio término desarrollo.

A mayor abundamiento, si bien es cierto que la gestión de recursos requiere un control económico, de coste; también es fundamental acreditar un nivel de competencia, investigación, imaginación y conocimiento en los desarrollos generados en la gestión de recursos, en sintonía con la adecuada utilización de los propios recursos, por instituciones y sujetos jurídicamente competentes para ello. El silencio no es una opción, independientemente de que asumamos estos objetivos o no, al considerar que ya están presentes en la justicia y la ética jurídica, para reclamar el respeto al sistema de derechos y libertades de nuestro Estado de Derecho:

Es cierto que los ordenamientos jurídicos centrados en aplicar de facto un desarrollo centrado en el individuo, y en los agentes y gestores que intervienen en los procesos, la urbanización, el consumo, la gestión de residuos..., pueden generar destrucción de recursos naturales no renovables, y acumulación de residuos no biodegradables y peligrosos, y degradación de las estructuras sociales con el consiguiente riesgo para los diversos ecosistemas, para todo el planeta y la viabilidad de éste en el futuro.

*Desarrollo no es igual a crecimiento económico, ni bienestar es igual a consumo*

El desarrollo práctico no puede promoverse lógicamente mientras sigamos en una sociedad impulsada hacia el consumo de bienes, y la explotación indiscriminada de la mano de obra en ciertos países; el ordenamiento jurídico debe estar al servicio de la comunidad presente y futura<sup>18</sup>, aunque debe trabajarse desde él y para él. La

17. [https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/9982755F-02CF-47D9-9571-0723387D66F7/130252/Libro\\_Verde\\_Final\\_15012013\\_tcm7247905.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/9982755F-02CF-47D9-9571-0723387D66F7/130252/Libro_Verde_Final_15012013_tcm7247905.pdf), pp. 526: “*El pensamiento económico se fue separando del mundo físico y territorial para acabar encerrándose en el universo autosuficiente de los valores monetarios*”.

18. “La nueva cultura del territorio debe tener como primera preocupación encontrar la forma para que en cada lugar la colectividad pueda disfrutar de los recursos del territorio y preservar sus valores para las generaciones presentes y venideras: Manifiesto por una nueva cultura del territorio presentado el 8 de mayo de 2006 en el Círculo de Bellas Artes de Madrid: [https://www.geografos.org/wp-content/uploads/2013/07/interes\\_nuevacultura\\_manifiesto-por-una-nueva-cultura-del-territorio-d5.pdf](https://www.geografos.org/wp-content/uploads/2013/07/interes_nuevacultura_manifiesto-por-una-nueva-cultura-del-territorio-d5.pdf)

normativa es efectiva cuando es concreta, aplicable en particular, en cada colectivo, y no global; es evidente que no cabe proponer intereses generales inconcretos, para todos; ello no genera buenos resultados, sino parciales, con unos países que trabajan y otros que no<sup>19</sup>.

## I.2. Desarrollo y Sostenibilidad en el ámbito de la Unión Europea

El Tratado Constitutivo de la UE<sup>20</sup> reguló expresamente la materia medioambiental; posteriormente recogida en la Carta de Derechos fundamentales de la UE de 2012, aunque no como Derecho fundamental. La Carta de Derechos fundamentales de la UE hace referencia al medio ambiente como principio<sup>21</sup> sin aludir a otras cuestiones.

La UE adoptó la “Estrategia para el Desarrollo Sostenible” desde 2001, con planes para 2020 y 2030, no sólo medioambientales, sino también económicos y sociales. Actualmente la política de la UE se encamina al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como metas de desarrollo prioritarias –políticas de agricultura, medio ambiente, ordenación territorial, transportes...- Así, por ejemplo, en 2006 se adopta la Estrategia Temática Europea sobre el Medio Ambiente Urbano de 2006, adoptando metas de Naciones Unidas como propias.

Ésta es la situación, que va siendo aderezada en los sucesivos Reglamentos, Directivas, Estrategias del Consejo Europeo, Comunicaciones de la Comisión Europea, Resoluciones del Parlamento Europeo, Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, así como los acuerdos adoptados en los Consejos Informales de Ministros –podemos citar, entre otros, el Acuerdo de Bristol de 2005, la Carta de Leipzig de 2007 y la declaración de Toledo de 2010, y la Declaración de Riga de 2015 sobre los objetivos de la estrategia europea 2020<sup>22</sup>–.

19. MORENO, Ángel M. (2018): “Perspectivas y desarrollos recientes en el Derecho del cambio climático”. en GARCÍA URETA, Agustín María (Dir.); BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (Coord.) *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 126 y ss.

20. No en su origen sino en la redacción consolidada posteriormente, desde el Acta Única Europea 1986, Tratado de la UE Maastricht 1992, Amsterdam 1997, Niza 2001, Lisboa 2008.

21. Artículo Protección del medio ambiente. En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.<sup>37</sup>

22. Objetivos de la UE para 2019-2024:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission\\_es\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf)

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-and-united-nations-common-goals-sustainable-future_es)

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/marco-ue.htm>

Es evidente que la Unión Europea tiene un compromiso, al menos teórico, con estos Objetivos, con el desarrollo y la sostenibilidad en general. En algunos aspectos, contemplar los mismos como valores genéricos, no obligatorios, puede servir de inspiración para el desarrollo de las diferentes políticas económicas y sociales. Claro está, siempre que la regulación europea no incorpore injerencias y restricciones en cuestiones relativas a los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos. Ello podría verse incluso como una cesión encubierta de soberanía de los Estados, a través de la cesión de competencias delegada en Naciones Unidas. Y, efectivamente, la cesión de soberanía de unas organizaciones a otras no estaba prevista en la adhesión a la Unión Europea, y puede chocar con las competencias particulares de los Estados en cada materia en cuestión: ambiental, económica y social, inicialmente no previstas. El recorrido previsto para la Unión Europea no contemplaba que ésta asumiera la soberanía de los Estados en todos los ámbitos de desarrollo previsibles; menos aún la asunción/cesión a favor de otras organizaciones internacionales de forma indirecta. Ante lo cual, el ejecutivo de los Estados, sin contar con el poder legislativo y menos aún con los juristas, intentan salvar esta situación asumiendo los Objetivos como hoja de ruta propia<sup>23</sup>, sin cuestionarse su concepto, determinación, eficacia y exigibilidad.

### **I.3. Concepto, eficacia y exigibilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Llegados a este punto, parece necesario encontrarse respuestas a varias preguntas con relación a que son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, su eficacia y su exigibilidad. Si son normas jurídicas o no, es fundamental determinar la titularidad, el objeto y el contenido y obligatoriedad o no de dichos objetivos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible vienen dictados por una Organización Internacional de la que España forma parte, y fueron previstos como valores o principios deseables, en ningún caso como normas jurídicas. Han sido aceptados por la Unión Europea y por el poder ejecutivo de los Estados<sup>24</sup>; y parece que finalmente, afectando a múltiples asuntos, sus postulados se convierten en exigencias de para los Estados Miembros sin que sus cámaras legislativas se pronuncien al respecto, a favor o en contra. Efectivamente, los Estados admitieron en inicio la bondad de

23. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/PNR2021.pdf>

24. Véase en la página del Ministerio de servicios sociales y agenda 2023 la cita de las últimas normas en materia civil en cuestiones de discapacidad, infancia y adolescencia, familias, colectivos necesitados de apoyo, servicios sociales... animales, energía...  
<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/index.htm>



estos objetivos al ingresar en dichos órdenes europeos o mundiales<sup>25</sup>... y también en la Unión Europea, si bien no se pactó una sustitución de facto de los Estados por el globalismo, ni de normas a escala planetaria y no estatal, que escapan de los controles obligados de los Estados de Derecho.

### *I.3.1. Desarrollo Sostenible o Desarrollo y Sostenibilidad Universal y humana*

Antes de introducir los aspectos jurídicos sobre titularidad, exigibilidad y eficacia de los Objetivos, debe iniciarse la exposición con unas reflexiones terminológicas sobre el desarrollo sostenible<sup>26</sup> y su interpretación desde el punto de vista jurídico, para determinar su concepto y elementos.

Como bien decía DE CASTRO

*los términos jurídicos han de entenderse, en primer lugar, por su significado gramatical o como dice ahora el Código civil reformado, «según el sentido propio de las palabras» (art. 3º,1)<sup>27</sup>*

25. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1998): Los fundamentos constitucionales del Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 52. 1998, pp. 19:

*“Con el mismo carácter de normas constitucionales secundarias pueden considerarse los Tratados internacionales suscritos por España en materia de derechos humanos y libertades públicas, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que no ha sido objeto propiamente de ratificación. Esta cualidad de fuente constitucional secundaria procede directamente del texto del artículo 10.2 de la Constitución: En este supuesto el carácter secundario de la fuente está en su valor puramente interpretativo del propio texto constitucional por parte de los textos internacionales referenciados. Son ya abundantes las Sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente en materia de recursos de amparo, en que se invocan como normas de decisión normas de los textos referidos y aun las Sentencias de sus órganos aplicativos, especialmente las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.*

*Así, sobre el Convenio de Roma de 1950 y su interpretación por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, podemos citar las Sentencias de 10 de abril de 1981, 2 de julio de 1981, 20 de diciembre de 1982, 14 de marzo de 1984, 8 de noviembre de 1984, 15 de octubre de 1982, 12 de julio de 1988, 14 de febrero de 1991, 25 de octubre de 1993, 18 de noviembre de 1993, 28 de febrero de 1994, 24 de enero de 1995, 17 de marzo de 1995...”*

26. Según la RAE, <https://dej.rae.es> en su versión de 2019: desarrollo sostenible es el “uso y disfrute de los recursos naturales que consiga el desarrollo económico y social de las poblaciones humanas, asegurando el mantenimiento y la preservación de aquéllos para las generaciones futuras”; desarrollo es en sí mismo: “aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral; y referido a una comunidad humana es “progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social y cultural”; sostenible se refiere a lo que se puede sostener —entendido como sustentar o mantener firme—, “especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente.”

27. DE CASTRO Y BRAVO, Federico (1982): *Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad*. Anuario Derecho Civil, Vol. 35, Nº 4, pp. 1015. La base de la interpretación es en opinión del gran jurista: gramatical, lógica, histórica, sistemática y sociológica: DE CASTRO Y BRAVO, F de (1949): *Derecho Civil de España*. Madrid 1949, pp. 466 y ss.

*En el significado real de toda palabra intervienen, al menos, tres datos. Lo que esa palabra significa, lo que se quiere expresar con ella y lo que el oyente entiende al oírla*<sup>28</sup>.

En este sentido, los términos desarrollo y sostenibilidad por separado tienen una significación diversa de la que ofrecen juntos, especialmente cuando su uso cambia y viene determinado por la utilidad del binomio de ambos. El desarrollo supone progreso o crecimiento, y sostenible es firme y sustentable. Mientras que, el desarrollo sostenible es en esencia *uso y disfrute de recursos* -terminología que casualmente coincide con el uso de recursos ajenos-; en el caso del desarrollo sostenible se trata de un bien que trasciende a la comunidad, no sólo de todos sino para todos, de ahí que no deba ser agotado o extenuado.

Debe insistirse en los términos; desarrollo sostenible se refiere, efectivamente, a los recursos de la tierra, que son dados, no son propiedad de nadie, aunque el ser humano los usa y disfruta. Por otra parte, la definición del desarrollo indica que éste es, en sí mismo, no sólo aumento o crecimiento de variables cuantificables, sino también evolución, refuerzo, progreso en muchos aspectos.

Según los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, ha de haber desarrollo, si bien la dificultad de concreción y extensión de cuál sea éste se aprecia en el término añadido, adjetivando el sustantivo desarrollo: “*sostenible*”.

Sostenible se refiere a lo que se puede mantener durante largo tiempo sin dañar los recursos y el medio ambiente; así se habla de sostenibilidad; y la sostenibilidad se contempló en los últimos años desde una acepción en sentido económico y ecológico, pero no social. Si bien, la referencia al desarrollo sostenible –uso y disfrute de recursos sin dañar el medio ambiente- quedaría coja, desde el inicio, si se entiende en sentido literal, sin tener en cuenta que el desarrollo completo requiere una faceta de respeto a los propios recursos desde el punto de vista económico, ambiental y social.

El término desarrollo podría ser utilizado y entendido por sí sólo, sin más términos añadidos, *en el orden físico, intelectual o moral*. De hecho, se habla de derecho a desarrollo como opción más razonable, que permite incorporar los tres ámbitos: económico, ecológico y social, ya que el aspecto social y cultural es el gran olvidado en el significado del término sostenible.

Por otra parte, también se podría recuperar la sostenibilidad como sustantivo, y plantear el desarrollo y la sostenibilidad, o bien añadir adjetivarlo con el término universal –más amplio- y humano, que incluye todos los aspectos propios del ser hu-

28. SAINZ MORENO, Fernando (1976): Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas, Madrid 1976, pp. 122.

mano; especialmente por la diversidad de matices que todos estos términos aportan de forma separada.

Es evidente que la interpretación del derecho al desarrollo y la sostenibilidad requieren una visión amplia; no hay una visión única o una sola interpretación sinagmática, o asociativa, y mucho menos histórica, o incluso sociológica, ya que ésta depende del momento y sociedad en que se considera y aplica. En conclusión, se puede afirmar que la expresión desarrollo sostenible tiene dificultades de determinación<sup>29</sup>, aun cuando es evidente el peso de la misma en la actualidad, y hacia el futuro con fecha 2030, sobre prácticamente todas las disciplinas, incluida la jurídica.

### *1.3.2. Derecho al desarrollo: titular, objeto y eficacia*

Ante la pregunta de ¿quién es el titular del derecho?, debería hacerse referencia a todos los seres vivos, aunque en algunos casos los estudios se centran sólo en el ser humano. Los seres humanos son millones de personas en todo el mundo, 7.870 a día de hoy, y los seres vivos son incalculables... Una titularidad tan amplia e indefinida resulta poco manejable jurídicamente.

Por otra parte, siguiendo a SÁINZ MORENO, se puede afirmar que la indeterminación del derecho al desarrollo podría venir dada principalmente por la amplitud del objeto -17 ODS según Naciones Unidas y 169 metas-, y la dificultad de cuantificar y concretar el contenido. No sólo es difícil referirse a lo que sea desarrollo sostenible, sino que casi todo podría serlo.

Y efectivamente, desde el punto de vista del contenido, cada faceta de la ciencia introduce su matiz al respecto en función de cada objetivo: Energía, Medioambiente, Economía, Derecho... por lo que los derechos y obligaciones serían infinitos. Incluso, quizá, con todos los aspectos objetivos y subjetivos a tener en cuenta, y la denominación de lo que sea sostenible, se podría convertir el emergente derecho al desarrollo en un valor renovador e inspirador del ordenamiento jurídico<sup>30</sup>, o fundamentarse en valores ya conocidos como el bien común, el no perjuicio de terceros, el orden público... añadiendo una base de veracidad y adhesión al mismo:

29. SAINZ MORENO, Fernando (1976): Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas, Madrid 1976, pp. 67 y ss.

30. SAINZ MORENO, Fernando (1976): Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas, Madrid 1976, pp. 87-88.

*La imprecisión de los conceptos, cuando su misión en la norma es hacer referencia a ciertas realidades o valores, cumple una función de adaptación y de verdad<sup>31</sup>.*

Es por ello que puede concluirse que los Objetivos de Desarrollo Sostenible -aunque sean 17 con 169 metas- afectan a un titular indeterminado y su objeto es cuasi infinito, con efectos igualmente imprevisibles e impredecibles.

### *1.3.3. Los Objetivos de desarrollo Sostenible y su indeterminación jurídica*

Avanzando con relación a la segunda cuestión, acerca del carácter jurídico de lo que son los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Efectivamente no son disposiciones legales. La pregunta que debe responderse es si podrían ser normas jurídicas de Derecho positivo, dictadas por un organismo internacional, ratificadas por España como miembro de éste. Es importante destacar que provienen de una organización ajena a la estructura tripartita del Estado de Derecho. Por otra parte, también debe traerse al debate, hasta dónde llega la delegación en organizaciones internacionales a las que el Estado se adhiere; puesto que ni jurídica ni éticamente puede aceptarse que la adhesión suponga la delegación infinita.

Con relación a los elementos del Derecho Positivo planteados por DE CASTRO: idea de justicia, método y materia; los Objetivos de Desarrollo Sostenible cumplen, en apariencia y de forma abstracta, con el primero y el tercero, puesto que persiguen la idea de justicia y proponen una realidad jurídica material de *lege ferenda*, si bien presentan fisuras graves en el método utilizado. En apariencia, ya que la concreción futura puede ser realmente injusta, y materialmente insostenible, lo que excluye también ambos elementos<sup>32</sup>.

Aceptado el método coherente ofrecido por Federico DE CASTRO<sup>33</sup>, partimos del concepto de norma jurídica que ofrece<sup>34</sup>, para identificar el carácter de los Obje-

31. SAINZ MORENO, Fernando (1976): Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa. Civitas, Madrid 1976, pp. 101.

32. Cómo puede ocurrir, por ejemplo, si se destruyen una tras otras las presas y embalses de un país como España, o se aniquilan las fuentes de alimentación y desarrollo amparándose en dichos objetivos y su cumplimiento.

33. DE LOS MOZOS, José Luis (1988): "Derecho Civil. Método, sistemas y categorías jurídicas". Civitas, Madrid, pp. 71 y ss.: Afirma que de Castro construye su propio método bajo el amparo de las ideas de: concepción general del Derecho vislumbrando el problema del positivismo, la unidad del orden moral, la idea de un Derecho Civil de España.

34. DE CASTRO Y BRAVO, Federico (1949): Derecho Civil de España. Madrid 1949, pp. 43 y ss.

tivos de Desarrollo Sostenible. Por ello, es necesario que los Objetivos cumplan con las características de: autoridad o dignidad externa en base al origen, ratio o valor intrínseco por su contenido moral, político o técnico –determinado por la finalidad y legitimidad-, y eficacia al alcanzar la validez desde la realidad social.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible proceden de una autoridad externa no pública-ajena al Estado de Derecho -no se puede obviar por tanto la autorización explícita de las medidas adoptadas, si bien ello no excluye que escapen al control democrático-. Los ODS tienen, aparentemente, una ratio en aras del bien común y se conectan con el Derecho natural, pese a que, como se dijo antes, su concreción puede contrariar el bien común y ser injusta y ajena al Derecho natural y a la ética. Los ODS no proceden de la realidad social –son una construcción ideal, teórica-. Por ello, efectivamente, puede afirmarse que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no cumplen con la estructura de la norma jurídica, que requiere una situación de hecho procedente de la autoridad con eficacia jurídica. Los ODS no proceden de una autoridad con legitimidad para la creación del Derecho, no se concretan en una ratio adecuada y no responden a la realidad social.

Además, hay que decir que, con relación al contenido, no se prevé una eficacia de cumplimiento, ni consecuencias por el incumplimiento de dichos Objetivos. Son por ello, Objetivos Generales e indeterminados; efectivamente porque en su redacción inicial se proponen sólo como valores o recomendaciones y no como normas.

Los Objetivos podrían incorporarse a normas jurídicas mediante Leyes de aplicación en caso en que sus principios cumplieran con las características de la norma jurídica<sup>35</sup>; o bien podrían considerarse valores o Principios Generales de la organización que los dictó<sup>36</sup>; o formando parte del concepto de Orden Público que limita sus normas.

Efectivamente, la incorporación a las normas jurídicas mediante Leyes de aplicación requiere una concreción y adaptación para cada cuestión particular; lo cual supone un gran esfuerzo, difícil de realizar, que además puede no resultar necesario, como se verá en el ámbito de la Economía Social.

Como Principios, la duda sería su procedencia y características, ya que no responden a supuestos reales sino ideales. Podrían ser considerados valores o normas

35. Surge la duda del exceso de positivismo legalista, que es criticable, así como el positivismo judicial en otros ordenamientos: DE LOS MOZOS, José Luis (1988): “Derecho Civil. Método, sistemas y categorías jurídicas”. Civitas, Madrid, pp. 35.

36. Bien de Derecho natural, tradicionales o políticos: DE CASTRO Y BRAVO, Federico de (1949): Derecho Civil de España. Madrid 1949, pp. 415 y ss. Y, en virtud del artículo 1º del CC son Fuente del Derecho; y aplicables en defecto de Ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

principales formulando un deber ser, sin unirlo específicamente a un supuesto de hecho, o bien a un supuesto de hecho general o indeterminado<sup>37</sup>.

Por último, podrían incorporarse a la noción de orden público, aunque ésta también es indeterminada, y constituye un límite a la costumbre y la autonomía de la voluntad –art. 1 y 1255 CC-; si bien la realidad actual demuestra que no está claro que el legislador –o el ejecutivo- esté limitado por él, ni de qué forma lo tiene en cuenta –y la pretensión de Naciones Unidas es vincular a ambos-.

Concluyendo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son normas jurídicas. Pueden ser referidos en normas jurídicas concretas desde la perspectiva de los Principios de Derecho, o limitar éstas desde la noción de orden público, como valores no imperativos. Si, como parece en la actualidad, pretenden imponerse como reglas imperativas debería volverse la vista atrás, para reconstruir “el edificio del saber jurídico<sup>38</sup>”, integrando también las cuestiones de formación de la regla jurídica y el *Corpus* doctrinal correspondiente. Efectivamente, la bondad de los principios contenidos en los Objetivos de Desarrollo sostenible ofrece una oportunidad de reflexión que no debe desaprovecharse, independientemente de que se esté o no a favor de la consideración jurídica y aplicación de dichos objetivos, tras las dificultades expuestas de concepto y determinación de éstos.

#### **I.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Estado de Derecho: Constitución Española, normas y otros instrumentos de desarrollo**

Una vez planteados los Objetivos, y estudiada su indeterminación y dificultades, se puede analizar la referencia a dichas cuestiones en las normas jurídicas de Derecho interno.

Nuestra Constitución de 1978 no cita expresamente el desarrollo sostenible en ningún ámbito, ni la sostenibilidad, por razones de lógica temporal, aunque sí establece, en el artículo 45, el respeto al medio ambiente como principio jurídico, dentro del capítulo III; los ciudadanos tienen derecho al disfrute del medio ambiente adecuado, pero también el deber de conservarlo<sup>39</sup>. Por otro lado, en el ámbito social o económico no se asume ninguna de estas cuestiones expresamente en la Constitución.

37. Siguiendo a DIEZ PICAZO, Luis: Los principios generales del Derecho en el pensamiento de F. de Castro.

38. DE LOS MOZOS, José Luis (1988): “Derecho Civil. Método, sistemas y categorías jurídicas”. Civitas, Madrid, pp. 36.

39. *Derecho temporal a disfrutarlo, derecho intemporal a conservarlo*: MONTORO CHINER, María Jesús: El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales. En coord: SOSA WAGNER, Francisco, El *derecho*

Efectivamente, hasta ahora no se han encontrado opiniones que cuestionen la exigibilidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. España ingresó en Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955, los tratados internacionales son aplicables por una vía o por otra<sup>40</sup>; y todos los países miembros consideran que los Objetivos suponen una meta de desarrollo a futuro. Hasta aquí parece que no hay problemas; sin embargo, jurídicamente no resulta aceptable, en el marco del Estado de Derecho, que las organizaciones internacionales desarrollen normas jurídicas y principios que se extiendan e impongan sobre las normativas estatales sin debate ni votación posible en sus cámaras parlamentarias. Más aún cuando los objetivos afectan a todos los ámbitos, y no están contemplados expresamente en nuestra Constitución, anterior en el tiempo.

Los Objetivos parecen normas emanadas de un gobierno mundial, más allá de su condición de principios emanados de una organización internacional. Por ello, pueden dar lugar a preguntas como: ¿son los Objetivos de Desarrollo Sostenible una manifestación de la mundialización y la crisis de los Estados<sup>41</sup>?; ¿los Estados están sometidos a poderes invisibles y ocultos que toman las decisiones?; ¿En qué lugar queda la separación de poderes, la jerarquía normativa, y la participación en las decisiones?

Realmente, incluso podría decirse que la soberanía y la democracia de los Estados y el Estado de Derecho<sup>42</sup> está en peligro. Los objetivos son difícilmente compatibles

*administrativo en el umbral del siglo XIX. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo. Tomo III. Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 3454.*

40. Artículo 93: “Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Artículo 96: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno...”

41. “... Se presentan con más contundencia y con mayor patetismo los demoledores efectos de la mundialización económica. Resulta chocante y aterrador que cuando las Constituciones dejan de ser un mero conjunto de principios orientadores de la vida pública, como sucedía en el siglo XIX, y se convierten en un verdadero sistema de preceptos con fuerza jurídica vinculante (García de Enterría, *La Constitución como norma jurídica*), y cuando son las propias Constituciones las que establecen los más escrupulosos y prolijos mecanismos de control del poder, sea justamente cuando nos convertimos todos en testigos de excepción del singular espectáculo de la impotencia generalizada del Estado... la vuelta a Rousseau empieza a ser una necesidad urgente para el Derecho Constitucional y la Teoría de la Constitución, a fin de poder operar el definitivo rescate histórico y espacial del principio democrático”: DE VEGA GARCÍA, P (1998): Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, abril-junio 1998, pp. 29 y 53.

42. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos Informe del Secretario General Consejo de Seguridad Naciones Unidas 3 agosto 2004 <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>: «Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios

con el Estado Constitucional y el Derecho que procede del mismo, por lo que también se duda acerca de si se trata de jaque mate a las Constituciones de los Estados, al intentar aplicar lo que surgió como valores o principios, como si fueran normas con fuerza jurídica vinculante.

Los Objetivos han abierto indefinidamente una puerta a la legislación positiva, sin freno, de urgencia, especial, divergente, que no contempla todas las necesidades y valores sociales, y va más allá del bien de los ciudadanos. Aún más, incluso puede llegarse a que el desarrollo de los mismos altere la condición de ciudadanos y las relaciones sociales y políticas en el seno de los Estados<sup>43</sup>.

Se puede estar de acuerdo con la importancia de revisar las bases jurídicas en los aspectos que sea necesario para una mejor convivencia presente y futura, si bien ¡no a cualquier precio! La situación es compleja. Hay una creencia<sup>44</sup> extendida de que el Derecho debe subordinarse a la política, y que el Derecho es una actividad técnica derivada del proceso político. Eso desvirtúa y desprestigia el Derecho –subordinado a la ideología dominante puede suponer una “sinrazón de Estado” haciendo imposible la realización de los valores jurídicos-. No hay engaños, ésta es la realidad actual: una legislación positiva generalmente de urgencia, especial y divergente, que se aleja de las necesidades sociales –bajo ideologías que proclaman lo contrario-. Por otro lado, en el ámbito del Derecho Constitucional se dice que el constitucionalismo y el Estado constitucional son incompatibles con la mundialización desde sus orígenes –sistema inglés-, puesto que se cuestiona bajo qué poder se establece el globalismo –con base en el Estado imperfecto, considerando al hombre como ciudadano del mundo<sup>45</sup>.

*internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.*

43. DE VEGA GARCÍA, Pedro (1998): Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, abril-junio 1998, pp. 14 y ss.

44. DE LOS MOZOS, José Luis (1988): “Derecho Civil. Método, sistemas y categorías jurídicas”. Civitas, Madrid, pp. 42.

45. DE VEGA GARCÍA, Pedro (1998): Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, abril-junio 1998, pp. 53: “En la confrontación entre la lógica de la mundialización y del mercado (como lógica del cálculo y de la ganancia) y la lógica del Estado (como lógica valorativa de la política), la lógica de la mundialización no encontrará mayores dificultades para asumir la ideología del constitucionalismo, renovada ahora bajo la forma de ideología de la Constitución, y aprovecharse en lo posible de ella... La conexión inequívoca entre libertad política, voluntad general y Estado, subyacente en la lógica de todo el pensamiento de Rousseau, llevaba implícito el convencimiento de que, sin Estado, como espacio político del contrato, una teoría de la libertad resultaba impensable.”



Es por ello por lo que se puede decir que el respeto al medio ambiente es un interés legítimo que debe ser protegido por los poderes públicos, reconocido en la Constitución, con legislación básica estatal<sup>46</sup>, cuya gestión puede ser realizada por las CCAA en virtud de las competencias adquiridas<sup>47</sup>. Si bien, no así la sostenibilidad social, que es la gran olvidada. Sin un marco básico que ordene el conjunto, la insostenibilidad está servida, pese a los esfuerzos del TC<sup>48</sup> y el TEDH<sup>49</sup>. En la actualidad la relevancia

46. La recepción de la protección medioambiental, y en consecuencia del desarrollo sostenible, en materia de urbanismo, vivienda, territorio... se concreta, entre otras –parques nacionales, especies exóticas, medio marino, aguas, costas, montes, aire, residuos, emisión de gases ruido–, en la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental, regulando la obligación de reparar los daños causados en los recursos naturales; la Ley 42/2007 del 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; la Ley 45/2007 de 13 de diciembre de desarrollo sostenible del medio rural y su normativa de desarrollo, incluida la LO 16/2007 del mismo día. Especialmente importante, y posterior, es la Ley 21/1013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, como marco en que se desarrolla la competencia del Estado para la legislación básica sobre protección medioambiental. Todo ello se complementa mediante las diferentes Estrategias impulsadas a nivel estatal, básicamente, la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia o el Plan Estratégico Nacional de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

47. MARÍ FARINÓS, Jesús (2017): *A propósito de la responsabilidad civil por daños de carácter ecológico: «Quien contamina paga»*. Actualidad Civil n.º 2, febrero 2017, N° 2, 1 de feb. de 2017, pp. 2/3: *“En la Sentencia 149/1991, de, 4 de julio, el Tribunal Constitucional destacó la peculiaridad del caso medioambiental en relación con el binomio legislación básica-legislación de desarrollo, destacando que la Constitución, junto a la competencia estatal de legislación básica no agrega una atribución de desarrollo legislativo, sino el de «establecer normas adicionales de protección». Por ello, el Tribunal Constitucional concluyó que «el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciera toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente, sin perjuicio, claro está, de que este estándar proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades».*”

48. La STC 102/1995 fue la primera en deducir de la regulación constitucional el principio de desarrollo sostenible: Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, sobre Recursos de Inconstitucionalidad acumulados y conflictos positivos de competencia acumulados, en relación con la Ley 4/1989 y los Reales Decretos 1095/1989 y 1118/1989, BOE 31/7/1995.

Vid. sobre el tema: VELASCO CABALLERO, Francisco, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2008): ARTÍCULO 45 EN Dir. CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel. Comentarios a la CE”. Wolters Kluwers, Madrid, 2008, pp. 1088.

49. MARÍ FARINÓS, Jesús (2017): *A propósito de la responsabilidad civil por daños de carácter ecológico: «Quien contamina paga»*. Actualidad Civil n.º 2, febrero 2017, N° 2, 1 de feb. de 2017, pp. 2/3: *“la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, donde se afirmaba que «en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción». Se añade en dicha sentencia que «el ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí». Esta sentencia*

de los ODS de UN es tan marcada que incluso España dispone de un Ministerio de Derechos sociales y agenda 2030, con sus correspondientes ministros y demás cargos y asesores..., con actuaciones previstas en cada uno de los 17 Objetivos, tanto a nivel de gobierno, como CCAA y entidades locales, así como actores no gubernamentales y sociedad civil<sup>50</sup>. Además, se van introduciendo en la práctica instrumentos de evaluación y certificación como medidas concretas de fomento, junto a subvenciones y ayudas para incentivar. Se insiste en que es preciso simplificar y flexibilizar el marco normativo, incorporar la figura de gestores especialistas e impulsar la formación y la cultura de los ciudadanos en un desarrollo hacia un horizonte cuestionable.

Y ante tanta norma y, a vista de pájaro, el desarrollo sostenible requeriría una visión amplia, cuasi infinita, al abarcar transversalmente todas las ciencias. Y quizá, dentro del marco constitucional, sí la creación del Derecho atendiese a los Principios Generales más básicos, no haría falta pensar en inventar más y más objetivos y más normas.

Llegados a este punto, no puede apostarse a toda costa por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aunque la situación de crisis es real, y puede y debe aprovecharse la ocasión para reflexionar sobre las cuestiones jurídicas que requieren cambios; la vía de los Objetivos, que no son normas jurídicas, y cuyos sujetos, objeto y contenido indeterminados, no resulta aceptable. Proviene de una organización ajena a la estructura tripartita del Estado de Derecho, y suponen aceptar la delegación infinita a cualesquiera organizaciones a las que España se adhirió en su día.

Puede añadirse a esta conclusión que, en el marco de la Constitución Española, la Organización de Naciones Unidas no tiene atribuida potestad legislativa, ni eje-

*puede ser complementada por lo dicho por la sentencia también del Tribunal Constitucional 119/2001 donde se manifestaba que el ámbito propio del artículo 45 de la Constitución es el del «medio ambiente circundante»*  
*El texto constitucional español introduce, además, en el plano organizativo de la forma de Estado, una distribución competencial entre el Estado o Poder Central y las Comunidades Autónomas, que pivota sobre el principio de la compartición de competencias (10). Dicho marco competencial, que asigna a las Comunidades Autónomas tanto capacidad de gestión en materia medioambiental como de desarrollo normativo propio, origina frecuentes quejas y oposiciones por parte del mundo de la empresa, que se concretan sustancialmente en el coste añadido que han de soportar para su implantación en un determinado territorio, consecuencia del sometimiento a singulares normativas autonómicas y a las diferencias de regulación dependiendo de su ubicación en una u otra Comunidad Autónoma. Por último, hay que señalar que algunos autores insisten en la necesidad de integrar los mecanismos legales para la protección del medio ambiente en el marco de las categorías jurídicas existentes en los diferentes ordenamientos comunitarios para evitar el conflicto con principios universales del Derecho como el de irretroactividad de las normas sancionadoras, así como el de seguridad jurídica.”*

50. Informe de progreso AGENDA 2030 España septiembre 2019, pp. 6. El *Informe de progreso AGENDA 2030 España septiembre 2019*, pp. 38, establece sorprendentemente que: “*En 2019 se dispondrá la obligatoriedad de acompañar toda normativa que se tramite en las Cortes Generales a iniciativa del gobierno del análisis de impacto normativo en la Agenda 2030 y los ODS...*”

cutiva, por lo que los Objetivos que de ella han emanado no son normas jurídicas ni son directamente aplicables en nuestro ordenamiento jurídico. Efectivamente es muy dudoso que, en función del organismo internacional del que emanan, los Objetivos puedan ser consideradas por sí mismas normas jurídicas positivas, sólo por el hecho de que España sea miembro de dicho organismo.

## II. La Economía Social

La Economía Social<sup>51</sup>, o Tercer Sector, está formado por las actividades económicas y empresariales del sector privado, que persiguen el interés de sus miembros o el interés general, a través de las entidades referidas en la Ley de Economía social 5/2011 de 29 de marzo.

La referencia a la Economía Social está presente implícitamente en la Constitución Española, artículo 1.1; artículo 22, artículo 34, artículo 129.2; artículo 40; artículo 41; artículo 47...; y cuenta con una amplia normativa de desarrollo.

Presentando y centrándonos en la normativa estatal, se inicia la reflexión con la Ley de economía social 5/2011 de 29 de marzo<sup>52</sup> y las normas de desarrollo de dichas entidades --sin olvidar normas autonómicas correspondientes--.

Las entidades de economía social, citadas en el artículo 5 de la Ley 5/2011 abarcan múltiples sectores y formas empresariales. En particular, las Cooperativas<sup>53</sup>, las

51. Artículo 1 Ley 5/2011. Concepto y denominación: “Se denomina economía social al conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos.”

52. Puede citarse, a nivel general, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, y a nivel autonómico la Ley 6/2016, de 4 de mayo, de la economía social de Galicia; la Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias; y la Ley de Economía Social de la Rioja.

53. Incorporadas a la Constitución Española en su art. 129.2. Su desarrollo a nivel estatal se contiene en la Ley 27/1999 de 16 de julio de Cooperativas; la Ley 20/1990 de 19 de diciembre de Régimen Fiscal de las Cooperativas; y el Real Decreto 136/2002 de 1 de febrero, Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas. En el ámbito autonómico deben citarse en la actualidad las siguientes normas: Ley 12/2015 de 9-7 de Cooperativas de Cataluña; Ley 9/1998 -Decreto Legislativo 2/2014 de 29-8- texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón, Ley 11/2019 de 20-12 de Cooperativas del País Vasco (modificación Ley 5/2021 de 7-10); Ley 5/1998 de 18-12 de Cooperativas de Galicia (modificación Ley 14/2011 de 16-12); Ley 14/2011 de 23-12 de Sociedades Cooperativas Andaluza (modificación Ley 5/2018 de 19-6); Ley 14/2006 de 11-12 de Cooperativas de Navarra; Ley 8/2003 de 24-3 de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (texto refundido Decreto Legislativo 2/2015); Ley 4/1999 de 30-3, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid –especialidad en clases-; Ley 4/2010 de 29-6 de Cooperativas del Principado de Asturias; Ley 4/2001 de 19-7 Cooperativas de La Rioja; Ley 6/2013 de Cooperativas de Cantabria; Ley 11/2010 de 4-11 de Cooperativas de Castilla la Mancha; Ley 8/2006 de 15-11 de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia (modificación por Ley

## Sociedades Laborales<sup>54</sup>, las Mutualidades<sup>55</sup>, las Empresas de inserción<sup>56</sup>, los centros

4/2011); Ley 1/2003 de 20-3 de Cooperativas de las Islas Baleares; Ley 4/2002 de 11-4 de Cooperativas de Castilla-León (modificación Ley 2/2018). ; Ley 9/2018 de 30-10 de Sociedades Cooperativas de Extremadura; Ley 4/2022 de 31-10 de Cooperativas de Canarias.

En el ámbito europeo destacar el Reglamento 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea –SCE-; desarrollado mediante la Ley 3/2011, de 4 de marzo, por la que se regula la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España.

54. Sociedades en que la mayoría del capital es propiedad de los trabajadores; con limitaciones en el capital por socio, horas de trabajo, derechos de adquisición preferente de acciones y participaciones para socios. Regulada en la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas.

55. Entidades aseguradoras con actividad complementaria al sistema de Seguridad Social, de cuya amplísima regulación puede citarse: la Ley 11/1960 de 12 de mayo de Mutualidad nacional de previsión de la administración local; el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, del Reglamento de mutualidades de previsión social; la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras; la Ley 5/2012 de 23 de febrero sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria. Entre otras destacan las Mutualidades de funcionarios públicos, la mutualidad judicial.

En la materia también encontramos una diversidad de normas autonómicas: Ley 9/2000 de 30 de junio de mutualidades de previsión social de Madrid; Ley 10/2003 de 13 de junio de mutualidades de previsión social de Cataluña; Ley 7/2000 de 29 de mayo de mutualidades de previsión social de Valencia.

56. Empresas destinadas a la inserción sociolaboral de ciertos colectivos. Aplican limitaciones en el capital, trabajadores, y aplicación de resultados.

A nivel estatal se regulan mediante la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción.

En el ámbito autonómico, debe citarse el Decreto 193/2010, de 20 de abril, por el que se regula la calificación y se crea el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía; Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión; Decreto Balear 60/2003, de 13 de junio, por el que se regula la calificación de las Iniciativas Empresariales de Inserción y se crea el Registro de Iniciativas Empresariales de Inserción de las Illes Balears; Ley 1/2007, de 17 de enero. Prestación Canaria de Inserción; Decreto 137/2009, de 20 de octubre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, el procedimiento de acceso a las mismas y el Registro de Empresas de Inserción de Canarias; Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Legislativas para Regular las Empresas de Inserción Sociolaboral en Cataluña; Decreto 22/2010, de 20/04/2010, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción en Castilla la Mancha, y se crea el registro administrativo de estas empresas; Ley 5/1995, de 23 de marzo, sobre inserción laboral y empresas de inserción; Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral en Castilla León, y se crea su registro administrativo; Ley 7/2003, de 26 de marzo, de inserción sociolaboral; Decreto 2/2006, de 13 de enero, por el que se crea el Registro de Empresas de Inserción Sociolaboral de La Rioja, y se regulan los requisitos para la calificación e inscripción en dicho Registro; Decreto 32/2003, de 13 de marzo, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de las personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen las medidas de fomento de su actividad; Decreto Foral de Navarra 130/1999 de 26 Abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social; Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro de Euskadi; Decreto 305/2000 de 26 de

de empleo<sup>57</sup>, las cofradías de pescadores<sup>58</sup>, las sociedades agrarias de transformación<sup>59</sup>, las Asociaciones<sup>60</sup>, las Fundaciones<sup>61</sup>, así como cualesquiera otras entidades que se rijan por los principios del artículo 4 LES. Sólo con estas breves referencias, puede verse el volumen de actividad que abarca el sector.

La Economía Social cuenta con un marco de actuaciones presentes y futuras, respecto del cual debe citarse el Plan de acción para la economía social de la Comisión Europea de 9 de diciembre de 2021; y la Estrategia FSE+ 2021-2027 del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Diciembre, por el que se regula la calificación de las Empresas de Inserción; Ley 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Valenciana.

57. Empresas de economía social que compatibilizan la viabilidad económica y participación en el mercado con el compromiso social (trabajo y formación) hacia colectivos con menores oportunidades en el mercado de trabajo –con una discapacidad igual o superior al 33%-. Se regulan en la Ley 13/1982 de integración social de minusválidos. En particular, su estructura y organización es la misma que la de las empresas ordinarias. Su plantilla está constituida por el mayor número de personas discapacitadas que permita su capacidad productiva, cuyo número no puede ser inferior al 70% respecto del total de los trabajadores. Son empresas creadas por organismos públicos o privados o por empresas.

58. Se trata de corporaciones de derecho público sectoriales sin ánimo de lucro. Surgen en representación de los intereses de los trabajadores del sector pesquero, como órganos de consulta y colaboración con las Administraciones públicas. Su regulación se incorporó a la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado.

59. 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. Su régimen jurídico se contiene en el Real Decreto 1776/1981, por el que se aprueba el estatuto que regula las sociedades agrarias de transformación (subsidiariamente se aplicarán las disposiciones de las Sociedades Civiles recogidas en el Código Civil).

60. Grupos constituidos legalmente por tres o más personas físicas o jurídicas para la puesta en común de bienes o servicios en persecución de fines lícitos, comunes, de interés general o particular. La regulación general, en desarrollo del derecho fundamental de asociación, constitucionalmente incluido dentro de los derechos fundamentales, se contiene en la LO 1/2002 de 22 de marzo de Asociaciones –asociaciones sin fin de lucro y sin régimen asociativo específico-. También debe citarse la normativa autonómica en la materia: Ley 4/2003 de 28 de febrero de asociaciones de Canarias; Ley 4/2006 de 23 de junio de asociaciones de Andalucía; Ley 7/2007 de 22 de junio de asociaciones del País Vasco; Ley 4/2008 de 24 de abril de asociaciones de Cataluña –CC-Catalán-. Y Ley 4/2008 de 18 de noviembre de asociaciones de Valencia.

61. Organizaciones con personalidad jurídica y sin fin de lucro cuyo patrimonio queda adscrito a fines de interés general. Además de su previsión en el artículo 34 de la Constitución, su regulación general se incorpora a la Ley estatal 50/2002 de 26 de diciembre de Fundaciones. Citar a nivel autonómico: la Ley 10/2005 de fundaciones de Andalucía; la Ley 1/1998 de fundaciones de Madrid; la Ley 4/2008 de fundaciones del CC Cataluña; la Ley 9/2016 de fundaciones del País Vasco; la Ley 8/1998 de fundaciones de Valencia; la Ley 12/2006 de fundaciones de Galicia; la Ley 13/2002 de fundaciones de Castilla y León; la Ley 6/2020 de fundaciones de Cantabria; la Ley 1/2007 de fundaciones de La Rioja y la Ley 13/2021 de fundaciones de Navarra.

Tras la enumeración de las entidades que conforman la Economía Social y su regulación, aunque sin entrar en un desarrollo amplio de las mismas, y la normativa que les afecta -principios, normas estatales, autonómicas, fiscales...-, parece fundamental recordar los principios orientadores de las entidades de Economía social, previstos en el artículo 4<sup>62</sup> de la misma Ley 5/2011, que asientan las bases de dichas entidades. Éstos son:

- La primacía de la persona y del fin social.
- La gestión autónoma y transparente, democrática y participativa.
- La aplicación de los resultados en función del trabajo o servicios o fin social.
- La promoción de la solidaridad en aras de lograr el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la promoción de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.
- La independencia respecto de los poderes públicos.

Centrando el estudio en un tipo particular, como son las Cooperativas, la Ley de Cooperativas estatal 27/1999 de 16 de julio, presenta en el artículo primero el concepto de las mismas: “sociedades 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”; y alude a los principios cooperativos, modulados en 2016 en el ámbito de la Alianza Cooperativa Internacional<sup>63</sup>. Estos principios

62. “Artículo 4. Principios orientadores.

*Las entidades de la economía social actúan en base a los siguientes principios orientadores:*

- a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en 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 y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que con relación a sus aportaciones al capital social.*
- b) 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 objeto de la entidad.*
- c) 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.*
- d) Independencia respecto a los poderes públicos.”*

63. <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>

*“Los principios cooperativos son las directrices mediante las que las cooperativas ponen en práctica sus valores. 1. Adhesión voluntaria y abierta: Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas que*

pueden resumirse en: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática, participación económica, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad.

Los principios de la ACI participan e incorporan las esferas jurídicas previstas en general en la Economía Social, y se aplican a las cooperativas de cualquier clase en los ámbitos: individual, gestión, economía, relaciones individuales, colectivas y del grupo social.

Las normas cooperativas citadas<sup>64</sup> incorporan o no la referencia a dichos principios básicos cooperativos de forma explícita o implícita –como en el artículo primero de la LC 27/1999–, lo que contribuye en parte a su concreción. El análisis de dichos principios puede llevar a afirmar que el cumplimiento de estos, mediante la Economía Social, haría innecesaria la aplicación de los jurídicamente inciertos Objetivos de Desarrollo Sostenible; ya que la Economía Social los llevan implícitos en sus bases, y se aplican de facto desde hace décadas, prácticamente desde hace un par de siglos, en el marco de los Estados de Derecho.

*quieran utilizar sus servicios y que deseen aceptar las responsabilidades de la afiliación, sin discriminación de género, social, racial, política o religiosa; 2. 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. En las cooperativas primarias, todos los miembros tienen el mismo derecho a voto (un miembro, un voto). En otros niveles, las cooperativas también se organizan de manera democrática. 3. Participación económica de los miembros: Los socios contribuyen de forma equitativa al capital de la cooperativa y lo controlan democráticamente. Al menos una parte del capital suele ser propiedad común de la cooperativa. Cuando corresponde, los miembros suelen recibir una compensación limitada sobre el capital suscrito como requisito de la afiliación. Los miembros destinan los beneficios a cualquiera de las siguientes finalidades: desarrollar su cooperativa (por ejemplo, mediante la constitución de reservas, una parte de las cuales es indivisible), beneficiar a los miembros en proporción a sus transacciones con la cooperativa; o apoyar otras actividades aprobadas por la afiliación; 4. Autonomía e independencia: Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus miembros. Si se llega a un acuerdo con organizaciones externas –incluidos los gobiernos–, o se aumenta su capital de fuentes externas, deberá hacerse de forma que se asegure el control democrático de sus miembros y se mantenga la autonomía de la cooperativa; 5. 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; 6. 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; 7. Interés por la comunidad: Las cooperativas trabajan para el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus miembros.”*

64. Citadas en nota a pie 53.

Si bien, ya en el ámbito de la Economía Social, hace años se advertía que, los principios cooperativos de la ACI no son normas jurídicas aplicables, no son fuente de Derecho, y no han dado lugar a jurisprudencia relevante<sup>65</sup>.

### **III. ¿La Economía Social está preparada o precisa adaptarse?; ¿La Economía Social necesita desarrollo y sostenibilidad?**

Analizando los principios cooperativos y su contenido con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, puede sostenerse que el paralelismo es evidente en algunos aspectos, y en otros las semejanzas parecen más que casuales.

Efectivamente, la promoción de la persona y del fin social conlleva el cuidado de todos los aspectos a ella referidos, en particular la nutrición, agua, energía, salud, educación, consumo, producción. Casualmente estas necesidades se incluyen en los ODS números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12.; con el respeto y acompañamiento en cualquier entorno urbano o no, en los ODS números 11, 13, 14, 15.

La previsión de una gestión democrática y participativa es garantía de la aplicación de las bases jurídicas de un Estado democrático de Derecho; lo que para los ODS sería aplicación de la justicia y la equidad, cuya correspondencia es el ODS número 16.

La promoción de la solidaridad en aras de lograr el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la promoción de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad es esencial en un Estado Social de Derecho; contenido que los ODS números 5, 8, 10 parecen innovar.

La aplicación de resultados en función del trabajo o servicio, o fin social, lleva implícita desde siempre la justicia en la distribución de estos; lo que es definido por el ODS número 8 como nueva meta.

Podría incluso cuestionarse si los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son más que unos principios, no tan nuevos, que toman su inspiración en otros más antiguos, como los principios cooperativos.

Partiendo de lo referido en el primer apartado, su consideración es aún más cuestionable. Recordando que los Objetivos de Desarrollo Sostenible nacieron como valores, tienen un titular y objeto indeterminados, su contenido es indefinido, y no

65. SANTOS DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel (2015): La relación de los principios cooperativos con el Derecho. *Revista Jurídica CIRIEC*, 27/2015, pp. 1 a 46.



prevén una exigibilidad real y concreta; y que, al igual que los principios cooperativos, no son normas jurídicas, podrían ser referidos como principios o límites, pero nunca normas jurídicas de obligado cumplimiento. Es más, se puede afirmar que Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son indeterminados, no exigibles y generan inseguridad jurídica.

Por otro lado, como se afirma en el segundo apartado, es cierto que la Economía Social es una parcela jurídica de desarrollo pasado, presente y futuro, con ventajas evidentes de determinación; regulación, eficacia y exigibilidad; y seguridad jurídica. Las normas de Economía Social son normas jurídicas concretas, aplicables, exigibles y seguras. Han sido dictadas por los órganos con competencia para ello, regulan aspectos concretos de la vida social, ofrecen soluciones aplicables, atribuyendo derechos y deberes, y prevén consecuencias en caso de incumplimiento.

Es por ello que puede concluirse en este apartado que, puesto que las normas de Economía Social incorporan desde antiguo las necesidades individuales y sociales relatadas, y lo hacen dentro del marco constitucional, cabría preguntarse si necesitamos los Objetivos de Desarrollo Sostenible para hacer efectiva la Economía Social. La respuesta, tras la presentación de la normativa de Economía Social, y el análisis de sus principios, es que nuestra normativa es suficiente, y contempla las necesidades concretas de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.

Por ello, podría concluirse que no necesitamos principios internacionales indeterminados, inexigibles e inseguros, que proceden de entidades que no fueron elegidas por los ciudadanos españoles para regular el contenido de nuestra vida personal, familiar y social.

## Conclusiones

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se presentaron, por la Organización de Naciones Unidas, como un aparente logro mundial, orientados al medio ambiente, sociedad y economía. Son 17 objetivos universales, respecto de los recursos naturales del planeta, la realidad social y humana, y las acciones a futuro, y no son obligatorios ni exigibles.

La Unión Europea manifiesta un compromiso teórico con los Objetivos de desarrollo y sostenibilidad, si bien el ámbito de actuación concreta está condicionado por las competencias particulares de los Estados.

La expresión “desarrollo sostenible” tiene dificultades de determinación, y debe entenderse en dos ámbitos diversos: derecho al desarrollo, por un lado, y, por otro, sostenibilidad. El derecho al desarrollo, nacido como derecho natural, sólo sería dere-

cho vigente y exigible si se incorpora en normas concretas de Derecho Positivo. También podría ser considerado como Principio General del Derecho -a nivel mundial en el marco de la organización que lo establece-; o límite del Derecho -incluido en la idea de Orden Público-. Deberíamos hablar por separado de Derecho al desarrollo y sostenibilidad, ya que “el desarrollo es más amplio, y no es igual a crecimiento económico, ni bienestar es igual a consumo”. El desarrollo debe de ser entendido como una idea, un principio estructural de una organización internacional, sin mecanismos específicos de concreción, garantía y protección en los Estados.

La configuración jurídica del derecho al desarrollo requiere un estudio profundo de la titularidad y legitimación de los sujetos, el objeto, y su contenido y exigibilidad -derechos y deberes y límites de éste-. Y, más aún, el derecho al desarrollo, impulsado desde ciertas organizaciones internacionales externas, al margen de la estructura de los propios Estados, podría implicar una modificación de los conceptos y valores constitucionales, y de nuestro Estado de Derecho, su esencia y estructura. El Derecho al desarrollo procede de instancias internacionales ajenas a nuestro Estado, e incorpora como sujetos a todos los seres vivos, limitando la actuación de cada uno de ellos con relación al resto.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son disposiciones legales emanadas del poder estatal, y no cumplen con las características y estructura de la norma jurídica. Los Objetivos podrían ser Principios Generales o incorporarse al concepto de Orden Público. Efectivamente, es dudoso que, en función del organismo internacional del que emanan, puedan ser consideradas por sí mismas normas jurídicas positivas, sólo por el hecho de que España sea miembro de dicho organismo. Según el concepto de norma jurídica, y los elementos del Derecho Positivo, las normas deben cumplir con la idea de justicia, método y materia. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible cumplen, aparentemente, con el primero y el tercero de dichos elementos, puesto que persiguen la idea de justicia y proponen una realidad jurídica material de *lege ferenda*, si bien presentan graves fisuras en cuanto el método utilizado. Es importante destacar, entre otras, las cuestiones relativas a su origen y estructura -proviene de una organización ajena a la estructura tripartita del Estado de Derecho-. Por otra parte, también debe traerse al debate, hasta dónde llega la delegación en organizaciones internacionales a las que el Estado se adhiere; ni jurídica ni éticamente puede aceptarse la delegación infinita.

Como conclusión del primer apartado de este artículo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible proceden de instancias ajenas a nuestro Estado de Derecho -por lo que escapan a su control-, tienen un titular y objeto indeterminados, su contenido es indefinido, y no prevén una exigibilidad real y concreta. No son normas jurídicas, podrían ser referidos como principios o límites en el ámbito de la organización que los

dicta, pero nunca como normas jurídicas de obligado cumplimiento en los Estados. Se puede afirmar que Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son indeterminados, no exigibles y generan inseguridad.

Como conclusión del segundo apartado del artículo, se puede afirmar que la Economía Social es una parcela jurídica de desarrollo pasado, presente y futuro, con ventajas evidentes de determinación; regulación, eficacia y exigibilidad; y seguridad jurídica. Las normas de Economía Social son normas jurídicas concretas, aplicables, exigibles y seguras. Estas normas han sido dictadas por los órganos con competencia para ello dentro del marco del Estado de Derecho, regulan aspectos concretos de la vida social, ofrecen soluciones aplicables, atribuyendo derechos y deberes, y previniendo consecuencias en caso de incumplimiento.

Como conclusión del tercer apartado del artículo, tras la presentación de la normativa de Economía Social, y el análisis de sus principios, puede afirmarse que la normativa actual en la materia de Economía Social es suficiente, y contempla las necesidades concretas de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Incluso podría decirse que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son más que unos principios en el ámbito de la organización que los dicta, no tan nuevos, que toman su inspiración en otros más antiguos, como serían los principios cooperativos. Efectivamente, la Economía Social incorpora en sí misma su propia esencia. Por ello, no son necesarios estos diecisiete “*nuevos mandamientos*”. Son objetivos internacionales indeterminados, inexigibles e inseguros, que proceden de entidades que no fueron elegidas por los ciudadanos para regular el contenido de la vida personal, familiar y social, cuyos intereses y financiación son particulares y no públicos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden considerarse valores para ciertos grupos, algunos referidos a principios universales, reflejo de una visión concreta de la ética y moral humana de aquellas personas que los crearon. Su incorporación y pretendida obligatoriedad es ajena a nuestro Estado de Derecho, y a los cauces de creación de la norma jurídica. Por tanto, no hay justificación para defender su aplicación obligatoria, a costa de nuestro Estado de Derecho.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible nacieron respondiendo a una necesidad de reflexión y, como tal, presentan la oportunidad de revisar algunos conceptos para resolver o evitar problemas. En inicio, se ofrecieron como una solución teórica a todos los problemas, mientras el debate jurídico se mantenía en la trastienda. Ahora, ante la evidencia de los últimos tiempos, debe incorporarse al debate, y primer plano, si la globalización y mundialización encubren una crisis profunda de los Estados, que de facto están sometidos a poderes invisibles y ocultos que toman las decisiones. Siempre es interesante buscar el sujeto o sujetos que se ven beneficiados en cada situación para entender lo que subyace en el curso de los acontecimientos.

Debe traerse a colación si hay efectivamente poderes ocultos bajo la bandera del globalismo, y poner en cuestión si esta opción supone un peligro real para la soberanía de los países y la democracia de los Estados de Derecho como el nuestro. Aunque no es fácil predecir el camino del futuro, efectivamente, un momento de crisis como el actual puede ser una excelente oportunidad para enfrentar problemas y dificultades a las que el Derecho y la sociedad deben dar una respuesta, si bien no a cualquier precio... Los ciudadanos tenemos mucho que decir, somos los grandes perjudicados por políticas mundialistas, aparentemente benéficas y necesarias, cuya realidad trae miedo, escasez, empobrecimiento y deshumanización, y nos alejan de nuestros verdaderos valores humanos, del Amor y la Confianza.

### **Trabajo realizado en el marco del**

PROYECTO Audi-T-S

Trascendencia jurídico-financiera de las auditorías de sostenibilidad mediante la gestión inteligente de datos

I+D+i 2019

## Bibliografía

- ARAGAO, Alexandra (2018): “Los alimentos como derecho humano y la protección del medio ambiente: perspectivas para un nuevo siglo”, en GARCÍA URETA, Agustín (Dir.); BOLAÑO PIÑEIRO, M.<sup>a</sup> del Carmen (Coord.) *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 79-99
- BÓRQUEZ POLLONI, Blana; LOPICH CATALÁN, Boris (2017): *La dimensión bioética de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* Revista Bioética y Derecho, 2017; pp. 121-139.
- CARDESA-SALZMANN, Antonio; PIGRAU SOLÉ, Antoni (2017): *La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental*. Revista Española de Derecho Internacional Sección FORO vol. 69/1, enero-junio 2017, Madrid, pp. 279-285. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.69.1.20172.02>
- DE CASTRO Y BRAVO, Federico (1982): *Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad*. Anuario Derecho Civil, Vol. 35, N° 4, pp. 987-1086.
- DE CASTRO Y BRAVO, Federico (1949): *Derecho Civil de España*. Madrid 1949.
- CHAVERRI SUÁREZ, Federico. (2011). Bioética animal: antropocentrismo y otras reflexiones. *Revista PRAXIS*, (66), pp. 27-44.
- DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas. *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, pp. 9-48.
- DÍEZ PICAZO, Luis (2006): Propiedad y Constitución, En *Propiedad y Derecho Civil*. Centro de Estudios, Fundación Registral. Madrid 2006, pp. 13-22.
- DRNAS DE CLÉMENT, Zlata (1998): *Concepto y elementos jurídicos del desarrollo sostenible*. Anuario Argentino de Derecho Internacional. Vol. VII, 1998, pp. 163-175.
- FARINÓS, Jesus Marí (2017): *A propósito de la responsabilidad civil por daños de carácter ecológico: «Quien contamina paga»*. Actualidad Civil n.º 2, febrero 2017, N° 2, 1 de feb. de 2017, pp. 1-14.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1998): Los fundamentos constitucionales del Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional*. N° 52. 1998, pp. 11-31.

- GARCÍA URETA, Agustín (2018): “¿El antropoceno y el fin de la biodiversidad?”. en GARCÍA URETA, Agustín (Dir.); BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (Coord.) *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 162-194.
- HERNÁNDEZ UMAÑA, Bernardo Alfredo (2017). *Desarrollo y derecho al desarrollo: desde el biocentrismo y el pensamiento complejo*, Ediciones USTA. ProQuest Ebook Central, pp. 387 y ss <https://ebookcentral.proquest.com/lib/universidad-complutense-ebooks/detail.action?docID=5634934>
- LOZANO CUTANDA, Blanca: *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson Madrid
- MONTORO CHINER, María Jesús (2000): El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales. En coord: SOSA WAGNER, Francisco, *El derecho administrativo en el umbral del siglo XIX. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*. Tomo III. Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 3437-3463.
- MORENO, Ángel (2018): “Perspectivas y desarrollos recientes en el Derecho del cambio climático”. en GARCÍA URETA, Agustín (Dir.); BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen (Coord.) *Nuevas perspectivas del Derecho ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 126-162.
- DE LOS MOZOS, José Luis (1993): *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*. EDERSA, Madrid 1993.
- DE LOS MOZOS, José Luis (1988): “Derecho Civil. Método, sistemas y categorías jurídicas”. Civitas, Madrid.
- SAINZ MORENO, Fernando (1976): *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Civitas, Madrid 1976.
- SANTOS DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel (2015): La relación de los principios cooperativos con el Derecho. *Revista Jurídica CIRIEC*, 27/2015, pp. 1 a 46.
- SEMENT DE FRUTOS, Juan Antonio (2016). Antropocentrismo y modernidad. Una crítica post-ilustrada. *Revista de Fomento Social* 7. Pp. 107-114.
- DE LA TORRE OLID, Francisco (2020): Un Código Civil para el siglo XXI, en *El notario del siglo XXI*, en-feb 2020, núm. 89.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro (1998): Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, abril-junio 1998, pp. 13-56.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2008): ARTÍCULO 45 En Dir. CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO, Miguel y BRAVO FERRER, Miguel. *Comentarios a la CE*”. Wolters Kluwers, Madrid, 2008, pp. 1088.

Songhan WANG, Yongguang Zhang, Weimin JU, Jing M. CHEN, Philippe CIAIS, Alessandro CESCATTI, Jordi SARDANS, Ivan A. JANSSENS, Mousong WU, Joseph BERRY, Elliott CAMPBELL, Marcos FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ, Ramdane ALKAMA, Stephen SITCH, Pierre FRIEDLINGSTEIN, Will K. SMITH, Weping YUAN, Wei HE, Danica LOMBARDOZZI, Markus KAUTZ, DAN ZHU, Sebastian LIENERT, Etsushi KATO, Benjamin POULTER, Tanja G. M. SANDERS, Inken KRÜGER, Rong WANG, Ning ZENG, Hanqin TIAN, Nicolas VUICHARD, Atul K. JAIN, Andy WILTSHIRE, Vanessa HAVERD, Daniel S. GOLL, AND Josep PEÑUELAS (2020). Recent global decline of CO<sub>2</sub> fertilization effects on vegetation photosynthesis. *Science*, DOI: 10.1126/science.abb7772





# **ECONOMÍA SOCIAL VERSUS ÁNIMO DE LUCRO: EL DERECHO COMO INSTRUMENTO NECESARIO PARA EL CONTROL DE LEGALIDAD Y LA DEFENSA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

SOCIAL ECONOMY VERSUS FOR-PROFIT: THE LAW AS A NECESSARY INSTRUMENT FOR THE CONTROL OF LEGALITY AND DEFENSE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

**Jesús Bolado Alonso**

Jefe de Sección de Registros en la Dirección General de Trabajo  
Consejería de Empleo y Políticas Sociales de la Comunidad Autónoma de Cantabria  
Profesor Asociado en la Universidad de Cantabria Departamento Derecho Privado  
Secretario del Consejo de Economía Social de Cantabria  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9447-5119>

## **RESUMEN**

La finalidad de las entidades de la Economía Social debería ser muy diferente de la meramente lucrativa de las típicas sociedades mercantiles. Por ello es necesario que se mantengan fieles en general a los principios y valores de la Economía Social. Se están eludiendo la aplicación práctica de los pilares y el fundamento esencial de su naturaleza, fomentando la creación de entidades alejadas de lo que es la Economía Social y en algunos casos cometiendo fraude de ley, al querer aprovecharse del tratamiento diferenciado y privilegiado como el que poseen estas entidades, a través de los beneficios fiscales, normativos y de ayudas públicas que se les conceden por sus fines sociales, eludiendo en su objeto y finalidad el de una economía centrada en las personas, la democracia (un socio un voto), la búsqueda de la calidad del empleo y la consecución de los fines y los objetivos sociales, tal y como propugna la Agenda 2030.

Con este estudio, demostramos como a través del control de legalidad y la revisión de los principios y valores de la Economía Social, los Registros Públicos Administrativos actúan como primera línea de vigilancia y control. En consecuencia, obliga a denunciar la existencia de sociedades que optan por este revestimiento jurídico para obtener el régimen propio de estas, cuando su verdadera naturaleza dista mucho de los principios y características propias de las verdaderas entidades de la Economía Social.

**PALABRAS CLAVE:** ODS, Desarrollo sostenible, Economía Social, Control de legalidad, Agenda 2030.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** BOLADO ALONSO, Jesús: "Economía Social versus ánimo de lucro: el derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 137-166.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26139>

#### **ABSTRACT**

The purpose of the social economy should be very different from the merely for-profit of typical trading companies. For this reason, it is necessary that they remain faithful in general to the principles and values of the Social Economy and in particular of cooperativism. The practical application of the pillars and the essential foundation of their nature is being avoided, promoting the creation of entities far removed from what the social economy is and in some cases committing legal fraud, by wanting to take advantage of the differentiated and privileged treatment such as the one that these have, through the tax, regulatory and subsidy benefits that are granted to this type of entity for its social purposes, avoiding in its object and purpose that of an economy centered on people, democracy (one member one vote), the search for quality employment and the achievement of social goals and objectives, as advocated by the 2030 Agenda.

With this study, we demonstrate how, through the control of legality and the verification and review of the principles and values of the Social Economy in the Public Administrative Registries of cooperatives, forces us to denounce the existence of companies that opt for this legal coating to obtain their own regime, when their true nature is far from the principles and characteristics of these Social Economy entities.

**KEYWORDS:** ODS, Sustainable development, Social economy, legality control, 2030 Agenda.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: H83, J48, K42, P35, P48, O40.

## EXTENDED ABSTRACT

Cooperativism was born in the 19th century with worker associations, as a collaborative response between producers and consumers for a better distribution of wealth and benefits among cooperative members, when workers organized themselves in the face of degraded living conditions and unemployment generated by the industrial revolution, proposing a different model from the capitalist one for an equitable distribution of goods among all, with a social and human approach based on people, as the fundamental axis from which to start.

The Rochdale Pioneers were responsible for the birth of what is known as cooperative societies, in the cotton factories of the town of Rochdale in the northwest of England. There were 28 artisans who worked in 1844. The weavers in the cotton factories had precarious working conditions so they could not pay the high prices of food, so they decided to pool their resources and work together to gain access to the goods of basic consumption and to be able to participate in the benefits and decisions of the cooperative in a democratic way and according to their contribution.

In the Laws that regulate the entities of the Social Economy (ESoc), the actions that violate them are expressly contemplated. Greater vigilance and control would be necessary in the Public Administrative Registries of the ESoc, to hinder certain abusive practices, such as concealing under the formula of a Cooperative Society purposes of commercial companies or the possible fact of committing legal fraud.

Consequently, these practices distort the models of the ESoc, their credibility before society and the improvements and social purposes they propose. For this reason, we must monitor and control that these entities remain faithful to the principles and values of the Social Economy and in particular of cooperativism.

The practical application of the pillars and the essential foundation of their nature are being eluded, with the creation of entities far removed from what the Social Economy is by wanting to take advantage when it is not theirs, of the special and privileged treatment that these entities have, through tax, regulatory and public aid benefits that are granted to this type of entities for their social purposes, avoiding in its object and purpose that of an economy centered on people, democracy (one member, one vote), the search for quality employment and the achievement of social goals and objectives, as advocated by the 2030 Agenda.

The principles and values that we defend and that guide the Social Economy and the objectives of sustainable development, have as a configuring element the primacy of people and the social purpose over capital, which is materialized in autonomous and transparent man-

agement, as well as in participatory democracy which leads to prioritizing decision-making more based on people, their work contributions and services provided to the entity or based on the social purpose, than in relation to their contributions to social capital and based on this the application of the results obtained from the economic activity of the work provided and the service or activity carried out by the partners to the social purpose of the entity, which favors the commitment to local development, equal opportunities between men and women, social cohesion, the insertion of people at risk of social exclusion, the generation of stable and quality employment, the reconciliation of personal, family and work life and sustainability.

With this study, we intend to demonstrate how the main means of monitoring, legality control, verification and review of the principles and values of the Social Economy is through the Administrative Registries of Cooperatives, as well as the way to channel the coordination of surveillance, control and anti-fraud activities together with state and regional tax agencies, Social Security bodies, Public Employment Services, bodies in charge of managing and granting public aid and the Labor and Safety Inspectorate Social.

The Registries, acting as the first line of surveillance and administrative control, must act by denouncing and denying, where appropriate, the qualification of the registrations of the companies that opt for this legal coating to obtain the proper regime of the ESoc entities, when their true nature is far from the principles and characteristics of these entities of the Social Economy.

In this study, we are going to focus on the entities of the Social Economy, as included in article 5 of Law 5/2011, of March 29, on Cooperatives.

Incorporated with the principles of the Social Economy entities we have the 17 UN Sustainable Development Goals (SDGs), which are framed within the so-called UN 2030 Agenda. It is, as indicated in its founding document, "an action plan in favor of people, the planet and prosperity", which also has the "objective of strengthening universal peace within a broader concept of freedom and the eradication of poverty "including extreme poverty". Constituting one of the greatest challenges facing humanity and an essential requirement for sustainable development. In this way, cooperatives are constituted as a strategic instrument from which citizens and producers participate in the achievement of the goals of the SDGs and in particular objective 1 of achieving the end of poverty, the goal 2 zero hunger, goal 8 Promote sustained economic growth and decent work for all, goal 10 Reduce inequality within and between countries, goal 12 responsible production and consumption, and goal 17 establishment of partnerships to achieve the goals.

In point II, we confirm the importance of the Administrative Records of the Social Economy, as surveillance and control instruments in the fight against legal fraud and in the defense and promotion of sustainable development objectives.

In turn, in point III, we intend to make known the different cases in which we have been able to verify the existence of legal fraud in the Social Economy and the way these operate, demonstrating compliance with Campbell's Law according to the which the risk of corruption of a social indicator is proportional to the intensity of its use for decision-making.

Through point IV, we show the importance of law as a necessary instrument for the control of legality and the defense of the objectives of sustainable development and we present our final conclusions.

The Supreme Court in Judgment 2263/2018 of May 18, 2018, recognizes that the cooperative is a particular way of jointly organizing the production of goods and services for third parties, but understands that it is not enough to be formally constituted, but that You will have to prove that you are carrying out a real activity for the benefit of your partners. The Court starts from the presumption that cooperatives can be instruments to defraud.

With all of the above, we have wanted to value the Public Administrative Registries of Cooperatives and the need for legal control and the verification and review of the principles and values of the Social Economy, prior to the qualification of the registration, in the records themselves Administrative Public Registries acting as the first line of surveillance and control of the Social Economy entities and consequently promoters of the objectives of the 2030 Agenda, through the Social Economy entities.

The necessary means must be enabled so that the Administrative Registries can carry out their investigation and control work efficiently.

The methodology used in the development of the work, has consisted in the study of the legislation, doctrine and jurisprudence on the subject. Resulting from all the analysis and research, a legal-descriptive and critical study.

## SUMARIO

I. Introducción. II. La importancia de los registros administrativos de la Economía Social como instrumentos de vigilancia y control en la lucha contra el fraude de ley y la defensa e impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. III. “El efecto cobra.....”: recopilatorio de situaciones y casos de fraudes en las entidades de la Economía Social. IV. El derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. V. Conclusiones. Bibliografía y fuentes de información.

### I. Introducción

En las Leyes que regulan las entidades de la Economía Social (ESoc), se contemplan expresamente las actuaciones que las vulneran. Sería necesario una mayor vigilancia y control en los Registros Administrativos Públicos de la ESoc, para dificultar determinadas prácticas abusivas, como es encubrir bajo la fórmula de una Sociedad Cooperativa finalidades propias de sociedades mercantiles o el posible hecho de cometer fraude de ley.

En consecuencia, estas prácticas desvirtúan los modelos de la ESoc, su credibilidad ante la sociedad y las mejoras y fines sociales que proponen. Por ello, debemos vigilar y controlar que estas entidades se mantengan fieles a los principios y valores de la Economía Social y en particular del cooperativismo.

Se están eludiendo la aplicación práctica de los pilares y el fundamento esencial de su naturaleza, con la creación de entidades alejadas de lo que es la Economía Social al querer aprovecharse cuando no les corresponde, del tratamiento especial y privilegiado como el que poseen estas entidades, a través de los beneficios fiscales, normativos y de ayudas públicas que se conceden a este tipo de entidades por sus fines sociales, eludiendo en su objeto y finalidad el de una economía centrada en las personas, la democracia (un socio un voto), la búsqueda de la calidad del empleo y la consecución de los fines y los objetivos sociales, tal y como propugna la Agenda 2030.

Con este estudio, pretendemos demostrar como el principal medio del que disponemos de vigilancia, control de legalidad, constatación y revisión de los principios<sup>1</sup>

1. Los principios y valores que defendemos y que orientan a la Economía Social y los objetivos de desarrollo sostenible, tienen como elemento configurador la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en la gestión autónoma y transparente, así como en la democracia participativa la cual lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas, sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social y en función

y valores de la Economía Social es a través de los Registros Administrativos de Cooperativas<sup>2</sup>, así como la vía para canalizar la coordinación de las actividades de vigilancia, control y lucha contra el fraude junto con las agencias tributarias estatales y autonómicas, órganos de la Seguridad Social, Servicios públicos de Empleo, órganos encargados de la gestión y concesión de ayudas públicas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En este estudio nos vamos a centrar dentro de las entidades de la Economía Social, tal y como las integra el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, en las Cooperativas<sup>3</sup>.

Incardinado con los principios de las entidades de la Economía Social tenemos los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS)<sup>4</sup>, los cuales<sup>5</sup> se enmar-

de ello la aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica del trabajo aportado y del servicio o actividad realizada por las socias y socios al fin social objeto de la entidad, 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.

2. Los Registros actuando como primera línea de vigilancia y control administrativo, deben actuar denunciando y denegando en su caso la calificación de las inscripciones de las sociedades que optan por este revestimiento jurídico para obtener el régimen propio de las entidades de la ESoc, cuando su verdadera naturaleza dista mucho de los principios y características propias de estas entidades de la Economía Social. En consecuencia, en la documentación presentada, previos a la calificación e inscripción en los Registros Públicos Administrativos de Cooperativas, estos Registros actuando como primera línea de vigilancia y control administrativo, deben actuar denunciando y denegando en su caso la calificación de las inscripciones de las sociedades que optan por este revestimiento jurídico para obtener el régimen propio de las entidades de la ESoc, cuando su verdadera naturaleza dista mucho de los principios y características propias de estas entidades de la Economía Social.

3. Las Cooperativas son una forma de organización empresarial basada en la estructura y funcionamiento democráticos. Su actividad se desarrolla atendiendo a los principios aceptados y regulados en los ámbitos tanto autonómicos, estatal e internacional. La adhesión voluntaria y abierta de los socios, la gestión democrática, la participación económica, la educación, formación e información y el interés por la comunidad. Son sociedades de personas, sin ánimo de lucro, que compatibilizan la viabilidad económica y su participación en el mercado con su compromiso social hacia colectivos con menores oportunidades en el mercado de trabajo. Desarrollan una capacidad productiva y competitiva que les permite introducir sus productos en el mercado.

4. Se trata de 17 objetivos interconectados y 169 metas, con el fin de lograr un futuro mejor y más sostenible para todos, y que Naciones Unidas ha identificado como los más urgentes para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para el conjunto de la sociedad a escala global. Fueron establecidos en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, con el fin de alcanzarlos para 2030, con el objetivo de construir un modelo económico prospero, inclusivo y justo.

5. Los 17 ODS son 1. Fin de la pobreza 2. Fin del hambre 3. Vida sana y promoción del bienestar. 4. Educación inclusiva, equitativa y de calidad 5. Igualdad entre géneros y empoderamiento de mujeres y niñas 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su saneamiento 7. Acceso a una energía asequible, segura y sostenible 8. Promover el crecimiento económico sostenido y el trabajo decente para todos. 9. Construir infraestructu-

can dentro de la llamada Agenda 2030 de la ONU. Se trata, como se indica en su documento fundacional, de *“un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad”*, que también tiene por, *“objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad y la erradicación de la pobreza “incluida la pobreza extrema”*. Constituyendo uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. De esta forma, las cooperativas, se constituyen como un instrumento estratégico desde la que se hace partícipe a los ciudadanos y a los productores, de la consecución de las metas de los ODS y en particular el objetivo 1 de conseguir el fin de la pobreza, el objetivo 2 hambre cero, el objetivo 8 Promover el crecimiento económico sostenido y el trabajo decente para todos, el objetivo 10 Reducir la desigualdad en y entre los países, el objetivo 12 producción y consumo responsables y el objetivo 17 establecimiento de alianzas para lograr los objetivos.

En el punto II, constatamos la importancia de los Registros Administrativos de la Economía Social, como instrumentos de vigilancia y control en la lucha contra el fraude de ley y en la defensa e impulso de los objetivos de desarrollo sostenible.

A su vez en el punto III, nos proponemos dar a conocer los diferentes casos en los que hemos podido comprobar la existencia de fraudes de ley en la Economía Social y el modo de operar de estos, demostrando el cumplimiento de la Ley de Campbell según la cual el riesgo de corrupción de un indicador social, es proporcional a la intensidad de su uso para la toma de decisiones.

A través del punto IV, mostramos la importancia del derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los objetivos de desarrollo sostenible y planteamos nuestras conclusiones finales.

La metodología empleada en el desarrollo del trabajo, ha consistido en el estudio de la legislación, doctrina y jurisprudencia sobre el tema. Resultando de todo el análisis e investigación, un estudio jurídico-descriptivo y crítico.

ras resilientes y fomentar la innovación 10. Reducir la desigualdad en y entre los países 11. Lograr ciudades y comunidades sostenibles 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. 14. Conservar océanos, mares y recursos marinos. 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres 16. Promover la paz, la justicia y las instituciones sólidas 17. Fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.



## **II. La importancia de los registros administrativos de la Economía Social como instrumentos de vigilancia y control en la lucha contra el fraude de ley y la defensa e impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El cooperativismo nació en el siglo XIX con el asociacionismo obrero, como respuesta de colaboración entre productores y consumidores para una mejor distribución de la riqueza y los beneficios entre los cooperativistas, cuando los obreros se organizaron ante la degradación de las condiciones de vida y el desempleo generado por la revolución industrial, planteando un modelo distinto al capitalista por un reparto equitativo de los bienes entre todos, con un planteamiento social y humano basado en las personas, como eje fundamental desde el que partir. Los Pioneros de Rochdale fueron los responsables del nacimiento de lo que se conoce como las sociedades cooperativas<sup>6</sup>, en las fábricas de algodón de la localidad de Rochdale al noroeste de Inglaterra.

La forma de la cooperativa (Morillas Jarillo, 2019) está regulada por las leyes de las distintas Comunidades Autónomas, al ser una competencia exclusiva de las mismas y subsidiariamente por la Ley Estatal 27/1999, de 16 de julio y modificaciones posteriores y el Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero por el que se aprueba el Registro de Sociedades Cooperativas, siendo una forma de organización basada en la estructura y funcionamiento democráticos, y fundamentados en el trabajo colaborativo de las personas y la propiedad colectiva de los bienes, e inspirado en los principios de adhesión voluntaria y abierta de los socios, la gestión democrática de la entidad y la participación económica de los socios bajo el principio de la repartición de los beneficios, en función del trabajo del socio y no de su capital.

Otros principios en los que se basan son la autonomía e independencia, la educación, formación e información, la cooperación entre las sociedades Cooperativas y el interés por la comunidad. En el mismo sentido, son principios que la inspiran, la promoción del empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida laboral y familiar, la igualdad de género y la sostenibilidad empresarial y medioambiental. En todo caso, su objetivo final es la consecución de un puesto de trabajo en las mejores

6. <https://www.gob.mx/inaes/articulos/a-que-nos-referimos-cuando-hablamos-de-economia-social?idiom=es> consultado el 5 de junio del 2022. Eran 28 artesanos que trabajaban en 1844. Los tejedores de las fábricas de algodón tenían unas condiciones precarias de trabajo por lo que no podían pagar los elevados precios de los alimentos, por lo que decidieron reunir sus recursos y trabajar juntos para poder acceder a los bienes de consumo básicos y poder participar de los beneficios y de las decisiones de la cooperativa de una forma democrática y según su contribución.

condiciones posibles, de forma que en la Cooperativa el capital esté al servicio de las personas y no las personas al servicio del capital. (Alfonso Sánchez, 2015).

Es un instrumento estratégico desde la que se hace partícipe a los ciudadanos y a los productores de la consecución de las metas de los ODS.

Por consiguiente, un modo solidario, justo y diferente de generar y desarrollar la economía, buscando una transformación social, la democracia en la toma de decisiones, la distribución equitativa de los beneficios entre sus integrantes y el compromiso social a favor de la comunidad.

Los Registros de Cooperativas son instrumentos de carácter administrativo con eficacia jurídica, y su principal función es la calificación y el control de la actividad registral y de los elementos que configuran el cumplimiento de la legalidad vigente en materia de inscripción registral y del control en vía administrativa, cuya puesta en marcha corresponde de oficio a la Administración Pública competente por la materia.

Los ODS son 17 objetivos interconectados con el fin de lograr un futuro mejor y más sostenible para todos. Fueron establecidos en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, con el fin de alcanzarlos para 2030.

Las cooperativas principalmente, forman parte de la Economía Social con mayor arraigo en España, y de la que forman parte de su potencial competitivo, los principios y valores que identifican y recoge la Alianza Cooperativa Internacional, los cuales han de reforzarse como forma de impedir el uso en fraude de ley, del modelo cooperativo.

Estos principios configuran a las entidades de la Economía Social como empresas con un fuerte impacto económico, social y medioambiental, base de las exigencias de la creciente sociedad civil, centrada en las personas como elemento central de su actividad y funcionamiento, a través de la creación de trabajo de calidad, para el progreso de nuestra sociedad.

La creación, constitución y funcionamiento de las cooperativas y las entidades de la Economía Social en cualquiera de sus modalidades, no pueden quedar sustraídas a la vigilancia de la existencia de entidades “ *ficticias* ” carentes de cualquier actividad económica real, que sirven de pantalla de la auténtica empleadora o bien del uso fraudulento de la forma societaria bajo cualquiera de las distintas fórmulas en las que se presenta en el derecho del trabajo, acreditando que desarrollan una auténtica actividad empresarial bajo los principios de la Economía Social.

Continuando con nuestro desarrollo histórico, con la intención de incardinarlo con los tiempos actuales, el artículo único de la Ley de 9 de septiembre de 1931 declaraba Leyes de la República, una lista de Decretos entre los que figura el de 4 de julio de 1931, en la que se fija que hay que entenderse por “Sociedad Coopera-

tiva”, fijando sus condiciones legales, y principalmente configurando un sistema de Registro y fiscalización de carácter administrativo, para las mismas (Burzaco Samper, 2009), adquiriendo singular relevancia por su innegable valor, el concerniente a la calificación registral previa a la inscripción y en general al control de legalidad de la actividad registral, en el que entendemos que la sola contemplación de las previsiones contenidas en la normativa cooperativa puede dar una imagen engañosa de “aparente legalidad”, siendo necesario partir de la calificación registral como un proceso de verificación del cumplimiento del principio de legalidad, desde los principios cooperativos y de la Economía Social, del objeto y fin social de la entidad.

El Reglamento de la Ley de Cooperación, de 2 de enero de 1942, definía la cooperativa como “*la reunión de personas naturales o jurídicas que se obligan a aunar sus esfuerzos, con capital variable y sin ánimo de lucro*”, especificando que ese lucro del que carecen es “*el calificado de mercantil, o sea, el que supone un beneficio exclusivo para la intermediación*”.

La Ley de Cooperativas 27/1999, de 16 de julio, a su vez se marca como principal objetivo compatibilizar los valores clásicos del cooperativismo con “*la rentabilidad económica y el éxito de su proyecto empresarial*”. Así en su exposición de motivos, señala que,

*la competitividad se ha convertido en un valor consustancial a su naturaleza cooperativo, pues en vano podría mantener sus valores sociales...el fomento del cooperativismo como fórmula que facilita la integración económica y laboral de los españoles en el mercado” dentro de “una sociedad de personas*

Por ello podemos resaltar que los valores y los principios que encarnan la historia del Cooperativismo, han sido y son la respuesta de la sociedad civil a los constantes e innovadores condicionamientos económicos, los cuales aunque sean compatibles y guarden un adecuado equilibrio con el fin último del conjunto de los socios, como es la rentabilidad económica y el éxito de su proyecto empresarial, priman por encima de todo para ser considerado entidad de la Economía Social, el indispensable y necesario respeto a los valores éticos que dan vida a los principios cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional, y especialmente en los que encarnan la solidaridad, la democracia, igualdad y vocación social, los cuales han tenido cabida en la ley, que los consagra como elementos indispensables para construir una entidad viable y en la que el conjunto de los socios se identifican al apreciar en ella la realización de un proyecto que por encima del ánimo de lucro, lo que debe garantizar es su empleo y vida profesional, así como su integración dentro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), plasmados en la Agenda 2030.

En consecuencia, tenemos como las demandas sociales de solidaridad y las nuevas actividades generadoras de empleo, son atendidas por la ley, ofreciendo el autoempleo colectivo como fórmula para la inserción social, la atención a colectivos especialmente con dificultades de inserción laboral y la participación pública en este sector.

En su disposición adicional primera, es cierto que la Ley 27/1999, establece los requisitos para poder calificar a una cooperativa sin ánimo de lucro, lo que a sensu contrario nos llevaría a deducir que la regla general, es que las cooperativas tengan ánimo lucrativo, si bien deja claro la ley para evitar cualquier interpretación errónea *“respetando el cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social”*, manteniendo por consiguiente sus valores sociales en general y en particular los establecidos en las cooperativas por la Alianza Cooperativa Internacional<sup>7</sup>.

La orientación de los Servicios Públicos a las demandas y necesidades de los ciudadanos, se ha instituido en el pilar básico de la actuación de las Administraciones Públicas, de manera que el resultado final sea la mayor expresión de eficiencia, calidad y bienestar para la población en general. La Economía Social, en consecuencia, ocupa un papel protagonista en las iniciativas a favor de la Agenda 2030, basando su orientación en la participación, la solidaridad, y en dar respuesta a las necesidades de las personas, en sus tres dimensiones económica, social y ambiental.

Si nos remontamos a sus orígenes, el concepto de Economía Social surge en la historia al final del primer tercio del siglo XIX. En 1830, Charles Dunoyer publica en París un Tratado de Economía Social (Defourny, 1992).

Los principios que dirigen a la ESoc, son la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, plasmado sobre una gestión democrática (una persona un voto), participativa y transparente que prioriza las decisiones en función de las personas y la satisfacción de las mismas por encima del lucro, en la que se reparten los beneficios entre los socios trabajadores principalmente, dentro de la búsqueda de un empleo de calidad. Son de destacar en este tipo de entidades sus aportaciones al trabajo, en función al objeto social de la entidad, más que en relación a sus aportaciones al capital social.

Igualmente se impulsa el desarrollo de la solidaridad interna y con la sociedad, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, el desarrollo y la creación de empleo estable. Así mismo, la sostenibilidad, la participación, la inclusión y el compromiso con

7. Estudio sobre la contribución de la empresa a la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). AECID, 2017 Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo <https://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/Estudio%20contribucion%20de%20la%20empresa%20a%20la%20Agenda%20de%20los%20ODS.pdf> consultado el 6 de junio de 2022.

la comunidad y también son promotoras del cambio social, convirtiendo el trabajo en un instrumento de satisfacción de las necesidades humanas. (Fici, 2015).

Es aquí, donde el Registro del órgano administrativo, debe realizar tanto la calificación de los estatutos sociales, como de la escritura pública de constitución de la mencionada entidad.

Si analizamos el artículo 5.1 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo de la Economía Social, señala que forman parte de la Economía Social, las Cooperativas.

Por consiguiente, define a estas entidades el hecho de interpretar la Ley bajo el principio de mayor protección y primacía de las personas y del fin social sobre el capital, plasmado sobre una gestión democrática, participativa y transparente, que prioriza las decisiones en función de las personas y la satisfacción de las mismas por encima del lucro.

Debemos tener en cuenta que, junto con la actividad de fomento, la actividad de registro es la tarea fundamental a realizar por la Administración en relación con las sociedades cooperativas. Con la inscripción en el Registro de Cooperativas, se adquiere personalidad jurídica y la obligatoriedad de inscribir todos los actos con relevancia en la vida social de la cooperativa y para la sociedad en general al ser garante de la seguridad jurídica, tan necesaria en el tráfico empresarial.

Las legislaciones suelen destacar la importancia del Registro de Cooperativas en la persecución de las infracciones, al imponer a éste la obligación de comunicar a los órganos inspectores los incumplimientos de los que tenga constancia. (Diez Ácimas, 2014).

En consecuencia, respecto al cumplimiento de la legislación cooperativa, tanto en el momento de la constitución, como durante la vida de la misma, incluyen dentro de las obligaciones de la Administración Pública una parte dedicada a la función inspectora. Nos hallamos por consiguiente ante una potestad de carácter instrumental, derivada de la competencia material del Registro Administrativo de estas entidades. Luego la exigencia de la revisión del cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social debiera ser una exigencia que impulsar y ello no supone endurecer los mecanismos para poner en marcha una entidad de la Economía Social, sino reforzar las garantías a exigir a estas y por consiguiente combatir el abuso y el fraude de ley que se observa actualmente, en la pérdida de los valores reales de la Economía Social, fundamento para recibir la mayoría de las subvenciones, ayudas y ventajas fiscales atribuidas a estas entidades. Por consiguiente, reforzando la posición de los registradores, dejando de actuar como un mero control formal administrativo en la mayoría de las ocasiones, sin profundizar en el fondo de la cuestión. Debemos exigir tomen una posición jurídica que nunca debiera haberse perdido en la vigilancia y control de

la legalidad y en la defensa y valor de los principios de la Economía Social en general, y en particular de las cooperativas y de los objetivos de desarrollo sostenible<sup>8</sup>.

Las cooperativas como parte de la Economía Social, juegan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible establecidos. Basado en la primacía de la persona y del objeto social por encima del capital, organización y cultura empresarial, con vocación de gestión participativa y democrática, aplicación de la mayor parte de los excedentes a la consecución del objetivo social, a favor del interés general, de los servicios a los miembros y el desarrollo sostenible, compromiso con el desarrollo local, la cohesión y la estabilidad.

Estas contribuyen especialmente a la consecución del primer, el octavo y el décimo objetivo, de otra forma el fin de la pobreza y la exclusión social, la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, junto con la reducción de la desigualdad.

### **III. “El efecto cobra.....”:** recopilatorio de situaciones y casos de fraudes en las entidades de la Economía Social

La Ley de Campbell<sup>9</sup> señala que cuanto más se usa un indicador social cuantitativo para tomar decisiones sociales, tanto más expuesto quedará a presiones que lo corrompan y tanto más perturbará y corromperá los procesos sociales que pretende medir.

Es necesario acompañarles de principios más generales y etéreos, pero menos corruptibles.

8. <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-resumen-ejecutivo.pdf> consultado el 5 de junio de 2022. El informe ARPE sobre el Estado de la pobreza, meta 1.2 de la Agenda, implica que para 2030, la tasa de riesgo de pobreza en España no podrá superar el 11,05 % y el ARPE deberá estar por debajo del 14,3 % de la población, el mencionado informe sitúa que el 26,4% de la población española, está en Riesgo de Pobreza o Exclusión Social 2020.

9. *Assesing the Impact of Planned Social Change Evaluation and Program Planning* pp. 67-90 ISSN 0149-7189;doi:10.1016/0149-7189(79)90048-X . <https://www.expansion.com/blogs/conthe/2015/03/10/campbell-y-los-corintios.html> consultado el 17 de junio del 2022. En la crisis de las hipotecas sub prime en EEUU los agentes hipotecarios cobraban en función del número de hipotecas que realizaban lo que les llevo a camuflar las malas condiciones crediticias de quienes recibían los préstamos. En los casos que referimos, constituyendo cooperativas como parte del éxito de la Economía Social en los territorios, sin considerar por las Administraciones Públicas, la posible ocultación bajo falsas cooperativas de otro tipo de sociedades, con el objeto de beneficiarse de las ayudas fiscales, subvenciones etc. de las verdaderas entidades de la Economía Social.

El efecto cobra ocurre cuando un intento de solución a un problema, en realidad lo empeora. Se utiliza principalmente para representar las causas de una estimulación incorrecta en economía y política (incentivos perversos).

Un ejemplo muy claro para entenderlo, disponemos de él en tiempos de la dominación británica en la India colonial. El gobierno británico estaba preocupado por el número de cobras venenosas y picaduras a soldados en Delhi. El gobierno ofreció una recompensa por cada cobra muerta. Inicialmente fue una estrategia exitosa y un gran número de serpientes fueron matadas por su recompensa. Sin embargo, personas emprendedoras comenzaron a criar cobras por su recompensa. Cuando el gobierno se dio cuenta de esto, el programa de recompensas fue cancelado, causando que los criadores liberaran a las ya sin valor cobras. La población de cobras salvajes aumentó, llevando a la perversión el proceso evaluado a través de los indicadores. La aparente solución al problema lo hizo aún peor.

Estamos observando la existencia de entidades que pretenden ser formalmente entidades de la Economía Social, pero que su verdadera naturaleza era otra muy distinta y adoptan esta forma para obtener, bien un régimen fiscal o de la seguridad social que no les correspondería o acceder a ayudas públicas a las que de otra forma no tendrían derecho o bien privar de derechos laborales a los trabajadores.

En la legislación española, se define el fraude de Ley, en el artículo 6.4 del Código Civil como,

*Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la forma que se hubiere tratado de eludir.*

El problema es constatar que se está produciendo esta situación, y el poder desvirtuar la apariencia de la falsa legalidad, pudiendo demostrar que se ha producido dicha irregularidad con el objetivo de obtener beneficios que no les correspondería, si hubieran actuado de acuerdo bajo el principio de legalidad.

Como señala reiteradamente la jurisprudencia, el fraude no se presume, ha de acreditarse por quién lo invoca<sup>10</sup>, pues su existencia sólo podrá declararse si existen indicios suficientes de ello, que necesariamente habrán de extraerse de hechos probados, no pudiéndose derivar de meras presunciones, aunque si puede acreditarse me-

10. Véase Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social, de 15 de diciembre de 2020, rec., núm. 977/2020. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de mayo de 2006. Sentencia del Tribunal Supremo, rec. 884/2007, de 14 de mayo de 2008. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Social 3894/2016 y 543/2016.

diante pruebas directas o indirectas, admitiendo entre estas últimas las presunciones, debido a que en muchas ocasiones la intención constitutiva del fraude solo puede obtenerse, mediante presunciones. Solamente podrá declararse si existen indicios suficientes de ello, que necesariamente habrán de extraerse de hechos que hayan sido probados. No podemos olvidar el derecho de presunción de inocencia del artículo 24.2 de la CE.

En el fraude de ley no hay ocultación fáctica, sino aprovechamiento de la existencia de un medio jurídico más favorable (norma de cobertura) previsto para el logro de un fin diverso, al efecto de evitar la aplicación de otro menos favorable. En consecuencia,

- a) Es necesario, la existencia de un negocio jurídico realizado con la finalidad exclusiva de conseguir una ventaja.
- b) Utilización de una serie de normas que dan cobertura a las citadas operaciones y la existencia de normas que son eludidas dentro de una actuación en fraude de Ley.

En consecuencia, se produce con la existencia de entidades que utilizan la forma societaria de cooperativa cuando ocultan una realidad que difiere de la esencia de éstas. Así en las cooperativas de viviendas, suele coincidir la empresa gestora con la promotora de la cooperativa, y por tanto la empresa gestora se oculta tras el velo de la cooperativa. Recordemos que la doctrina del levantamiento del velo fue utilizada en España por primera vez en una Sentencia del Tribunal Supremo<sup>11</sup> con fecha 28 de mayo de 1984. En donde se decidió aplicar el principio de buena fe por vía de equidad, lo que proporciona la posibilidad de que los jueces puedan acceder al interior de las personas jurídicas cuando sea necesario. Esta doctrina<sup>12</sup> busca corregir los abusos que se originan cuando la personalidad jurídica de la sociedad, es utilizada como cobertura para incumplir obligaciones. La aplicación de esta doctrina requiere

11. Véase del Sentencia del Tribunal Supremo 1196/1984 de 28 de mayo de 1984.

12. La doctrina consiste en que en determinados casos se prescinde de algunas de las características de la personalidad jurídica, como la de la limitación de responsabilidad, utilizando una sociedad con la finalidad de evadir responsabilidades personales por parte de sus socios. El objetivo es evitar un mal uso de la personalidad jurídica. No obstante, salvo abuso o fraude no es ilícito crear una sociedad para una promoción concreta y con la finalidad de limitar la responsabilidad. En consecuencia, la doctrina del levantamiento del velo tiene como objetivo evitar que el abuso de la personalidad jurídica cause daños a terceros. El velo corporativo, en síntesis, protege el patrimonio de los socios porque separa las obligaciones y responsabilidades de la sociedad. Pero la ley permite el levantamiento del velo corporativo, para que los socios respondan a sus obligaciones con su patrimonio personal, ante terceros que puedan resultar afectados.



en consecuencia de la valoración caso por caso, porque cada situación es diferente. Permitiéndole al juez hacer responsable a los socios de obligaciones que de manera formal corresponden a la persona jurídica. Esta acción permite conocer cuáles son los bienes y quienes son las personas que conforman la sociedad, para según el caso perseguir a los miembros por las actuaciones fraudulentas en que hayan participado ocasionando daños a terceros. De acuerdo con el velo corporativo, los socios no podrán ser demandados para que respondan por las deudas de la sociedad. Solo tendrán que responder en el caso de que el velo corporativo se levante. Con esta forma de actuar se incumple el principio elemental y básico de que la cooperativa debe constituirse en base a las necesidades de los socios y no del ánimo de lucro de la promotora, reservándose los beneficios y eludiendo las responsabilidades hacia los socios de la cooperativa y futuros titulares de las viviendas. Por consiguiente, no existe una cooperativa como tal, la mayoría de las ocasiones los socios desconocen sus propios estatutos y acuden al levantamiento de escrituras sin conocerse, ni tener una idea clara de que es lo que se pretende con una entidad de la Economía Social, cuando solo desean una vivienda, y de la que se puedan beneficiar de determinadas ayudas fiscales y subvenciones, sin tener conciencia de pertenecer a una entidad de Economía Social, bajo unos principios y valores.

En otros casos, se constituye una cooperativa simulada para obtener los beneficios que la legislación otorga a este tipo de entidades pertenecientes a la Economía Social, pero evidentemente no lo son ni pretenden serlo, puesto que simulan una actividad y presentan la cuenta de pérdidas y ganancias con un balance de cero.

En el mismo sentido, en otras ocasiones el empresario constituye cooperativas para no reconocer la relación de carácter laboral con los trabajadores, los cuales van a ser “falsos autónomos” y tienen a este empresario como único cliente de la cooperativa y el que controla la producción y los órganos, no disponiendo los socios por consiguiente de autonomía para gestionar la empresa, establecer sus estatutos, ni participar en esta “simulada cooperativa”. De esta forma el empresario reduce los costes salariales, no abonando en su caso las posibles indemnizaciones por despido a los trabajadores y accede a ayudas públicas que se otorgan en exclusiva a empresas de la Economía Social y de otra forma no tendría opción<sup>13</sup>. Principalmente se observan en las cooperativas de trabajo asociado, utilizando la forma del Régimen Especial de Trabajo Autónomo en su derecho de opción en el Régimen de la Seguridad Social elegido, como herramienta para reducir los costes laborales en estas empresas. Se crean estas simplemente para acoger a los “falsos autónomos” que realmente deberían

13. <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/yolanda-diaz-reforma-fraude-falsas-cooperativas/2864490/> consultado el de junio de 2022.

trabajar como asalariados en el Régimen General. A veces, los socios que la conforman ni si quiera se conocen entre ellos, no tienen una misma actividad y ni siquiera comparten una finalidad y objeto social, prescindiendo de los principios y valores que imperan en la Economía Social y el cooperativismo, generando a sensu contrario escenarios de precarización laboral a los trabajadores. Por ello se pretende como medio para impedir este tipo de fraude, el controlar que las cooperativas respondan a una sola funcionalidad<sup>14</sup>, por consiguiente si se crea una cooperativa de educación, todos los miembros deben ser profesores y trabajar en el ámbito de la educación.

Entre las posibles conductas infractoras se encuentran el simular socios, donde solo hay trabajadores por cuenta propia o la inexistencia de actividad cooperativizada, y en el mismo sentido la falta de independencia entre los aparentes socios, dentro de la entidad de la Economía Social y el incumplimiento del principio de igualdad que debe imperar entre los socios.

De esta forma, y aunque la Sentencia del Tribunal Supremo 9880 / 2001 de 17 de diciembre de 2001 restringió las posibilidades de entender que existía una cesión ilegal entre la empresa principal y una cooperativa de trabajo asociado subcontratada, llegando a entender que como regla general la cesión ilegal no se aplica a una cooperativa, al entender que, en una cooperativa, los socios cooperativistas trabajan directamente para el cliente recibiendo de este ordenes, sin que ello implique un “préstamo laboral” que es lo que prohíbe la cesión ilegal. De otra forma, si fuera inexistente la cooperativa, los trabajadores pertenecerían a la empresa principal y dado que la principal no es una cooperativa, estos no pueden estar dados de alta como autónomos al estar sujetos a dependencia y ajenidad, de lo que se deduciría la calificación de falsos autónomos (Todoli, 2018). De esta manera, la empresa principal no contrataba a los trabajadores directamente sino a la “falsa” cooperativa, la cual a su vez tenía a todos los trabajadores en el Régimen de Autónomos<sup>15</sup>, cuando los trabajadores pertenecían a la empresa principal.

14. <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado/download/3021384b-94fe-40e8-ba83-920e1477bc01> consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de Ley para la actualización y adecuación de la Ley de Cooperativas Ley 27/1999, de 16 de julio consultado el 8 de junio del 2022.

15. Las normas de la Seguridad Social (artículo 14 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) permiten a los socios cooperativistas de las entidades de trabajo asociado darse de alta en el Régimen General o en el Régimen de Autónomos a su conveniencia y en concordancia con los estatutos de la cooperativa.

La Sentencia del Tribunal Supremo 549/2018, de 18 de mayo de 2018 dictamina los criterios para determinar lo que es una falsa cooperativa en términos generales y específicamente para una cooperativa de transportes<sup>16</sup>.

Esta Sentencia<sup>17</sup> es consecuencia de la actuación de un socio trabajador, el cual denunció a su cooperativa por actuar en fraude de Ley. Este socio trabajaba como conductor, el cual no teniendo autorización de transporte, ni material móvil era contratado por una cooperativa para que realizará transportes con un vehículo de otra cooperativa, en arrendamiento financiero<sup>18</sup>. Por ello, el Tribunal Supremo aplicó la doctrina de levantamiento de velo, mediante la que encontró una posible actuación fraudulenta, en la que, creando entidades ficticias sin ninguna actividad económica real, estas sirvieran de pantalla de la auténtica empleadora. Así en lugar de tratarse de sociedades mercantiles, la figura es una cooperativa de trabajo asociado, utilizando de forma fraudulenta la forma societaria. De esta forma al contratar estas empresas casi todas las cargas, preferentemente a empresas de autónomos, se asiste a que em-

16. 1.- Solamente el Estado tiene competencias para legislar en materia laboral, por lo que ninguna incidencia puede tener sobre estas materias las diferentes leyes autonómicas que regulan el régimen jurídico de las cooperativas en cada Comunidad Autónoma.

2.- No hay nada que exima de la aplicación a las cooperativas de los mismos criterios generales utilizados para poner coto al uso fraudulento de la forma societaria desde la perspectiva del derecho del trabajo. Considera el Tribunal Supremo que *“No es necesario la descalificación administrativa previa de la cooperativa a efectos de condenar por cesión ilegal o por falsos autónomos. Pudiendo aplicar la doctrina del levantamiento del velo”*, para discernir la posible existencia de actuación fraudulenta, con la que se busca perjudicar los derechos de los trabajadores.

3.- El Tribunal Supremo dice que se aplica a las cooperativas las regulaciones “anti fraude” incluyendo la cesión ilegal, las empresas interpuestas, ficticias o la abusiva configuración de grupo de empresas. La cesión ilegal es la demostración de que entre la empresa principal y el trabajador se interpone una “falsa empresa” que carece de estructura productiva, en la que no podrá haber socios cooperativistas (autónomos) sino trabajadores de la principal (al carecer la cooperativa de estructura).

4.- El Tribunal Supremo concluye que la Ley Estatal de Cooperativas exige la organización en común de la producción de bienes y servicios para terceros, lo que quiere decir que la cooperativa para ser verdadera deberá contar con una estructura productiva suficiente, y poder desarrollar su trabajo por sus propios medios.

5.- El Tribunal Supremo establece que será considerada como una estructura productiva suficiente, cuando aquella cuente con actividad real, una efectiva creación y organización de mecanismos de actuación interna y de relación con los clientes, prestación de servicios desde la cooperativa a sus asociados, fomentando fórmulas de gestión empresarial, asesoramiento, reducción de costes, captación de clientes.

6.- El Tribunal Supremo establece que discutidas en sede judicial esas circunstancias, a la Cooperativa le corresponde la carga de probar que desarrolla una actividad real en beneficio de sus socios. Es decir, la carga de la prueba de que la cooperativa es real y no ficticia o “falsa”, recae principalmente en la Cooperativa.

17. Véase Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de mayo de 2001 núm. 549/2018, dictada sobre el recurso de casación núm. 3513/2016.

18. Véase Sentencia dictada el 13 de julio de 2016 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

presas de transportes, con muy reducido material móvil propio, están transportando cantidades enormes de mercancías y en algunos casos el material móvil es vendido a los conductores por la empresa de transportes que contrata con los cargadores, para que se hagan autónomos y contratarles la prestación del transporte, con lo que estos supuestos autónomos, continúan siendo asalariados y sometidos a los precios que la empresa decida pagarles, de otra forma estas empresas son “agencias de transporte encubiertas”. La sentencia aprecia que las cooperativas como *“organizaciones en común de la producción de bienes y servicios para terceros, tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo mediante su esfuerzo personal y directo, sin que sea admisible que se limiten a dar cobertura formal a situaciones con las que se pretende eludir las normas laborales”* (Cáscales Moreno, 2018). Sienta las bases<sup>19</sup> para evitar no solo esta clase de fraudes de ley del orden laboral, en la que se buscan beneficios fiscales sino para impedir a través de estas la constitución y funcionamiento de “falsas cooperativas de transporte”, generando una competencia desleal (García Jiménez, 2018), frente a las empresas de transportes que cumplen la norma. El Tribunal Supremo viene a decir que, de acuerdo con la Ley, el objeto que da sentido a una cooperativa de transporte es proporcionar a sus socios puestos de trabajo, a través de una organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros. Y en este caso el Tribunal entiende que no se puede cumplir si la cooperativa carece de *“cualquier infraestructura organizativa propia o actividad económica real”*, señalando que se trata de una cooperativa que simplemente buscaba facilitar mano de obra para ponerla a disposición de su cliente, un grupo de empresas de transportistas, que disponen de los clientes, organizan el trabajo, las rutas y todo lo relativo a la gestión de cada uno de los encargos, tratando de forma directa con los conductores sin la intermediación de la cooperativa.

En conclusión, una cooperativa nunca puede ser utilizada como una forma de eludir las obligaciones laborales de la entidad, para que una cooperativa de trabajo

19. La sentencia señala que tal objeto no se puede cumplir si la cooperativa *“carece de cualquier estructura organizativa propia o actividad económica real”*, indicando que se está ante una cooperativa que simplemente busca facilitar mano de obra, para ponerla a disposición de la empresa principal, fundamentado en que la cooperativa cuenta solamente con tres socios trabajadores y 115 colaboradores (los transportistas) situación esperpéntica y desproporcionada en una entidad de la Economía Social, la cual debiera haber llamado la atención al Registro de Cooperativas y a la propia inspección de trabajo. Hay que tener en cuenta que los socios colaboradores, pueden como bien indica su denominación colaborar con la cooperativa, normalmente aportando capital, pero en ningún caso pueden participar en la actividad que desarrolla el objeto social de la misma. Sin embargo, en este caso estos socios participan como socios trabajadores cotizando al régimen de autónomos, pero sus derechos políticos están limitados a no superar el 30% de los votos en los órganos sociales de la cooperativa. En este caso, nos encontramos con tres socios trabajadores que tienen el control de la cooperativa y 115 socios colaboradores que han pagado como socios para acceder a un trabajo y están en situación de dependencia y sin capacidad de autogestión e independencia.

asociado sea legal debe proporcionar a sus socios puestos de trabajo a través de la organización en común de la producción de bienes y servicios para terceros, mediante estructuras organizativas, materiales financieros de gestión o de cualquier otra clase, que permitan y faciliten la prestación del trabajo autónomo a través de la puesta en común del esfuerzo personal y directo de los socios trabajadores que la integran<sup>20</sup>.

Comenzamos este capítulo, comentando la Ley de Campbell y el efecto cobra y como un incentivo perverso, el pago de cada cobra capturada, genero el hecho de la crianza de estas serpientes como forma de ganar más recompensas, lo que provocó que una vez detectados los hechos, los defraudadores soltarán a estas serpientes puesto que ya no les servían, generando un problema mayor que el inicial tratado de resolver.

Actualmente los beneficios de las que gozan las entidades de la Economía Social están generando este efecto “cobra” y la constitución de entidades de la Economía Social que, atraídas por un dinero fácil a través de las ayudas y beneficios fiscales, constituyen entidades en las que el objeto social es una “ficción”.

Este estudio pretende llamar la atención sobre la importancia en el control y vigilancia de los Registros Administrativos en la inscripción de estas entidades.

Y como a través del control de legalidad, la vigilancia y el reforzamiento de los principios y valores de la Economía Social y los objetivos de desarrollo sostenible, podemos detectar el “fraude de ley” en la utilización de la Ley de Cooperativas al constituirse, así como cuando depositen los actos legales obligados a inscribirse, los cuales deben de comprender como base el cumplimiento de los principios de Responsabilidad Social en las entidades de Economía Social, fundamentándose sobre los principios de solidaridad y en el compromiso de las personas, desempeñando un papel importante en el desarrollo local y la cohesión social.

Así las cualidades esenciales que hacen distinguirse a las sociedades de la Economía Social y en particular a las sociedades cooperativas de otros tipos de empresas son los enunciados por la Alianza Cooperativa Internacional en el congreso de Manchester del año 1995, bajo la denominación de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. (Moreno, 2017).

Los valores son la autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad, y solidaridad. Los integrantes de las cooperativas creen en los valores éticos de la honradez, la transparencia, la responsabilidad social y la preocupación por los

20. Véase Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra 1798/2012 de 14 de junio de 2012 FJ 2. Véase STS 7176/2011 de 27 de octubre de 2011 FJ 3 y Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 9 de octubre de 2008 18842/2008 FJ 4.” Una Administración con graves dejaciones de los deberes básicos del cargo, actuando con deslealtad y con reiteradas vulneraciones de la legalidad puede ser suficiente para exigir el resarcimiento del daño a los gestores”.

demás. Los siete principios son: 1. Afiliación voluntaria y abierta 2. Gestión democrática por parte de los miembros 3. Participación económica de los miembros 4. Autonomía e independencia 5. Educación, formación e información 6. Cooperación entre cooperativas 7. Preocupación por la comunidad.

*“Los principios cooperativos están de manera expresa presentes en todos los textos normativos, bien sea en sus exposiciones de motivos o preámbulos como elementos informadores de la legislación cooperativa, bien de manera aún más expresa cuando en el articulado de la norma, se manifiesta el respeto o sometimiento a los reiterados principios”.* Las cooperativas son sociedades de base mutualista en la que los socios deben participar directamente en la actividad productiva de la misma, bien como proveedor o como consumidor o ambas a la vez (Marín Hita, L 2020).

En síntesis, es indispensable la labor de los Registradores Administrativos Públicos en el control de la legalidad previa a su inscripción, sustrayéndose de la sola observación formal para ejercer la labor de vigilancia, y defensa de los principios y valores de la Economía Social, autentica esencia del derecho y base de la cultura legal, a la que todos estamos sometidos, en una sociedad democrática y por ende el cumplimiento de los objetivos de la Alianza Cooperativa Internacional y los de la Agenda 2030.

#### **IV. El derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Ley 5/2011, de 29 de marzo de Economía Social, en su preámbulo dice que en Francia la “Charle de L’Economie sociale” define el termino de Economía Social como, *“el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y mejora de los servicios a la comunidad”.*

En consecuencia, se define en la propia Ley de la Economía Social, artículo 2 como al conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que de conformidad con los principios del artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social o ambos, 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.

Se denominan “falsas cooperativas”, aquellas empresas que constituidas formalmente como cooperativas, no llevan a cabo una actividad cooperativizada<sup>21</sup> conforme con los fines, principios y características que les son propios (autonomía, gestión democrática, responsabilidad económica, adhesión voluntaria,) sino que se han constituido o son utilizadas, para otros fines, “*En ocasiones se busca no asumir riesgos, asegurar la clientela, ahorrarse gastos, evitar la aplicación de la ley o acceder a subvenciones y ayudas*” (Fajardo, 2019).

Uno de los rasgos que define a estas “falsas cooperativas” es que son creadas para acogerse al especial régimen jurídico de las entidades de la Economía Social, sin compartir sus fines y principios y evitando así la aplicación de las normas que por razón de la actividad desarrollada debería serle aplicable, teniendo en cuenta que, en el derecho español, la regulación de las Cooperativas son competencia de las Comunidades Autónomas y en menor medida del Estado. Las principales características que debemos considerar es que debemos tener en cuenta, que la relación que vincula al socio con la cooperativa se rige por los acuerdos adoptados por los socios y reflejados en los estatutos sociales, reglamentos y libros de actas de la asamblea general, así como por la gestión democrática (una persona un voto), la primacía de la persona sobre el capital y la creación de empleos de calidad.

A través del control de legalidad y del cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social, previos a la calificación e inscripción en los Registros Públicos Administrativos, los Registradores actúan como primera línea de vigilancia y control, del cumplimiento del derecho y este a su vez como garantía frente al reto de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

21. Tenemos que tener en cuenta que el artículo 109, de la Ley 27/1999 de Cooperativas señala que “*El Registro de Sociedades Cooperativas tiene por objeto la calificación e inscripción de las sociedades y de las asociaciones de cooperativas y de los actos y negocios jurídicos societarios que se determinen en la presente Ley o se establezcan reglamentariamente*”.

El artículo 113, de la Ley 27/1999 dice que “*La función inspectora sobre el cumplimiento de esta Ley y de sus normas de desarrollo, se ejercerá por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Inspección de Trabajo y seguridad Social, sin perjuicio de las funciones inspectoras que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales de acuerdo con sus respectivas competencias*”.

## V. Conclusiones

### Primera

El cooperativismo no es simplemente una forma jurídica, ni una fórmula de autoempleo es un movimiento en torno a unos principios y valores que llevan 192 años intentando cambiar el mundo desde las primeras referencias al concepto de Economía Social al final del primer tercio del siglo XIX. En 1830, Charles Dunoyer publicó en París un Tratado de Economía Social, transcurriendo el tiempo, hasta que en 1844 un grupo de artesanos fundara la primera sociedad cooperativa moderna en Rochdale (Inglaterra) propugnando como principios la democracia, la transparencia, la educación, la responsabilidad y el reparto equitativo de la riqueza dentro de la empresa.

Debe perseguirse la utilización de formas fraudulentas en las cooperativas, para aprovecharse de los beneficios fiscales y ayudas públicas que se conceden a las entidades de la Economía Social, especialmente en casos como en las denominadas “falsas” cooperativas de vivienda, y trabajo asociado, sirviendo a estas para enmascarar en caso de fraude de ley, las verdaderas relaciones laborales con la mercantil, que utiliza las citadas cooperativas para encubrir, dado que no existe una auténtica relación societaria, y a la vez provocando situaciones de competencia desleal en nuestro mercado de trabajo. En consecuencia, aquellas que no operan bajo los principios establecidos en este tipo de entidades operan en fraude de ley, o lo que es lo mismo bajo una apariencia de “legalidad” administrativa, vulnerando tanto los principios y valores establecidos para las entidades de Economía Social, como por la falta de un objeto social real cooperativo, así como por la ausencia de ajuste a la legalidad.

### Segunda

Tras el análisis de los hechos debemos destacar la importancia y la necesidad de reforzar la labor de vigilancia y control por parte de los Registros Administrativos de las entidades de Economía Social. Es necesario esta labor en donde consideramos, no existe un riguroso control de la aplicación de los principios y valores de la Economía Social y cooperativos, elemento base sobre la que se deben sustentarse, viéndose en muchas ocasiones reducido a un mero control formal y casi podíamos decir rutinario. A esto debemos añadir que la inspección de trabajo no dispone de una formación necesaria en materia de cooperativas y de sus principios, centrándose principalmente en las infracciones en materia laboral y de la Seguridad Social<sup>22</sup>.

22. La Ley 23/2015, de 21 de julio Ordenadora del Sistema de inspección de Trabajo y Seguridad Social, señala que la actuación de la inspección de trabajo alcanza a la constitución y funcionamiento de la cooperativa



En consecuencia, se ha producido en los últimos años un auge de las conductas realizadas en “fraude de ley”, con el objeto de beneficiarse de los beneficios aplicables a estas entidades de la Economía Social.

Estas conductas deben sancionarse conforme prevé la Ley y previa demostración de los hechos por los órganos fiscalizadores, lo cual hace imprescindible el reforzamiento de los conocimientos en este tipo de entidades con el fin de poder detectar y demostrar su utilización de forma fraudulenta y poder aplicar al caso la norma que se hubiera tratado de eludir, sin perjuicio de que también pueda corresponder aplicar la sanción por infracción de la norma defraudada o la indemnización por los daños y perjuicios causados (Fajardo García, 2019)<sup>23</sup>.

### **Tercera**

Las consecuencias negativas de la falta de un control<sup>24</sup> riguroso del cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social y la creación de entidades que en busca de un “dinero fácil” con las subvenciones y unas ayudas fiscales se han decantado por esta opción, cuando su objeto real no era la Economía Social. Por consiguiente, debemos replantearnos no solo la forma de la concesión de las ayudas públicas, sino el establecimiento de un control de legalidad y una vigilancia más rigurosa sobre la base de lo que es la Economía Social.

Es imprescindible conocer sus fines sociales, sus fundamentos, principios y valores y si la misión, razón por la cual se hace algo, y la visión, lo que se quiere alcanzar en el futuro, en relación con lo que se está haciendo, están incorporados en las actividades de las entidades de la Economía Social.

y al cumplimiento de las normas de orden social en relación con sus socios trabajadores o socios de trabajo.  
Artículo 19.1.f.

23. Artículo 6.4 del Código Civil.

24. Hemos visto el “Efecto Cobra” y demostrado la Ley de Campbell y como cuanto más utilizado sea un determinado indicador social cuantitativo para la toma de decisiones, mayor será la presión a la que estará sujeto y más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que se supone, debería monitorear. En Estados Unidos fue la famosa Ley “*Que ningún niño se quede atrás*” con la finalidad de ayudar a los estudiantes a obtener mejores resultados. Con esta ley las escuelas estadounidenses se vieron forzadas a obligar a sus respectivos alumnos a mejorar progresivamente las notas de los exámenes, si no querían perder la financiación que recibían del gobierno federal y en nuestro caso las ayudas fiscales y sobre todo a través de las subvenciones y ayudas públicas, las cuales han provocado el efecto contrario a lo que se pretendía al fomentar la constitución y funcionamiento de entidades de la Economía Social.

El Plan para una Década Cooperativa<sup>25</sup> (2012-2020) documento de la ACI mostraba su preocupación por los diferentes grados de aplicación de los principios cooperativos en función de las diferentes regiones y regulaciones normativas lo que lo que afirmó que conllevaba en ocasiones la existencia de cooperativas “no auténticas” que buscaban simplemente obtener las ventajas que ofrecía este tipo social.

#### Cuarta

Para que pueda calificarse una actuación como fraude de ley<sup>26</sup> se requiere la existencia de una serie de actos de apariencia legales, porque están amparados por la ley (ley de cobertura), pero que en el fondo tratan de eludir otras normas que son las que procede aplicar<sup>27</sup>.

Nos hemos preguntado en el estudio si basta con que existan unos estatutos y una escritura pública para afirmar la existencia real de una cooperativa. Nosotros consideramos que no, que debe demostrarse que su actividad responde realmente a sus objetivos sociales y su finalidad es participe con los principios y valores de la Economía Social en general y de las cooperativas en particular<sup>28</sup>. Si la cooperativa no dispone de una verdadera actividad social, habrá por tanto un uso fraudulento de la forma societaria.

El Tribunal Supremo en la Sentencia 2263/2018 de 18 de mayo de 2018, reconoce que la cooperativa es una forma particular de organizar en común la producción de bienes y servicios para terceros, pero entiende que no es suficiente con estar formalmente constituida, sino que tendrá que probar que se desarrolla una actividad real en beneficio de sus socios. El Tribunal parte de la presunción de que las cooperativas pueden ser instrumentos para defraudar.

25. El Plan para una Década Cooperativa es la estrategia global de la Alianza Cooperativa Internacional sobre las cooperativas y en beneficio de las cooperativas. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/Blueprint%20for%20a%20Co-operative%20Decade%20-%20Spanish> consultado el 20 de junio de 2022.

26. El Artículo 6.4 del Código Civil señala que, *“Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir”*.

27. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2002 y 31 de octubre de 2006. La jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma que, *“se reputara fraudulenta la sumisión a una norma llevada a cabo con el propósito de obtener un resultado prohibido o contrario al ordenamiento jurídico”*.

28. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/06/traductores-e-interpretes-jurados.html?m=1> consultado el 11 de junio de 2022.

Con todo lo expuesto, hemos querido poner en valor a los Registros Administrativos Públicos de Cooperativas y la necesidad del control de legalidad y la constatación y revisión de los principios y valores de la Economía Social, previos a la calificación de la inscripción, en los propios Registros Públicos Administrativos actuando como primera línea de vigilancia y control de las entidades de la Economía Social y en consecuencia impulsores de los objetivos de la Agenda 2030, a través de las entidades de la Economía Social.

Deben habilitarse los medios necesarios para que los Registros Administrativos puedan ejercer con eficiencia su labor de investigación y control.

## Bibliografía y fuentes de información

### 1. Fuentes bibliográficas

- ALFONSO SANCHEZ, ROSALÍA (2015) “Los principios cooperativos como principios configuradores de la forma social cooperativa”, *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 27, pp.49-86. ISSN 1577-4930.
- BURZACO SAMPER, MARÍA (2009) “El control de la actividad Registral Cooperativa: Estudio Crítico sobre sus dificultades e incógnitas”. *REVESCO* Nº 99 Tercer cuatrimestre 2009. pp 7-30. ISSN: 1885-8031 [www.ucm.es/info/revesco](http://www.ucm.es/info/revesco)
- CASCALES MORENO, FERNANDO JOSÉ (2018). “La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2018, sobre las falsas cooperativas de transporte”, *Tráfico y seguridad vial*, nº 230, 2018. ISSN 1139-4447.
- DEFOURNY, JACQUES (1992), “Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector” en Monzón, J.L. y Defourny, J *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, Valencia, CIRIEC.
- DIEZ ACIMAS, LUIS ANGEL (2014) “La función inspectora en materia de sociedades cooperativas”. *Deusto Estudios Cooperativas* ISSN: 2255-3452, Num.5 (marzo), Bilbao, pp. 43-75. <https://doi.org/10.18543/dec-5.2014pp43-75>
- FAJARDO GARCÍA, GEMMA (2019). “Falsas cooperativas de trabajadores y medidas adoptadas por los poderes públicos en España para combatirlas” Working paper CIRIEC No. 2019/30. Paper presented at the 7 th CIRIEC International Research Conference on Social Economy “Social and Solidarity Economy: Moving Towards a New Economic System” BuCharest (Romania), 6-9 June 2019.
- FICI, ANTONIO (2015) “La función social de las cooperativas. Notas de derecho comparado, *REVESCO*. Revista de Estudios Cooperativos, Primer cuatrimestre, Nº 117, pp.77-98. <https://doi.org/10.5209/Rev.REVE.2015.v117.48146>
- GARCIA JIMENEZ, MANUEL (2018) “Falsas cooperativas, usos abusivos y derechos de los trabajadores. Análisis jurisprudencial y propuestas de actuación” *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº33/2018, p.p. 185-222. ISSN 1577-4430, ISSN electrónico 1989-7332.
- MARIN HITA, LUIS (2020) “Reflexiones sobre la creciente mercantilización de las cooperativas al hilo de la nueva Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura” *REVESCO*. Revista de Estudios Cooperativos. Ediciones Complutense ISSN: 1885-8031 <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.69167>

- MORENO FONTELA JUAN LUIS (2017) “Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa cooperativa. REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos (134), Segundo Cuatrimestre, N° 124, pp. 114-127 <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.54923>. ISSN: 1885-8031
- MORILLAS JARILLO, MARÍA. JOSÉ. (2019) en Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas, Dir. Juan Ignacio Peinado Gracia, Coord. Trinidad Vázquez Ruano, Tomos.1, 2ª ed., 2019, Madrid. Editorial Tirant lo Blanch. ISBN 9788413130071
- TODOLI SIGNES, ADRIAN “La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas “en La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social (Coord. G. Fajardo, Valencia, CIRIEC-España, 2018, pp. 87-92. ISBN 9788494948312

## 2. Recursos electrónicos

- <https://www.gob.mx/inaes/articulos/a-que-nos-referimos-cuando-hablamos-de-economia-social?idiom=es> consultado el 5 de junio del 2022.
- Estudio sobre la contribución de la empresa a la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). AECID, 2017 Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/Estudio%20contribucion%20de%20la%20empresa%20a%20la%20Agenda%20de%20los%20ODS.pdf> consultado el 6 de junio de 2022
- Informe-ARPE <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-resumen-ejecutivo.pdf> consultado el 5 de junio de 2022.
- <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/yolanda-diaz-reforma-fraude-falsas-cooperativas/2864490/> consultado el de junio de 2022
- <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado/download/3021384b-94fe-40e8-ba83-920e1477bc01> consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de Ley para la actualización y adecuación de la Ley de Cooperativas Ley 27/1999, de 16 de julio consultado el 8 de junio del 2022.
- El Plan para una Década Cooperativa es la estrategia global de la Alianza Cooperativa Internacional sobre las cooperativas y en beneficio de las cooperativas. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/Blueprint%20for%20a%20Co-operative%20Decade%20-%20Spanish> consultado el 20 de junio de 2022.

- <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/06/traductores-e-interpretres-jurados.html?m=1> consultado el 11 de junio de 2022.

### 3. Fuentes jurisprudenciales

- Sentencia del Tribunal Supremo 1196/1984 de 28 de mayo de 1984.
- Sentencia del Tribunal Supremo 9880/ 2001 de 17 de diciembre de 2001, rec 244/2001. Social-Recurso de casación. Unificación de doctrina
- Sentencia del Tribunal Supremo 986/2002, de 17 de octubre de 2002
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de mayo de 2006.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1100/2006, de 31 de octubre de 2006.
- Sentencia del Tribunal Supremo, rec. 884/2007, de 14 de mayo de 2008.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 9 de octubre de 2008 18842/2008 FJ 4
- Sentencia del Tribunal Supremo 7176/2011 de 27 de octubre de 2011 FJ 3
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra 1798/2012 de 14 de junio de 2012 FJ 2.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Social 3894/2016
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso. Sección 3 nº543/2016 de 7 de abril de 2016.
- Sentencia dictada el 13 de julio de 2016 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de mayo de 2018 núm. 549/2018, dictada sobre el recurso de casación núm. 3513/2016.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2263/2018. Sala de lo Social de 18 de mayo de 2018
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social, de 15 de diciembre de 2020, rec. núm. 977/2020.

# LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN COMO ALIADAS PARA LLEVAR A CABO UNA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, EN PARTICULAR EN LA ECONOMÍA CIRCULAR Y EN LOS EMPLEOS VERDES

INCLUSION ENTERPRISES AS PARTNERS FOR A GREEN TRANSITION, PARTICULARLY IN THE CIRCULAR ECONOMY AND GREEN JOBS

**Henar Álvarez Cuesta**

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de León

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0957-1515>

## RESUMEN

Frente al cambio climático resulta imprescindible reforzar analizar las posibilidades que presentan las entidades de economía social para llevar a cabo la transición ecológica. En particular, se analiza el papel de las empresas de inserción en la lucha contra la vulnerabilidad social y la protección medioambiental, desde su regulación laboral, incluyendo la cualificación y recualificación en empleos verdes para el personal en inserción, hasta las posibilidades de convertirse en un laboratorio para la creación de empleos verdes y para formar parte de la economía circular a través de la gestión de residuos y reciclaje. Finalmente, se destaca la importancia del impulso a la alianza entre empresas de inserción y la lucha contra el cambio climático desde las administraciones públicas.

**PALABRAS CLAVE:** Empresas de inserción, cambio climático, economía social, economía circular.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** ÁLVAREZ CUESTA, Henar: "Las empresas de inserción como aliadas para llevar a cabo una transición ecológica, en particular en la economía circular y en los empleos verdes", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 167-210. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26340>

#### **ABSTRACT**

In the context of climate change, it is essential to strengthen the analysis of the possibilities presented by social economy organisations in order to carry out the ecological transition. In particular, the role of insertion enterprises in the fight against social vulnerability and environmental protection is analysed, from their labour regulation, including the qualification and re-qualification in green jobs for insertion staff, to the possibilities of becoming a laboratory for the creation of green jobs and to form part of the circular economy through waste management and recycling. Finally, the importance of promoting the alliance between insertion companies and the fight against climate change from public administrations is highlighted.

**KEYWORDS:** Inclusion enterprises, climate change, social economy, circular economy.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K23, K31, K38, L59.



## **EXPANDED ABSTRACT**

Faced with the effects and consequences of climate change, it seems necessary to carry out a profound ecological transition, which must change the current production model. The first steps have already been taken by the European Union and at the domestic level, on the one hand, through the European Green Pact, and on the other, through the enactment of Law 7/2021, on Climate Change and Energy Transition.

The Law 7/2021, on Climate Change and Energy Transition seeks, on the one hand, to make progress in the fight against the climate crisis and, on the other, to anticipate and offer solidarity-based and inclusive responses to the groups most affected by climate change and the transformation of the economy. To achieve this, and in accordance with its art. 1, it is based on four pillars: ensuring compliance with the objectives of the Paris Agreement, signed by Spain on 22 April 2016; facilitating the decarbonisation of the Spanish economy; promoting adaptation to the impacts of climate change; and, finally, implementing a sustainable development model that generates decent employment. Precisely among its guiding principles set out in Article 2, sustainable development (which must include the concept of decent work in its meaning) reappears, together with social and territorial cohesion, the protection of vulnerable groups and equality between women and men.

In the light of the objectives of European and Spanish regulations and their design lines, social economy entities are essential allies when it comes to jointly facing climate challenges and carrying out a fair environmental transition.

To this end, the 2020 Just Transition Strategy itself proposes, as one of its main lines of action (active green employment and social protection policies) and as the content of numerous actions, the promotion of green employment and explicitly mentions social economy organizations as levers to be used when it comes to meeting the objectives indicated.

While it is true that the instruments to be used to achieve the goals set out in the document lack precision, it does help to mark out (to a greater or lesser extent) the path to be followed in the fight against climate change.

In the face of the effects and consequences of climate change, it appears necessary to among all the entities belonging to the social economy, attention has been focused on insertion enterprises: these enterprises fight against social exclusion by facilitating labour insertion and, as such, they represent a manifestation of the above-mentioned principles that must govern a social economy enterprise. In fact, these entities constitute one of the main vectors of social integration and a form of participation in the activity of society through the cre-

ation of employment for the excluded. Moreover, they have provided continuous support to the most disadvantaged people who participate in them, linked to the territory and to work needs, looking for spaces in the world of work and creating jobs.

These insertion companies can be the ideal tool for holistically fulfilling the aims set out in the Climate Change Act: protecting the environment by virtue of the activities carried out through so-called green jobs, carrying out circular economy or bioeconomy processes, providing decent and dignified employment in places and/or groups suffering from ecological transitions and helping to fix the population in rural areas.

It should not be forgotten that the main advantages of green jobs are that they help to fix the population and generate a heterogeneous demand for employment, both in terms of qualifications and working time. Due to the intense involvement they tend to have with the environment in which they are developed, they are more difficult to relocate and for this reason they would be more stable and would contribute to the fixation of populations in the environments. This advantage is clearly in line with the opportunity provided by the creation of social economy entities such as insertion enterprises, which are clearly involved and interwoven with their environment and which, on many occasions, their activity consists precisely of providing assistance services to other companies or to the people who live in the territories themselves.

In addition to the above statement, there is a need for re-qualification or training to meet the new demands for skills linked to the transition towards sustainable, low-emission development, and insertion companies, thanks to the pathways aimed at people in insertion, are at an advantage when it comes to meeting this demand, adapting the skills in which they train insertion staff to the specific needs detected. However, the potential vulnerabilities of these services are carefully analyzed, in particular with regard to gender discrimination and occupational health and safety risks.

Once the characteristics of the so-called eco-jobs and the interconnections with insertion enterprises have been analyzed, the activities that could form part of the productive sub-sector of the circular economy are examined, in order to check whether they coincide (or not) with those developed by social economy entities and the possibilities for growth in this field. In this respect, special attention is paid to the possibilities that the current recycling and waste collection and management obligations entail. In this area, the potential of the social economy, a pioneer in job creation linked to the circular economy, will be strengthened by the mutual benefits of supporting the green transition and strengthening social inclusion. In conclusion, social economy organisations, particularly insertion enterprises due to their spe-

cific characteristics, and the circular economy are essential allies in the fight against climate change and, at the same time, in favour of decent and dignified work.

Finally, among the list of measures aimed at promoting the emergence and maintenance of social economy entities, it is worth paying attention to the one that specifically refers to insertion enterprises and comes from the Public Administrations, which, as we have seen, have to comply with an increasing number of obligations in the field of the circular economy, even though it is still necessary to disseminate and comply with the good practices developed in this respect, in order to achieve greater activity of these enterprises in the sectors of green jobs and the circular economy.

## SUMARIO<sup>1</sup>

1. La transición ecológica como exigencia frente al cambio climático. 2. La alianza entre economía social y transición ecológica. 3. Las empresas de inserción como elemento de lucha contra la vulnerabilidad social (y medioambiental). 4. La regulación laboral de las empresas de inserción: la apuesta por la cualificación y recualificación en empleos verdes. 5. Las empresas de inserción como laboratorio para la creación de empleos verdes o como parte de la economía circular. 5.1. Los empleos verdes en las empresas de inserción: características. 5.2. La economía circular: gestión de residuos y reciclaje como nicho de actividad de las empresas de inserción. 5.3. La bioeconomía como sector clave de la economía circular en el sector agropecuario. 6. Impulso a la alianza entre empresas de inserción y lucha contra el cambio climático desde las Administraciones Públicas. Bibliografía.

### 1. La transición ecológica como exigencia frente al cambio climático

El último informe del IPCC de evaluación (6º) publicado en 2023 afirma con rotundidad cómo las actividades humanas, principalmente a través de las emisiones de gases de efecto invernadero, han causado inequívocamente el calentamiento global, y dichas emisiones han seguido aumentando, derivadas del uso insostenible de la energía y de la contaminación atmosférica, del uso de la tierra, de los estilos de vida y de las pautas de consumo y producción en las distintas regiones. Se han producido transformaciones rápidas y generalizadas en la atmósfera, los océanos, la criosfera y la biosfera. En consecuencia, el cambio climático de origen humano ya está causando muchos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en todas las regiones del planeta y provocando pérdidas y daños relacionados para la naturaleza y las personas.

El Informe no es optimista y, aunque pone en valor los pasos dados, estima que no son suficientes. Afirma que, para cualquier nivel de calentamiento futuro, numerosos riesgos relacionados con el clima son superiores a los evaluados en el Informe anterior, y los impactos previstos a largo plazo son hasta varias veces superiores a los observados actualmente. Considera que los riesgos y los impactos adversos previstos, así como las pérdidas y los daños relacionados con el cambio climático, aumentan con cada incremento del calentamiento global, al tiempo que los riesgos climáticos y

1. Investigación financiada en el marco del Proyecto “Hacia una transición ecológica justa: los empleos verdes como estrategia frente a la despoblación” (TED 2021-129526B-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea “NextGenerationEU”/PRTR”.

no climáticos interactuarán cada vez más, creando riesgos compuestos y en cascada más complejos y difíciles de gestionar<sup>2</sup>.

El Informe apuesta (y exige) una mitigación profunda, rápida y sostenida y una aplicación acelerada de las medidas de adaptación en esta década, que reduciría las pérdidas y los daños previstos para las personas y los ecosistemas y aportaría muchos beneficios colaterales, especialmente para la calidad del aire y la salud. Sin embargo, un retraso en las medidas de mitigación y adaptación aumentaría las pérdidas y los daños y reduciría la viabilidad<sup>3</sup>.

Claramente expuesta (y que aumenta en cada informe) la urgencia y la necesidad de llevar a cabo una transición ecológica profunda, la Unión Europea ha tratado de cumplir tales indicaciones mediante el Pacto Verde europeo, y desde el ámbito interno se ha promulgado la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética).

Las normas mencionadas contienen diversas formas de llevar a cabo la lucha contra el cambio climático. Así, dentro de las actuaciones clave del Pacto verde se pueden encontrar nueve bloques (Actuaciones del Pacto Verde Europeo; Ambición climática; Estrategia industrial para una economía limpia y circular; Movilidad sostenible e inteligente; Ecologización de la política agrícola común/Estrategia «de la granja a la mesa»; Preservación y protección de la biodiversidad; Hacia una contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas; Integración de la sostenibilidad en todas las políticas de la UE; La UE como líder mundial; o Colaboración en torno a un Pacto Europeo por el Clima) en los cuales se encuadran diferentes medidas que engloban desde el aspecto normativo<sup>4</sup>, la elaboración de estrategias<sup>5</sup>; iniciativas de estímulo, gestión, mejora o análisis; o la implantación de Planes de acción<sup>6</sup>.

2. IPCC: Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6), 19 de marzo de 2023.

3. IPCC: Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6), 19 de marzo de 2023.

4. Procede mencionar a este respecto la Directiva sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, el Reglamento de reparto del esfuerzo, el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura, la Directiva relativa a la eficiencia energética, la Directiva sobre energías renovables y las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para turismos y furgonetas; Directiva de transporte combinado; Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos y del Reglamento sobre las Redes Transeuropeas (transporte); Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía.

5. Entre otras, cabe citar las siguientes: nueva estrategia de la UE en materia de adaptación al cambio climático; estrategia para una integración sectorial inteligente; estrategia en materia de energía eólica marina estrategia industrial de la UE; estrategia de movilidad sostenible e inteligente; estrategia de la granja a la mesa; estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2030; estrategia forestal de la UE; o, estrategia en el ámbito de las sustancias químicas con vistas a la sostenibilidad.

6. Siguiendo a GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: “Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº XXIII, 2022, p. 280.

El objetivo establecido a nivel comunitario pasa por la reducción de las emisiones netas en al menos un 55% de aquí a 2030 con respecto a 1990 y convertirse en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Para ello se establecen un conjunto de propuestas interconectadas que afectan a una amplia gama de ámbitos políticos y sectores económicos: clima, energía y combustibles, transporte, edificios, uso de la tierra y silvicultura<sup>7</sup>.

En el ámbito interno, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, trata, de un lado, de avanzar en la lucha contra la crisis climática y de otra, de anticiparse y “ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía” (Preámbulo). Para lograrlo, y de conformidad con su art. 1, se articula en cuatro pilares: asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, firmado por España el 22 de abril de 2016; facilitar la descarbonización de la economía española; promover la adaptación a los impactos del cambio climático; y, por último, implantar un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente. Precisamente entre sus principios rectores recogidos en el art. 2, vuelve a aparecer el desarrollo sostenible (que ha de contener en el significado el concepto de trabajo decente<sup>8</sup>), unido a la cohesión social y territorial, la protección de colectivos vulnerables y la igualdad entre mujeres y hombres.

## 2. La alianza entre economía social y transición ecológica

A la luz de los objetivos de las normas europeas y españolas y de sus líneas de diseño, las entidades de economía social suponen unas aliadas imprescindibles a la hora de afrontar de manera conjunta los desafíos *supra* expresados. Si las entidades de economía social surgieron como una forma distinta de crear riqueza a partir de una actividad económica que valora a las personas por encima del capital y cuya fuerza de crecimiento se ha fundamentado en la propia energía de quien acomete sus propios proyectos empresariales, no cabe duda que puede desarrollarse (y va a hacerlo) en zonas geográficas donde el inversor tradicional no actúa porque no es rentable, en núcleos de población sin más alternativa que su propio proyecto, o en

7. GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: “Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea”, cit., p. 281, citando a COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática”, 2021.

8. CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo: “Eco-labour law intersectionalities: from the green transition to legal certainty for workers”. En *Labour Law and Ecology* (Dir. CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2022, p. 66.

espacios sociales desatendidos por el sistema económico tradicional, donde la cohesión y la solidaridad juegan un papel clave<sup>9</sup>. Su capacidad como elemento de lucha contra el desempleo y a favor de la cohesión social es sobradamente conocida, y al dato anterior conviene añadir que suponen también un freno a la deslocalización y favorecen la estabilidad de las áreas geográficas en las que se ubican las entidades que pertenecen a ella<sup>10</sup>.

A las afirmaciones anteriores cabe añadir que la sostenibilidad está llamada a formar parte indisoluble de su ADN, no en vano la Ley de la Economía Social está conectada directamente con los principios que inspiran y los objetivos que persigue la Ley de Economía Sostenible (aprobada por Ley 2/2011, de 4 de marzo), en la medida que la economía social es, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental.

Cierto es que la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, solo define la economía social como el conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con ciertos principios, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos (art. 2 Ley 5/2011), sin hacer referencia a la vertiente medioambiental. Olvido que el Anteproyecto de Ley Integral para el Impulso de la Economía Social trata de solventar al mencionar en su modificado art. 5.4.a) que estas entidades “contemplan con precisión y concreción en sus Estatutos los fines sociales y/o medioambientales perseguidos por el desarrollo efectivo de sus actividades económicas”.

Sin embargo, y en tanto otorgan primacía a las personas y al fin social sobre el capital, que se concreta en gestión autónoma y transparente, democrática y participativa; aplican 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 objeto de la entidad; tienen independencia respecto a los poderes públicos; al final acaban promoviendo tanto la solidaridad interna, como aquella con la sociedad, asumiendo como propio 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

9. BURGOS ROSADO, Lourdes: “El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social”. En: *Jóvenes y políticas públicas*, Wolters Kluwer, Madrid, 2007, p. 289.

10. GARCÍA AREJÚLA, Jesús María: “La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco”, *Revista de servicios sociales*, nº 58, 2015, p. 122.

empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y, de nuevo, la sostenibilidad, que ha de hacer referencia en este contexto a la transición ecológica y a la lucha contra el cambio climático.

Ante la necesaria transformación que ha de sufrir el modelo productivo para cumplir con los objetivos europeos e internos, y frente a decisiones improvisadas, conviene diseñar una hoja de ruta que permita configurar un sistema respetuoso con el medioambiente y la biodiversidad. Entre el elenco de opciones destinadas a tal fin, procede examinar a lo largo de estas páginas aquellas interconectadas con las actividades y ocupaciones de las entidades de economía social, en particular, las empresas de inserción, eligiéndose para ello las conectadas con los empleos verdes, la bioeconomía y la economía circular.

La propia Estrategia de Transición Justa de 2020 propone, como uno de los ejes de actuación (políticas activas de empleo verde y protección social) y como contenido de numerosas acciones, el impulso del empleo verde y menciona de manera explícita las entidades de economía social. Así, formula las siguientes:

- En coordinación con los agentes sociales, promover la realización de foros sectoriales sobre transición ecológica para la mejora de la competitividad, la atracción de inversión, la generación de empleo verde y la adaptación de las actividades económicas al cambio climático.
- Apoyar la creación de empleo verde en el mundo rural contribuyendo a la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y siguiendo las Directrices Generales que establece la misma, con particular atención al fomento del empleo y emprendimiento juvenil y de las mujeres.
- Aprobar la Estrategia Española de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, y promover la total aplicación de los planes de gestión de la Red Natura 2000 y de las estrategias de conservación de especies amenazadas y de lucha contra las especies exóticas invasoras para impulsar la creación de empleo verde en conservación de biodiversidad.
- Fomentar el empleo, autoempleo e iniciativas emprendedoras con fórmulas colectivas de economía social (cooperativas, empresas sin ánimo de lucro) mediante convocatorias específicas de promoción de empleo verde en zonas vulnerables a través, entre otras, de las convocatorias de la Fundación Biodiversidad.

Cierto es que las menciones que realiza adolecen de falta de precisión en los instrumentos que han de utilizarse para cumplir las finalidades expuestas, pero contribuye a marcar (con mayor o menor intensidad) el camino por el que han de discurrir los avances en la lucha contra el cambio climático.



También incorpora, dentro del contenido de los Convenios de Transición Justa, “la propuesta de apoyo a uno o varios proyectos tractor, sean iniciativas públicas, privadas, de economía social, que impulsen la transformación a través de la innovación. Los convenios asimismo podrán incluir el apoyo, la puesta en marcha o el refuerzo de iniciativas empresariales más pequeñas que conformen junto a los proyectos tractores, un plan de desarrollo y especialización territorial coherente y sostenible” (Estrategia de Transición Justa de 2020).

Por su parte, y asumiendo el eje también contenido en la norma contra el cambio climático, la economía social defiende la “solidaridad como eje transversal de la misma”<sup>11</sup>, reivindicando así una visión y una práctica que considera la economía como medio -y no como fin- al servicio del desarrollo personal y comunitario, como instrumento que contribuya a la mejora de la calidad de vida de las personas y su entorno social<sup>12</sup>, esto es, “una práctica fundamentalmente transformadora, dado que choca frontalmente con el modelo convencional de la actividad económica en nuestro mundo, concediendo a las personas, sus necesidades, capacidades y trabajo un valor por encima del capital y de su acumulación, a la vez que reivindica un modelo socioeconómico más redistributivo y equitativo”<sup>13</sup>, que ha de culminar con un serio compromiso con el entorno “que se concreta en la participación y en la integración del desarrollo local sostenible y comunitario del territorio en que la entidad desarrolla su actividad”<sup>14</sup>.

Como último elemento, la Estrategia FSE+ 2021-2027 configura como inversiones prioritarias las destinadas a mejorar del acceso al empleo, la adaptación al cambio de las personas trabajadoras, las empresas y los emprendedores; apoyar la creación, sostenibilidad y crecimiento de las empresas de Economía Social; así como moderar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo con el fin de anticipar las necesidades del mercado laboral. Entre las prioridades identificadas se considera relevante contribuir con la inversión del FSE+ al apoyo y fomento del emprendimiento en Economía Social, incluyendo el emprendimiento de base tecnológica, en economía verde, azul y circular; el apoyo a la creación, supervivencia, sostenibilidad y crecimiento de empresas de Economía Social, incluidas las que tienen por objeto

11. Siguiendo a CARRIL VÁZQUEZ, Xose Manuel: “Las cooperativas del (y en el) mar como entidades de economía social (y solidaria)”, *Revista General de Derecho del Trabajo*, nº 37, 2014, p. 126.

12. ASKUNZE, Carlos: “Economía social”. En *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutua. Hegoa, 2007, pp. 107-113.

13. ASKUNZE, Carlos: “Economía social”, cit., pp. 107-113.

14. “Carta de la Economía Solidaria en el portal de economía solidaria”  
[http://www.economiasolidaria.org/files/CARTA\\_ECONOMIA\\_SOLIDARIA\\_REAS.pdf](http://www.economiasolidaria.org/files/CARTA_ECONOMIA_SOLIDARIA_REAS.pdf).

favorecer la inclusión laboral y social de personas con discapacidad y otras en situación o riesgo de exclusión social, con medidas de asesoramiento y acompañamiento, entre otras. En concreto, fija 11 “objetivos específicos” a los que debe apoyar el FSE+. Como resultado del análisis de las consultas y teniendo en cuenta las prioridades de inversión identificadas, se pueden destacar como prioritarios para el período 2021-2027 los siguientes objetivos específicos, entre otros i) mejorar el acceso al empleo de todos los demandantes de empleo, y en particular de las personas jóvenes y desempleadas de larga duración, y de las personas inactivas, promoviendo el empleo por cuenta propia y la economía social; y como grupos destinatarios menciona las empresas de economía social.

Mostrados los hilos conductores del análisis que se pretende efectuar, a continuación, procede comenzar a entrelazarlos y para ello se examinarán las características de las empresas de inserción, así como las peculiaridades de las relaciones laborales constituidas en su seno con las personas en riesgos de exclusión, para, seguidamente, ponerlas en relación con los elementos configuradores de los empleos verdes, de la economía circular y de la bioeconomía.

### **3. Las empresas de inserción como elemento de lucha contra la vulnerabilidad social (y medioambiental)**

Todas las entidades de economía social siguen, con mayor o menor intensidad, las anteriores directrices (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 o las sociedades agrarias de transformación -art. 5-), pero, en atención a las actividades productivas de las que tradicionalmente se han ocupado, conviene atender de forma específica a las empresas de inserción.

Estas empresas luchan contra la exclusión social facilitando la inserción laboral y, como tales, suponen una manifestación de los principios antes apuntados que tienen que regir a una empresa de economía social. Estas entidades constituyen uno de los principales vectores de integración social y una forma de participación en la actividad de la sociedad a través de la creación de empleo para los excluidos. Además, han supuesto un apoyo continuo a las personas más desfavorecidas que participan en las mismas, ligadas al territorio y a las necesidades de trabajo, buscando espacios en el mundo laboral y creando puestos de trabajo.

Su regulación encuentra fundamento en la disposición final quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, la cual

incorporó el mandato de aprobar una norma con rango de ley, en el plazo de seis meses desde la aprobación de la misma, y previa consulta con las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, incluyendo a las del sector afectado, con el fin de regular el régimen de estas empresas, regulación efectuada por la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, y a la espera de la aprobación del Anteproyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social<sup>15</sup>. Esta norma define como empresa de inserción a aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida 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.

La primera afirmación destacable en el concepto comentado es la forma jurídica que pueden adoptar: sociedad mercantil o cooperativa. La práctica demuestra su apuesta a favor de la Sociedad Limitada, quizá por las facilidades de creación, gestión y responsabilidad que genera, sin olvidar el acceso a las ayudas específicas otorgadas por distintas Administraciones. Así, en la memoria del año 2020, la Federación de Empresas de Inserción (FAEDEI), da cuenta de cómo de las 178 empresas de inserción existentes y registradas como tal, hay 105 sociedades limitadas (105), seguida de lejos por la cooperativa (9) y con presencia casi testimonial de otras formas<sup>16</sup>.

A la nota anterior es preciso sumar las siguientes exigencias (art. 5):

- a) Estar promovidas y participadas (al menos en un 51% del capital social para las sociedades mercantiles) por una o varias entidades promotoras, entendiéndose por tales las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de Derecho Público, las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, pero dicho objeto no impide sumarle la protección medioambiental, por ejemplo. En la práctica, las entidades promotoras han sido mayoritariamente fundaciones (60), seguidas de asociaciones (39) y cooperativas (28)<sup>17</sup>.

15. Por extenso, una comparativa en ROJO TORRECILLA, Eduardo: "Texto comparado de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción, y de las modificaciones propuestas a dicha norma en el Anteproyecto de Ley integral de impulso de la Economía Social", Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo, de 2 de mayo de 2023.

<http://www.eduardorjotorrecilla.es/2023/05/texto-comparado-de-la-ley-442007-de-13.html>.

16. FAEDEI: *Memoria Social 2020. Empresas de inserción*, FAEDEI, Madrid, 2020, p. 17.

17. GARCÍA CALAVIA, Miguel Ángel: "Las empresas de inserción en España en 2019", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 36, 2020, p. 138.

- b) Estar inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma.
- c) Mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de personas trabajadoras en proceso de inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el 30% durante los primeros tres años de actividad y de al menos el 50% del total de la plantilla a partir del cuarto año, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos. En cualquier caso, las empresas de inserción no son microempresas por sus necesidades y finalidad, ni grandes organizaciones por idénticos motivos, sino entidades de tamaño medio con una ratio de personas en inserción de 12,5 por empresa<sup>18</sup>, con una media de 21 personas trabajadoras por empresa casi el 60% de éstos son de inserción<sup>19</sup>.
- d) No realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social.
- e) Aplicar, al menos, el 80% de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción. Las empresas de inserción, a diferencia de otras organizaciones sin ánimo de lucro -al menos la mayor parte-, tienen el imperativo de ser solventes y económicamente rentables, pero carecen del ánimo de repartir beneficios entre sus socios, sino que han de revertirlos en mejorar el cumplimiento de sus objetivos, menos el 20% restante que sí podría repartirlo o disponer de él.
- f) Presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa 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. El Balance Social es “la herramienta de gestión empresarial que permite evaluar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de la responsabilidad social de la empresa en términos de activos y pasivos sociales en sus áreas interna y externa, durante un período determinado y frente a metas de desempeño definidas y aceptadas previamente, con fines de diagnóstico del clima laboral y social, información interna y externa, planeación de su política social y concentración con los diversos sectores con los cuales la empresa se relaciona”<sup>20</sup>. La ley concede así una oportunidad más para contar y demostrar el valor socioeconómico añadido de estas entidades, tanto en el plano sociolaboral como en el plano medioambiental, en su caso.

18. Datos proporcionados por la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción.

19. AA.VV.: *Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España*, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.

20. FERNÁNDEZ VILLA, María Isabel y GALLEGO, Mery: *Balance social. Fundamentos e implementación*, UPB. Medellín, 1996, p. 82.

g) Contar con los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral<sup>21</sup>. Este requisito ha de concurrir aun cuando sólo fueran parcialmente asumidos tales servicios de apoyo o acompañamiento por la empresa de inserción.

La calificación, en principio provisional, como empresa de inserción corresponderá al órgano administrativo competente de la Comunidad Autónoma en donde se encuentre su centro de trabajo. Una vez la obtengan, podrán incluir en su denominación los términos “empresa de inserción” o su abreviatura “e.i.” (art. 7 Ley 44/2007).

En cuanto hace a su distribución geográfica, cabe establecer varios grupos: en primer lugar, el constituido por Cataluña y País Vasco, que concentran el 53 % del total; en segundo lugar, el configurado por Aragón, Comunidad de Madrid y Castilla León, con casi el 19 %; y un tercer grupo, el constituido por Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia, Castilla-La Mancha, Asturias y Murcia; y el resto, con una presencia muy limitada<sup>22</sup>.

Cierto es que no cabe advertir un incremento exponencial del número de empresas de inserción<sup>23</sup>, aunque sí una constante y moderada evolución al alza. En este sentido, a finales del año 2019 había en España 188 registradas (frente a 136 en 2009) -sin perjuicio de la existencia de otras organizaciones que actúan con similar finalidad sin el reconocimiento ni la calificación oficial-. En 2019, las empresas de inserción de FAEDEI emplearon a 7.210 personas (3.499 mujeres y 3.711 hombres) de las cuales 4.360 (60,47%) eran personas trabajadoras en proceso de inserción<sup>24</sup>.

En cuanto a los sectores en los que ejercen su actividad, han sido considerados tradicionalmente más apropiados para acoger a este tipo de empresas los servicios de la vida diaria (a domicilio, cuidado de menores, ayuda), servicios de mejora de la calidad de vida (reparaciones, seguridad, transporte, revalorización de espacios públicos, servicios de proximidad, catering, cuidado de enfermos), servicios culturales y ocio y servicios medioambientales<sup>25</sup>.

21. Sobre los medios necesarios, FAEDEI y AERESS: *El acompañamiento en las empresas de inserción*, 2014.

22. GARCÍA CALAVIA, Miguel Ángel: “Las empresas de inserción en España en 2019”, cit., p. 140.

23. RETOLAZA ÁVALOS, José Luis *et alii*: “Las empresas de inserción en España: ¿una oportunidad perdida?”, *Revista vasca de economía social*, nº 10, 2013, pp. 102 y 103.

24. TASCÓN LÓPEZ, Rodrigo: “Las empresas de inserción como herramienta para contribuir a alcanzar el fin de la pobreza”. En *La economía social y el desarrollo sostenible* (Coords. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Coruña, 2022, pp. 21-48.

25. LUJÁN ALCARAZ, José: “Empresas de inserción”, *Aranzadi Social*, nº 20, 2007, pp. 1133-1150.

En España, destaca como primera actividad la de “reciclaje, recogida y recuperación”, cuyo impacto social es doble: por un lado, laboral ya que permite desarrollar a las personas trabajadoras en estas corporaciones sus capacidades físicas y emocionales y, por otro, medioambiental ya que posibilita reutilizar residuos<sup>26</sup>; y la segunda, la llevan a cabo en el sector de la “construcción”, que ha de reconvertirse en sostenible medioambientalmente. Por último, cabe destacar que un 14,81% de estas empresas trabajan en el sector de “jardinería”. No obstante, la mayoría de las empresas se dedican a varias simultáneamente: realizan una media de dos tareas productivas o de servicios<sup>27</sup>. Precisamente, la dedicación de estas empresas a actividades auxiliares de otras industrias engarza con su papel clave tanto en la economía circular como en la apuesta por los empleos verdes que contienen las distintas normas de lucha contra el cambio climático.

En todo caso, y sea cual sea su sector, llevan a cabo actividades intensivas en mano de obra y poca inversión de capital, de forma coherente con su objetivo social: disponer y ofrecer el máximo número de puestos de trabajo para la inserción laboral como vía para la inclusión social. En orden a alcanzar la meta antes apuntada, las empresas de inserción han ejercido y ejercen funciones de<sup>28</sup>:

- Exploradores de nichos de mercado y oportunidades de creación de empleo en sus respectivos territorios;
- Promotores de competencias profesionales, así como, de sociabilidad, orientadas a la entrada en el mercado de trabajo y a la inclusión en la sociedad (...);
- Agentes intermediarios de transición de grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo;
- Integradores de personas potencialmente productivas en entornos de sociabilidad, ocupación, formación y trabajo, desarrollando las adaptaciones necesarias.

De hecho, la pieza fundamental y verdadero corazón de estas entidades son las personas trabajadoras “de inserción”. La Ley 44/2007, a la hora de acotar los sujetos incluidos en las previsiones legales comentadas, impone dos requisitos: sean personas en situación de exclusión social desempleada y estén inscritas en los servicios públicos de empleo (art. 2).

26. GARCÍA CALAVIA, Miguel Ángel: “Las empresas de inserción en España en 2019”, cit., p. 143.

27. AA.VV., *Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España*, cit.

28. GARCÍA CALAVIA, Miguel Ángel: “Las empresas de inserción en España en 2019”, cit., p. 137.

En cuanto hace al primero<sup>29</sup>, se observa con alarma su naturaleza estructural y no caben dudas sobre su carácter multidimensional, la compleja imprecisión de sus límites, la profunda interrelación existente entre los factores que la determinan y el reflejo del proceso de dualización social que representa<sup>30</sup>. La norma estatal enumera a quienes considera en tal situación a través de un sistema de lista en apariencia cerrada<sup>31</sup> (puede ser modificada por el Gobierno según prevé la disposición final segunda), pero *de facto* abierta merced a su remisión a la normativa autonómica:

- a) Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción, o cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza (sea cual sea la denominación utilizada en sede autonómica), así como los miembros de la unidad de convivencia beneficiarios de ella. En este extremo, la norma estatal se abre en gran medida a las determinaciones autonómicas, pues son éstas quienes asumen la competencia, pero el problema que acarrea la diversificación es la desigualdad, pues las regulaciones regionales evidencian diferencias sustanciales en la definición de los colectivos beneficiarios. Parece lógico, de acudir a la interpretación analógica, entender que las personas perceptoras del ingreso mínimo vital, tanto titulares como beneficiarias, estén incluidas en este apartado, aun cuando resultaría conveniente su incorporación expresa.
- b) Personas que no puedan acceder a dichas prestaciones por faltarles el período exigido de residencia o empadronamiento; o para la constitución de la unidad perceptora o que reunieran todas las condiciones, pero ya hubieran agotado el período máximo de percepción legalmente establecido. En este punto, amplía y trata de igualar a los ciudadanos de todas las regiones dada la diferencia de tiempo que pueden exigir los distintos territorios<sup>32</sup>. Cabría apuntar también la necesidad de adaptación de los anteriores requisitos en relación con el ingreso mínimo vital, en tanto cabría entender incorporadas aquellas personas que no pudieran acreditar el período mínimo de residencia legal

29. VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: "Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico", *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, nº 298, 2008, p. 135.

30. VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: "Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico", cit., p. 135.

31. VIQUEIRA PÉREZ, Carmen: "Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción", *Revista General de Derecho*, nº 17, 2008.

32. VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Comares, Granada, 2008, p. 157.

en España, el tiempo mínimo de duración de la unidad familiar o el plazo de vida independiente requerido con carácter general.

- c) Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta procedentes de Instituciones de Protección de Menores.
- d) Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación o reinserción social, sin importar la edad.
- e) Internos de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo (excluyendo a los vinculados por la relación especial de penados), así como liberados condicionales y ex reclusos a los que quedan equiparados los menores en iguales condiciones.
- f) Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo o de servicios de prevención e inserción social autorizados por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

El anterior listado de beneficiarios ha sido considerado como un *numerus clausus*<sup>33</sup>, aun cuando no falta quien interpreta que “atendiendo a la cambiante y poliforme realidad de la exclusión sociolaboral -puesto que existen ‘múltiples causas’-, también pudieran ser sujetos contratados otras personas no incluidas inicialmente en los colectivos regulados, otorgando a los servicios sociales públicos la potestad de determinar la procedencia de la contratación de determinadas personas que objetivamente se hallen en análoga situación que los colectivos tipificados pese a que no estén incluidas en alguno de los colectivos previstos, puesto que cabe calificar de ‘muy restrictivo’ el listado ‘inicialmente cerrado’<sup>34</sup>. No obstante, la intención de la norma parece clara a favor de la limitación a los supuestos señalados, máxime cuando la disposición final 2ª Ley 44/2007 permite que el elenco pueda ser modificado por el Gobierno -lo que hasta la fecha no ha ocurrido-, previo informe emitido por las Comunidades Autónomas y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, incluidas las del sector afectado<sup>35</sup>.

La segunda exigencia -estar inscrito en los Servicios Públicos de Empleo- impide el acceso, de manera significativa a este contrato a los inmigrantes sin la autorización de residencia necesaria, pese a poder ser calificados como personas en situación de

33. VIQUEIRA PÉREZ, Carmen: “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, cit., p. 7.

34. MENDOZA MORENO, David: “El derecho del empleo ante las personas con especial vulnerabilidad social en empresas de inserción”, *Revista Digital Facultad de Derecho UNED*, nº 4, 2011, p. 10.

35. TASCÓN LÓPEZ, Rodrigo: “Las empresas de inserción como herramienta para contribuir a alcanzar el fin de la pobreza”, cit., pp. 25 y ss.



exclusión social<sup>36</sup>. Y, en cualquier caso, la situación de exclusión social debe ser acreditada por los servicios públicos competentes (art. 2.2.).

En el Anteproyecto de Ley Integral de Impulso a la Economía Social se introduce el concepto de vulnerabilidad social como elemento concurrente en las personas beneficiarias, y se define atendiendo, entre otros factores, al ambiental: “la confluencia de factores de orden económico, social, relacional, ambiental o personal que aumentan la exposición a los riesgos y posicionan a las personas afectadas en desventaja social, lo que puede traducirse en un incremento de las desigualdades, en limitaciones en el ejercicio de derechos y/o en exclusión o riesgo de exclusión”.

#### **4. La regulación laboral de las empresas de inserción: la apuesta por la cualificación y recualificación en empleos verdes**

Respecto a su actuación, las empresas de inserción funcionan como cualquier otra organización productiva, salvando los requisitos *supra* enumerados y las relaciones laborales que tienen cabida en su seno. La Ley 44/2007 trata de dotar de “empleabilidad” a las personas trabajadoras “en inserción”, siempre como pasarela o estadio transitorio hacia el “mercado” ordinario, o bien en la misma empresa de inserción, pero con un contrato “normal”. De atender a los datos, la mayoría de las personas en proceso de inserción (60,53%) continúan su itinerario hasta completarlo y muy pocas (10,85%) abandonan el programa fijado. Los resultados de inserción laboral son definitivamente positivos, ya que el 54,56% de las personas que finalizan su itinerario encuentran trabajo en el mercado laboral ordinario por cuenta ajena. El 10,97% se incorpora en la plantilla de la propia Empresa de Inserción y el 2,97% se atreve a emprender por cuenta propia. En total, el porcentaje de inserción laboral alcanza el 68,51%<sup>37</sup>.

Para alcanzar y aumentar las cifras anteriores, la Ley apuesta por configurar una relación laboral común “tamizada”:

- La primera diferencia radica en la participación de los servicios sociales y servicios de empleo y en el diseño de los itinerarios laborales para las personas trabajadoras de inserción. Así, los servicios públicos asumen un papel “vital” dentro de un

36. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre”, *Tribunal Social*, nº 214, 2008, p. 31.

37. FAEDEI: *Memoria Social 2020. Empresas de inserción*, cit., p. 10.

modelo gestor orientado en todo momento a éstos, en tanto precisan de su intervención y, a la par, ven reforzando su papel de control del itinerario.

Los itinerarios forman parte de las medidas previstas en el art. 3.1 Ley 44/2007 “con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias”. El trabajo se combina con estos procedimientos personalizados que incluyen actividades de información, orientación, formación, seguimiento y evaluación. Sus acciones han de consistir en propiciar la capacitación para el desempeño laboral sin requerir demasiado tiempo de dedicación a la formación en el puesto, de forma tal que “aprendan trabajando” o “trabajen aprendiendo”, pero no condenándoles a nichos de empleo poco cualificado y extremadamente prescindible. Precisamente en este punto vuelven a conectarse las empresas de inserción con la transición ecológica, en tanto si se considera necesaria la recualificación en determinadas actividades ligadas a esta, parece una oportunidad para que se fijen itinerarios de formación ligados a dichas competencias.

La división de funciones entre servicios públicos de empleo y servicios sociales, regulada en el art. 10 Ley 44/2007, no siempre es fácil y en ocasiones resulta hasta coincidente, en virtud sobre todo de la atribución competencial en la materia y la compleja regulación autonómica.

Así, los servicios públicos de empleo tienen, entre otros, los cometidos de fijar criterios para el establecimiento de itinerarios de inserción, definir medidas de intervención y acompañamiento, realizar acciones de orientación y formación, ejercer la tutoría en procesos personalizados, calificar y registrar las empresas de inserción, registrar el contrato de trabajo, certificar la no contratación previa por la misma empresa en los dos años anteriores, acreditar la formación adquirida por la persona trabajadora, gestionar subvenciones y ayudas, etc. Estas competencias guardan relación con la tarea encomendada también en el art. 56 de la Ley 3/2023, de Empleo, el cual garantiza, entre otros, el servicio de: “Tutorización individual y al asesoramiento continuado y atención personalizada, presencial y no presencial, durante las transiciones laborales, bien entre la educación y el empleo o entre situaciones de empleo y desempleo”. De igual modo, su art. 4 señala como objetivos de las políticas de empleo “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”.

Por su parte, los servicios sociales se encargan de fijar criterios para el establecimiento de itinerarios de inserción, definir medidas de intervención y acompañamiento, acometer servicios de intervención y acompañamiento social; acreditar las situaciones de exclusión, comunicar las modificaciones de jornada previamente pactadas; emitir informes previos sobre la extinción del contrato de trabajo y sobre el carácter justificado o no de determinadas ausencias, proponer la suspensión del contrato para el sometimiento a procesos de deshabitación, valorar el reingreso en una empresa de inserción tras un fracaso o recaída, la contratación mediante el fomento del empleo por un período inferior al mínimo y la adecuación de sus posibles prórrogas, etc.<sup>38</sup>.

Como ya ha sido mencionado previamente, el itinerario de inserción sociolaboral -independiente en su duración, como se verá, de la del contrato-, constituye una de las notas singulares por excelencia de esta relación laboral y requisito de preceptiva existencia, sin que pueda entenderse implícito en la mera ejecución de unas tareas, funciones o trabajo. Las empresas de inserción, a través del itinerario, ofrecen un conjunto amplio de oportunidades a personas que, por diferentes razones, han sido excluidas de oportunidades formativas, laborales o sociales. En este aspecto, las personas con especiales dificultades de acceso al empleo suelen enfrentar obstáculos de muy diferente tipo para poder incorporarse a un mercado de trabajo cada vez más exigente y competitivo: “además de un conjunto de circunstancias personales con dificultades en aspectos tales como, salud, ingresos, vivienda o apoyo social, frecuentemente han sido excluidas de procesos formativos, de cualificación profesional o de oportunidades de empleo”. Para romper este círculo hace falta una apuesta comprometida para modificar y romper los condicionantes que impiden a cada persona acceder al mercado ordinario y en ese sentido, las empresas de inserción ofrecen una buena oportunidad<sup>39</sup>.

Desde un punto de vista práctico, consta de tres fases. Una inicial o de definición en la cual se realiza el diagnóstico de la situación social y del índice de empleabilidad de la persona, acordando las actuaciones que han de llevarse a cabo y obteniendo así toda la información precisa; una segunda de desarrollo en la que se implantan las acciones definidas, utilizando los recursos propios y ajenos adaptados a la persona y la evolución del propio itinerario; y una última de seguimiento, aun cuando el contrato haya finalizado, para valorar el cumplimiento de los objetivos fijados.

38. TASCÓN LÓPEZ, Rodrigo: “Las empresas de inserción como herramienta para contribuir a alcanzar el fin de la pobreza”, cit., pp. 27 y ss.

39. GIZATEA: *El acompañamiento en las empresas de inserción*, 2019, <https://www.gizatea.net/publicaciones/manual-de-acompanamiento-en-las-empresas-de-insercion-proceso-y-herramientas/>, pp. 31-32.

Parte fundamental de estos itinerarios es la labor desarrollada por los tutores de inserción o los equipos de apoyo. Su tarea consistirá en el aprendizaje de competencias laborales, la formación asociada al puesto de trabajo, la consecución de la máxima autonomía, el hábito de relaciones sociales y laborales y el cumplimiento de los compromisos básicos asociados al desempeño de un trabajo. El coste económico que para las empresas de inserción supone el tener esos profesionales especializados que llevan a cabo la labor de acompañamiento justifica las subvenciones contempladas por el art. 16.3.b) Ley 44/2007<sup>40</sup>.

- Por supuesto, y en esta prestación, el contrato se materializa siempre por escrito y con copia para la oficina pública de empleo y para los servicios sociales con el fin de realizar el seguimiento del itinerario personalizado.
- La Ley 44/2007 se remite a la regulación de los contratos temporales prevista en el ET (y con las novedades que incorpora, por tanto, el RD-Ley 32/2021) para acudir a un vínculo de estas características, aun cuando el itinerario siempre sea finito (art. 12). En consecuencia, la mayoría de los vínculos en inserción habrán de ser indefinidos, lo cual contravendría la finalidad última de esta entidad: servir de puente al mercado ordinario. Por tal razón, esta norma diseña una nueva modalidad de contrato de fomento de empleo: el que tenga “por objeto la prestación voluntaria de servicios retribuidos por cuenta ajena en una empresa de inserción como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado” (art. 15.2). En la práctica, esta parecería ser la modalidad contractual más utilizada<sup>41</sup>.

Lógicamente, la norma excluye de este vínculo beneficiado a quienes hayan culminado con éxito el proceso de inserción (cuantos, en los dos años inmediatamente anteriores hubieran prestado servicios, en la misma o distinta empresa de inserción -la restricción opera únicamente frente a quien ha tenido un vínculo laboral en una de estas especiales organizaciones productivas-, mediante un contrato de trabajo, incluido el de fomento de empleo); y admite a quienes, pese a haber trabajado durante dicho período, hayan fracasado en el proceso o hayan recaído en situaciones de exclusión, a juicio del servicio social y a la vista de las circunstancias personales de la persona trabajadora (art. 15.3), aun cuando, en cualquier caso, la operatividad de tal

40. AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: “La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 83, 2009, p. 224.

41. VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, cit., p. 159.

previsión resulta escasa, pues las cifras de recaídas y “recontrataciones” son bajas (en torno al 15%), al igual que el abandono (algo superior al 2%)<sup>42</sup>.

En fin, la Ley 44/2007 veta la aplicación de los apartados 1, 2, 5 y 6 de la disposición adicional 1ª Ley 43/2006. Esta precisión parecería superflua a la vista del contenido de los preceptos excluidos<sup>43</sup> (permiten la contratación temporal de discapacitados o pensionistas en el grado de incapacidad total, absoluta o gran invalidez; establece una duración mínima de 12 meses y máxima de 3 años ya examinada; considera de aplicación la subvención prevista en el art. 12 RD 1451/1983; y finalmente, su transformación en indefinidos dará derecho a las subvenciones establecidas en el RD 1451/1983, de 11 de mayo). Desde luego, claro ejemplo de una técnica legislativa que “provoca que estemos en presencia de un régimen jurídico deslavazado y carente de sistemática”<sup>44</sup>.

No obstante, la precisión adquiere mayor relevancia de traer a la luz los apartados que sí ha de cumplir esta relación en virtud del silencio del legislador: las empresas de inserción no podrán contratar temporalmente al amparo de esta modalidad cuando en los doce meses anteriores hayan extinguido contratos indefinidos por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo; asimismo, deberán buscar a las personas trabajadoras a través de la oficina de empleo y formalizar sus contratos por escrito en el modelo oficial (disposición adicional 1.4 y 7 Ley 43/2006). De esa forma, “la causa de la contratación laboral queda supeditada a la evaluación total del proceso, a la consecución de la finalidad pretendida y, en un segundo plano, a la finalidad estrictamente laboral de la modalidad contractual empleada. Lo importante ya no es tanto que se realice, por ejemplo, la obra o servicio determinado, sino que la persona trabajadora consiga en base a esta y a otros procesos insertarse en el mercado laboral. Así, la causa laboral cede ante la derivada de la inserción, debiendo incluso adaptarse temporalmente a lo que el proceso de inserción delimite como necesario para la consecución de la finalidad”<sup>45</sup>.

42. QUIRÓS HIDALGO, José Gustavo: “El fomento del empleo juvenil a través de las empresas de inserción”. En: *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades* (Dir. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana), Tirant lo blanch, Valencia, 2017, pp. 293 y ss.

43. LUJÁN ALCARAZ, José: “Empresas de inserción”, cit., pp. 1013 y ss.

44. SOLER ARREBOLA, José Antonio: “Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción”, *Temas Laborales*, nº 95, 2008, p. 70.

45. SOLER ARREBOLA, José Antonio: “Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción”, cit., p. 72.

En segundo término, si bien comparten la duración de entre doce meses y tres años, en este caso es posible acordar una menor si, dentro del itinerario de inserción previamente pactado, así se aconseja por los servicios sociales públicos competentes para el seguimiento del proceso de inserción, sin que en ningún caso pueda ser inferior a seis meses. Además, también admite prórrogas si concertado por un tiempo inferior al máximo y hasta alcanzarlo, si bien cada una de ellas deberá ser al menos de igual extensión que la inicialmente pactada y, sobre todo, su adecuación debe ser informada favorablemente por los servicios sociales (art. 15.4 Ley 44/2007).

- La Ley 44/2007 admite la contratación a tiempo parcial en función de la libre decisión de las partes y sin capacidad decisoria de los servicios públicos<sup>46</sup>. Sin embargo, establece un tope mínimo para este último, de tal modo que la jornada diaria o semanal ha de ser en todo caso superior a la mitad de la jornada de trabajo de una persona trabajadora a tiempo completo comparable (que será uno de inserción también), y en el supuesto de modificación de la jornada inicialmente pactada, la empresa de inserción habrá de comunicar -por enésima vez- dicho cambio a los servicios sociales (art. 13.1). Este límite obedece a dos claros objetivos, por un lado, y principalmente, evitar que la escasa duración de los servicios prestados acabe por resultar ineficaz para la inclusión laboral; a la par, hacer compatible la vida personal y familiar, en numerosas ocasiones muy complicada y fuente de su exclusión; y por otro, frenar el sobredimensionamiento de jornada provocado por unas horas complementarias no siempre bien utilizadas<sup>47</sup>. En todo caso, las posibles modificaciones sobre la jornada inicialmente pactada (que, con respeto a la legalidad, pueden obedecer a un aumento o a una disminución de la parcialidad, al cambio de una completa a una parcial o en sentido contrario) deberán ser comunicadas por la empresa de inserción a la oficina de empleo y a los servicios sociales competentes, reiterando en parte lo ya impuesto por el art. 12.2 Ley 44/2007.
- Las peculiaridades de la relación laboral dibujada por la norma específica sirven para adaptar una relación de servicios a las dificultades desencadenadas por las características de las personas trabajadoras en riesgo de exclusión. A la sazón, incorpora un nuevo permiso remunerado para estas personas trabajadoras: previo aviso

46. Aun cuando su finalidad viene dada por su compatibilidad con el itinerario de inserción, para algunas opiniones resulta llamativo que en tal decisión no se contemple la intervención pública, VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., p. 242.

47. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: "Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre", cit., p. 32.

- y justificación, tendrán derecho a ausentarse del trabajo, sin pérdida de salario, para asistir a tratamientos de rehabilitación, participar en sesiones de formación y readaptación profesional o realizar cualquier otra medida de acompañamiento prevista en su itinerario personalizado de inserción con las pautas que en el mismo se establezcan (art. 13.2). La norma no fija máximos, por tanto, y siempre que aparezca especificado en su itinerario, dichas ausencias serán justificadas y retribuidas<sup>48</sup>. Para cuantas no estén incluidas en dicho supuesto, es decir, aquéllas motivadas por la situación física o psicológica derivada de la situación de exclusión social, pero no contempladas en su itinerario, también encuentran amparo legal y, por ende, justificación -pero, en principio, sin contraprestación-, cuando los servicios sociales así lo determinen, sin perjuicio de que sean comunicadas por la persona trabajadora a la empresa (según el caso, la información proporcionada podría ser previa a la ausencia o, en la mayor parte de las ocasiones, *a posteriori*). La última palabra la tienen aquéllos como vigilantes y garantes de la evolución del proceso de inserción de acuerdo con las pautas del itinerario y no conforme a las expectativas de rentabilidad que, como empresas que compiten, tienen estas organizaciones<sup>49</sup>. En este caso, la intervención pública de supervisión viene justificada por tratarse de eventualidades no contempladas en el itinerario de inserción y que, además, no quedan cubiertas por otros supuestos de licencias o suspensiones legalmente previstos, como pudiera ser una incapacidad temporal<sup>50</sup>.
- Si bien las causas de extinción de este contrato son las mismas (la propia norma se remite al ET), presenta varias diferencias importantes por las razones apuntadas. En primer lugar, los servicios sociales vuelven a tener un papel protagonista en la terminación del vínculo siquiera sea por su obligación de emitir informe con carácter previo no vinculante a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa; además, cuando finalice efectivamente la prestación de servicios, el empresario comunicará dicho suceso a los citados servicios y a los públicos de empleo (art. 14.4). Resulta difícil entender el sentido de ese informe “previo”: sobre qué ha de versar el informe, a quién va dirigido y qué finalidad tiene son

48. ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre”, cit., p. 32.

49. VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa y MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, cit., p. 164.

50. Como bien precisa la autora, si existe baja médica no es necesario la ratificación de los servicios sociales, AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Civitas, Madrid, 2009, p. 98.

cuestiones sobre las que no es fácil aventurar una respuesta y sobre las que la norma no ofrece pauta de orientación alguna<sup>51</sup>.

En segundo término, no será de aplicación, en un primer momento, el despido disciplinario motivado por la embriaguez habitual o toxicomanía cuando repercutan negativamente en el trabajo a las personas empleadas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social. Sin embargo, atendiendo a la idea de que esta obligación de dar cuenta viene referida a las personas trabajadoras en proceso de rehabilitación de problemas adictivos, parece lógico concluir que la empresa ha de comunicar la embriaguez y la toxicomanía de la persona empleada aun en el caso de que no alcancen ese perfil de habitualidad y repercusión negativa en el trabajo que el ET requiere para constituir la causa del despido<sup>52</sup>.

La respuesta cambia si la situación persistiera y la persona empleada no iniciara dicho proceso de deshabitación o desintoxicación, o lo abandonara sin causa justificada; entonces sí se considerará un incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción, habilitando a la persona empleadora para llevar a cabo su despido disciplinario. A la vista de la intención de la ley, queda la duda sobre el recurso por parte del empresario al despido por transgresión de la buena fe contractual por actuaciones motivadas por el consumo de sustancias adictivas o al despido por causas objetivas (incapacidad sobrevenida). Parece más adecuada la aplicación analógica de las soluciones *supra* apuntadas.

- Siguiendo con la inspiración en vínculos formativos, pues no de otro modo puede verse este contrato, si a su término la persona trabajadora continuara en la empresa, no podrá concertarse un nuevo período de prueba y es computado el tiempo de servicios prestados a efectos de antigüedad; tenor idéntico al contenido en el ET.
- En fin, sigue sin ser desarrollada todavía la disposición adicional 4ª Ley 44/2007, que encomienda a una futura norma la fase de transición desde la empresa de inserción al mundo laboral “sin red”, quizá a semejanza de los enclaves laborales para personas con capacidades diversas.

51. VIQUEIRA PÉREZ, Carmen: “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, cit.

52. VIQUEIRA PÉREZ, Carmen: “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, cit.



## 5. Las empresas de inserción como laboratorio para la creación de empleos verdes o como parte de la economía circular

Las empresas de inserción pueden ser la herramienta idónea para cumplir de manera holística las finalidades apuntadas por la Ley de Cambio Climático: proteger al medioambiente en virtud de las actividades realizadas a través de los empleos denominados verdes, llevar a cabo procesos de economía circular o de bioeconomía, proporcionar empleo digno y decente en lugares y/o colectivos que sufren las transiciones ecológicas y ayudar a fijar población en los territorios rurales.

### 5.1. Los empleos verdes en las empresas de inserción: características

Como ya se ha apuntado, los yacimientos de empleo vinculados al empleo verde tienen como principales ventajas que ayudan a fijar la población y provocan una demanda de empleo heterogénea, tanto en cualificación como en tiempo de trabajo. Por la intensa implicación que suelen tener con el medio en el que se desarrollan son más difíciles de deslocalizar y por esta razón resultaría más estables y contribuirían a la fijación de poblaciones en los entornos<sup>53</sup>. Esta ventaja se alinea claramente con la oportunidad que supone la creación de entidades de economía social como las empresas de inserción, claramente implicadas e imbricadas con su entorno y que, en muchas ocasiones, su actividad consiste precisamente en prestar servicios asistenciales a otras empresas o las propias personas que habitan los territorios.

A la afirmación anterior se suma la necesidad de recualificación o formación necesaria para atender a las nuevas demandas de competencias vinculadas a la transición hacia un desarrollo sostenible y bajo en emisiones<sup>54</sup>, y las empresas de inserción, merced a los itinerarios destinados a las personas en inserción, están en una situación de ventaja a la hora de hacer frente a esa demanda, adaptando las competencias en las que forman al personal de inserción a las concretas necesidades detectadas.

En estas actividades, es preciso prestar atención al trabajo en clave de igualdad y no discriminación, en particular, por razón de género, en tanto las ocupaciones vinculadas a numerosas actividades de energías renovables son técnicas, y la brecha tecnológica impide acceder a muchas potenciales trabajadoras, asimismo, cuantas

53. MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleo verde”. En *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales* (Dir. RIVAS VALLEJO, Pilar), Laborum, Murcia, 2013, p. 278.

54. OIT: *Los empleos verdes se vuelven realidad. Progreso y perspectivas para 2012*, OIT, Ginebra, 2013, p. 2.

prestan servicios en estos sectores, tienen que enfrentarse a la conocida segregación por razón de ocupación. En este sentido, los itinerarios de formación previstos han de incidir en reducir la brecha tecnológica hasta llegar a eliminarla, diseñando el contenido para permitir a las mujeres acceder a los trabajos técnicos en pie de igualdad.

En todo caso, el trabajo verde debe observar los principios que rigen la seguridad y la salud de las personas trabajadoras, ya que son indicadores esenciales del trabajo decente<sup>55</sup>. Y, sin embargo, se presta escasa atención a los riesgos laborales que existen en tales empleos<sup>56</sup>, resultado de una combinación de nuevos y emergentes, especialmente aquellos provocados por las nuevas tecnologías. Así, la producción de energía solar utiliza más de 15 materiales peligrosos para la fabricación de paneles fotovoltaicos, sin olvidar los riegos físicos de su instalación; en la energía eólica las personas empleadas tal vez se vean expuestas a riesgos químicos derivados de la exposición a resinas epoxídicas, al estireno y disolventes, a gases, vapores y polvos nocivos, y a riesgos físicos provocados por los elementos móviles, así como a la manipulación en la fabricación y mantenimiento de cuchillas, con riesgo de exposición a polvos y emanaciones de gases tóxicos provenientes de la fibra de vidrio, de endurecedores, de aerosoles y de fibras de carbono; la bioenergía (con todas las prevenciones a ella asociados) une los riesgos de la agricultura con los derivados del proceso térmico, como carcinógenos, monóxido de carbono, óxidos de azufre, plomo, compuestos orgánicos volátiles, e incluso pequeñas cantidades de mercurio, metales pesados y dioxinas; el reciclaje de residuos es una de las actividades más potencialmente peligrosa y dependerá su grado del material a reciclar<sup>57</sup>; en fin, también las actividades tradicionales que pasan por el tamiz ecológico han de afrontar nuevos riesgos vinculados a las nuevas formas de producción o materiales empleados<sup>58</sup>.

## 5.2. La economía circular: gestión de residuos y reciclaje como nicho de actividad de las empresas de inserción

Enumeradas las características de los denominados ecoempleos, y las interconexiones con las empresas de inserción, conviene examinar las actividades que pudieran

55. OIT: *Promover la seguridad y salud en una economía verde*, OIT, Ginebra, 2012, p. 1.

56. OIT: *Promover la seguridad y salud en una economía verde*, cit., p. 3.

57. Siguiendo OIT, *Promover la seguridad y salud en una economía verde*, cit., pp. 3 y ss.

58. Un análisis exhaustivo de los riesgos laborales en este tipo de ocupaciones en AA.VV.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales* (AGRA VIFORCOS, Beatriz, Dir.), Tirant lo blanch, Valencia, 2017. Respecto a los nuevos riesgos, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: *La salud mental de las personas trabajadoras: tratamiento jurídico preventivo en un contexto productivo postpandemia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

integrar el subsector productivo de la economía circular, con el fin de comprobar la coincidencia (o no) con las desarrolladas por las entidades de economía social y las posibilidades de crecimiento en este ámbito.

En cuanto hace a la economía circular objeto de análisis y dentro de las actuaciones destinadas a la mitigación del cambio climático, cada vez ocupa un lugar más preeminente, tal y como defiende la Comisión Europea (para conseguir la neutralidad climática, deben intensificarse las sinergias entre circularidad y reducción de las emisiones<sup>59</sup>).

La denominada economía circular, destinada a lograr una transición en el modelo económico desde el aspecto lineal (extraer-fabricar-usar-tirar) a otro sostenible y que considera al residuo como recurso<sup>60</sup>, es definida por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (igual definición contiene la Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles), como “sistema económico en el que el valor de los productos, materiales y demás recursos de la economía dura el mayor tiempo posible, potenciando su uso eficiente en la producción y el consumo, reduciendo de este modo el impacto medioambiental de su uso, y reduciendo al mínimo los residuos y la liberación de sustancias peligrosas en todas las fases del ciclo de vida, en su caso mediante la aplicación de la jerarquía de residuos” (art. 2.k).

Las actividades productivas que integra pretenden atajar la incidencia de los residuos en el cambio climático, en tanto “estos suponen una fuente difusa de emisión de gases de efecto invernadero, principalmente debido al metano emitido en vertederos que contienen residuos biodegradables... En España la gestión de residuos todavía descansa preponderantemente en el vertedero, con lo que una política de residuos que aplique rigurosamente el principio de jerarquía contribuirá a una mayor sostenibilidad, así como a la implantación de modelos económicos circulares” (Preámbulo de la Ley 7/2022). Por ello, este tipo de sistema de producción precisa de una adecuada gestión del reciclado de los residuos (cuando existan), entendiendo por reciclaje “toda operación de valorización mediante la cual los materiales de residuos son transformados de nuevo en productos, materiales o sustancias, tanto si es con la finalidad original como con cualquier otra finalidad. Incluye la transformación del

59. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, 2020.

60. GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: “Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea”, cit., p. 270.

material orgánico, pero no la valorización energética ni la transformación en materiales que se vayan a usar como combustibles o para operaciones de relleno” (art. 2).

Precisamente la finalidad de la Ley 7/2022 radica en “la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo” (art. 1.2).

Para cumplir con esa finalidad de reducción de residuos y reciclado, el art. 24 de la norma analizada (preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos) obliga a que las autoridades competentes adopten las medidas necesarias para asegurar que los residuos se destinen a preparación para la reutilización, reciclado u otras operaciones de valorización y para ello promoverán el fomento del establecimiento de redes de preparación para la reutilización y de reparación y el apoyo a tales redes, especialmente cuando quien realice esa actividad sean entidades de economía social autorizadas para gestionar residuos. Por tanto, la Ley hace un llamamiento expreso al apoyo a las entidades de economía social que desarrollen su actividad productiva en este sector. Para cumplir esta finalidad, específicamente el citado precepto ordena promover la utilización de instrumentos económicos, criterios de adjudicación, objetivos cuantitativos u otras medidas, como las que se analizarán en los siguientes apartados.

Obliga a las entidades locales, para facilitar la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad, a establecer la recogida separada de, al menos, las siguientes fracciones de residuos de competencia local (art. 25.2):

- a) El papel, los metales, el plástico y el vidrio,
- b) Los biorresiduos de origen doméstico antes del 30 de junio de 2022 para las entidades locales con población de derecho superior a cinco mil habitantes, y antes del 31 de diciembre de 2023 para el resto. Se entenderá también como recogida separada de biorresiduos la separación y reciclado en origen mediante compostaje doméstico o comunitario,
- c) Los residuos textiles antes del 31 de diciembre de 2024,
- d) Los aceites de cocina usados antes del 31 de diciembre de 2024,
- e) Los residuos domésticos peligrosos antes del 31 de diciembre de 2024, para garantizar que no contaminen otros flujos de residuos de competencia local,

- f) Los residuos voluminosos (residuos de muebles y enseres) antes del 31 de diciembre de 2024, y
- g) Otras fracciones de residuos determinadas reglamentariamente.

Y para 2035, el porcentaje de residuos municipales recogidos separadamente será como mínimo del 50 % en peso del total de residuos municipales generados (art. 25.5).

De nuevo, en la recogida selectiva y posterior tratamiento y valorización desempeñan (están llamadas a ello) un papel fundamental las entidades de economía social y, en particular, las empresas de inserción, las cuales cuentan con los instrumentos legales oportunos para liderar el cambio pretendido por la economía circular y se dedican a varias de las actividades necesarias para llevar a cabo el tratamiento y valorización requeridos.

La mención en el art. 24 de estas entidades no resulta baladí, en tanto se ve reafirmada con la reiteración en su consideración como un agente protagonista en el ámbito de la economía circular, merced a su reiteración en los arts. 41 y 47. Es más, el art. 20 (obligaciones del productor inicial u otro poseedor relativas a la gestión de sus residuos) tiene, entre otras posibilidades, la opción de entregar los residuos a una entidad pública o privada de recogida de residuos, incluidas las entidades de economía social, para su tratamiento. Por su parte, el Anexo VI (Ejemplos de medidas de prevención de residuos), en su apartado 16 apunta a la promoción de la reutilización de productos o preparación para la reutilización de productos desechados, especialmente mediante medidas educativas, económicas, logísticas o de otro tipo, como el apoyo a los centros y redes autorizados de recogida y reutilización, así como la promoción de su creación, especialmente en las regiones con elevada densidad de población o donde no existieran tales centros y redes. En este aspecto, prevé prestar especial atención a la promoción de las entidades de la economía social para la gestión de los centros y de conformidad con lo aquí afirmado, las redes de reparación y preparación para la reutilización podrán formar parte de los programas de formación profesional para la realización de dichas tareas.

La Unión Europea también apuesta por la economía circular como uno de los pilares fundamentales de la lucha contra el cambio climático. Tal sucede en el art. 9 de la Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, el cual, a la hora de señalar los objetivos medioambientales, menciona, junto a otros, el sector analizado:

- a) mitigación del cambio climático<sup>61</sup>;
- b) adaptación al cambio climático<sup>62</sup>;
- c) uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos<sup>63</sup>;
- d) transición hacia una economía circular;

61. Art. 10: Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a mitigar el cambio climático cuando dicha actividad contribuya de forma sustancial a estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático en consonancia con el objetivo a largo plazo referente a la temperatura del Acuerdo de París, mediante la elusión o reducción de las emisiones de tales gases o el incremento de su absorción, en su caso mediante la innovación en los procesos o productos, por alguno de los medios siguientes:

- a) la generación, la transmisión, el almacenamiento, la distribución o el uso de energías renovables en consonancia con la Directiva (UE) 2018/2001, en particular utilizando tecnologías innovadoras con un potencial de ahorro futuro significativo o mediante los refuerzos o las ampliaciones de la red que sean necesarios;
- b) la mejora de la eficiencia energética, excepto para las actividades de generación de electricidad a que se refiere el artículo 19, apartado 3;
- c) el aumento de la movilidad limpia o climáticamente neutra;
- d) el paso a la utilización de materiales renovables procedentes de fuentes sostenibles;
- e) el aumento del uso de tecnologías de captura y utilización de carbono y de captura y almacenamiento de carbono seguros para el medio ambiente que generen una reducción neta de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- f) el refuerzo de los sumideros de carbono, en particular mediante la prevención de la deforestación y de la degradación de los bosques, la recuperación de los bosques, la gestión sostenible y la recuperación de las tierras agrícolas, los pastizales y los humedales, la forestación y la agricultura regenerativa;
- g) la implantación de la infraestructura energética necesaria para posibilitar la descarbonización de los sistemas de energía;
- h) la producción de combustibles limpios y eficientes a partir de fuentes renovables o neutras en carbono, o
- i) la facilitación de cualquiera de las actividades mencionadas en las letras a) a h)

62. Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la adaptación al cambio climático cuando dicha actividad:

- a) incluya soluciones de adaptación que o bien reduzcan de forma sustancial el riesgo de efectos adversos del clima actual y del clima previsto en el futuro sobre dicha actividad económica o bien reduzcan de forma sustancial esos efectos adversos, sin aumentar el riesgo de efectos adversos sobre las personas, la naturaleza o los activos, o
- b) prevea soluciones de adaptación que, además de cumplir las condiciones establecidas en el artículo 16, contribuyan de forma sustancial a prevenir o reducir el riesgo de efectos adversos del clima actual y del clima previsto en el futuro o reduzcan de forma sustancial esos efectos adversos sobre las personas, la naturaleza o los activos, sin aumentar el riesgo de efectos adversos sobre otras personas, otras partes de la naturaleza u otros activos. (art. 11.1).

63. Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos cuando contribuya sustancialmente a lograr el buen estado de las masas de agua, incluidas las superficiales y las subterráneas, o a prevenir su deterioro cuando estén ya en buen estado, o bien cuando contribuya sustancialmente a lograr el buen estado medioambiental de las aguas marinas o a prevenir su deterioro cuando estén en buen estado medioambiental, por alguno de los medios siguientes:

- a) proteger el medio ambiente de los efectos adversos de los vertidos de aguas residuales urbanas e industriales, en especial de contaminantes que son objeto de preocupación creciente como los productos farmacéuticos

- e) prevención y control de la contaminación<sup>64</sup>;
- f) protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas<sup>65</sup>.

y los microplásticos, garantizando la recogida, el tratamiento y el vertido adecuados de las aguas residuales urbanas e industriales;

b) proteger la salud humana de los efectos adversos de toda contaminación de las aguas destinadas al consumo humano garantizando que estas estén libres de cualquier microorganismo, parásito o sustancia que pueda representar un peligro para la salud humana, y mejorando el acceso de la población al agua potable limpia; c) mejorar la gestión y la eficiencia del agua, en particular protegiendo y mejorando el estado de los ecosistemas acuáticos, fomentando el uso sostenible del agua mediante la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, por ejemplo, con medidas como la reutilización del agua, reduciendo progresivamente los contaminantes en las aguas superficiales y subterráneas, contribuyendo a reducir los efectos de inundaciones y sequías, o mediante cualquier otra actividad que proteja o mejore el estado cualitativo y cuantitativo de las masas de agua;

d) velar por la utilización sostenible de los servicios de los ecosistemas marinos o contribuir al buen estado medioambiental de las aguas marinas, en particular, protegiendo, conservando y restaurando el medio marino, y evitando o reduciendo los vertidos en el medio marino, o

e) la facilitación de cualquiera de las actividades enumeradas en las letras a) a d) (art. 12.1).

64. Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la prevención y el control de la contaminación cuando contribuya de forma sustancial a la protección frente a la contaminación del medio ambiente por alguno de los medios siguientes:

a) prevenir o, cuando esto no sea posible, reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera, el agua o la tierra, distintas de los gases de efecto invernadero;

b) mejorar los niveles de calidad del aire, el agua o el suelo en las zonas en las que la actividad económica se realiza y minimizar al mismo tiempo los efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente, o el riesgo de generarlos;

c) prevenir o reducir al mínimo cualquier efecto adverso para la salud humana y el medio ambiente provocado por la producción, el uso y la eliminación de productos químicos;

d) realizar labores de limpieza de los residuos abandonados y de cualquier otra contaminación, o

e) facilitar cualquiera de las actividades mencionadas en las letras a) a d) (art. 14).

65. Se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas cuando dicha actividad contribuya de forma sustancial a proteger, conservar o recuperar la biodiversidad o a lograr las buenas condiciones de los ecosistemas, o a proteger los ecosistemas que ya están en buenas condiciones, por medio de:

a) la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, en particular logrando un estado de conservación favorable de los hábitats naturales y seminaturales y de las especies o evitando su deterioro si su estado de conservación ya es favorable, y protegiendo y restaurando los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos a fin de mejorar su estado y su capacidad de prestar servicios ecosistémicos;

b) el uso y la gestión sostenibles de la tierra, en particular la protección adecuada de la biodiversidad del suelo, la neutralidad en la degradación de las tierras y el saneamiento de los terrenos contaminados;

c) unas prácticas agrícolas sostenibles, en particular aquellas que contribuyen a mejorar la biodiversidad o a frenar o evitar la degradación de los suelos y otros ecosistemas, la deforestación y la pérdida de hábitats;

d) una gestión forestal sostenible, con unas prácticas y una utilización de los bosques y de los terrenos forestales que contribuyan a mejorar la biodiversidad o que frenen o eviten la degradación de los ecosistemas, la deforestación y la pérdida de hábitats, o e) la facilitación de cualquiera de las actividades mencionadas en las letras a) a d) (art. 15.1).

Su art. 13 considera actividades económicas pertenecientes a la economía circular, cuando dicha actividad: a) use los recursos naturales, especialmente materiales sostenibles de origen biológico y otras materias primas, en la producción de modo más eficiente, mediante, entre otras acciones la reducción del uso de materias primas primarias o el aumento del uso de subproductos y de materias primas secundarias, o medidas de eficiencia energética y de los recursos; b) aumente la durabilidad, la reparabilidad o las posibilidades de actualización o reutilización de los productos, especialmente en las actividades de diseño y fabricación; c) aumente la reciclabilidad de los productos, así como la reciclabilidad de los distintos materiales contenidos en dichos productos, entre otras maneras mediante la sustitución de los productos y materiales no reciclables o su menor utilización, especialmente en las actividades de diseño y fabricación; d) reduzca de forma sustancial el contenido de sustancias peligrosas y sustituya las sustancias extremadamente preocupantes en materiales y productos a lo largo de todo su ciclo de vida, de conformidad con los objetivos establecidos en el Derecho de la Unión, en particular sustituyendo dichas sustancias por alternativas más seguras y garantizando su trazabilidad; e) prolongue el uso de productos, concretamente por medio de la reutilización, el diseño para su durabilidad, nuevas orientaciones, el desmontaje, actualizaciones, la reparación y el uso compartido; f) aumente el uso de materias primas secundarias y la calidad de estas, en particular mediante un reciclado de residuos de alta calidad; g) prevenga o reduzca la generación de residuos, especialmente la procedente de la extracción de minerales y los residuos de la construcción y demolición de edificios; h) incremente la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos; i) aumente el desarrollo de la infraestructura de gestión de residuos necesaria para la prevención, para la preparación para la reutilización y para el reciclado, al tiempo que se garantiza que los materiales recuperados resultantes se reciclan como materias primas secundarias de alta calidad en la producción, evitando el ciclo de degradación; j) reduzca al mínimo la incineración y evite el vertido de los residuos, incluida la descarga en vertederos, de conformidad con los principios de la jerarquía de residuos; k) evite y reduzca la dispersión de residuos en el medio ambiente, o l) facilite las actividades mencionadas en las letras a) a k).

En el ámbito analizado, el potencial de la economía social, pionera en la creación de empleo vinculado a la economía circular, se verá fortalecido por los beneficios mutuos que aportarán el apoyo a la transición ecológica y el refuerzo de la inclusión social, en particular a través del Plan de acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que incluye como medidas clave el apoyo a la transición hacia la economía circular a través de la Agenda de Capacidades, el próximo Plan de acción para la economía social, el pacto por las capacidades y el Fondo Social Europeo



Plus<sup>66</sup>. Así, la aplicación de los principios de la economía circular a toda la economía de la UE podría aumentar el PIB de la UE en un 0,5 % adicional de aquí a 2030 y crear unos 700.000 puestos de trabajo nuevos. La UE centra atención en la electrónica y las TIC (como el derecho de reparación), baterías y vehículos (reciclaje de baterías), envases y embalajes (para garantizar que, de aquí a 2030, todos los envases existentes en el mercado de la UE sean reutilizables o reciclables de una forma económicamente viable), plásticos (Estrategia de la UE para el plástico en una economía circular), textiles (impulso a su reciclado), construcción y edificios, alimentos, agua y nutrientes<sup>67</sup>.

Este nuevo Plan de acción europeo para la economía circular reconoce que la economía social ha sido pionera en la creación de empleo vinculado a este sector y que su potencial se verá fortalecido por los beneficios mutuos que aportarán el apoyo a la transición ecológica y el refuerzo de la inclusión social; y por ello pretende fomentar las entidades de la economía social directamente relacionadas con la economía circular y visibilizar sus actividades (I Plan De Acción de Economía Circular 2021-2023).

En España, la Estrategia Española de Economía Circular “España 2030” establece los siguientes objetivos para el año 2030, capaces de generar a su vez nichos de empleo de forma correlativa a los mencionados a nivel europeo:

- Reducir en un 30 % el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- Reducir la generación de residuos un 15 % respecto de lo generado en 2010.
- Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50 % de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020, contribuyendo así al ODS.
- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.
- Mejorar un 10 % la eficiencia en el uso del agua.

66. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, 2020.

67. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, 2020.

En su desarrollo, el I Plan De Acción de Economía Circular 2021-2023 ya mencionado reconoce cómo “la Estrategia Española de Economía Social contempla la participación de la economía social en el diseño y desarrollo de Estrategias que, alineadas con la Agenda 2030 y la implementación de los ODS, fomenten el desarrollo sostenible y la economía circular”.

En conclusión, las entidades de economía social, de manera particular las empresas de inserción por sus características propias, y la economía circular son aliadas imprescindibles para luchar contra el cambio climático y, al tiempo, en favor del trabajo digno y decente.

### **5.3. La bioeconomía como sector clave de la economía circular en el sector agropecuario**

Dado que las entidades de economía social se asientan en territorios muchas veces olvidados por el resto de empresas, cuya potencialidad se centra en el sector primario (agrario y pecuario), la bioeconomía, como parte de la economía circular, supone uno de los nichos de actividad a valorar y potenciar, en especial para las empresas de inserción.

La bioeconomía abarca la producción de recursos biológicos renovables y la conversión de estos recursos y los flujos de residuos en productos con valor añadido, como alimentos, piensos, bioproductos<sup>68</sup> y bioenergía. Sus sectores e industrias (que incluyen la agricultura, la silvicultura, la pesca, la alimentación y la producción de papel y de pasta de papel, así como partes de las industrias química, biotecnológica y energética) tienen un fuerte potencial de innovación, debido a que utilizan una amplia gama amplia de ciencias y tecnologías industriales y de capacitación, junto con conocimientos locales y tácitos<sup>69</sup>. Así, una bioeconomía sostenible es el segmento renovable de la economía circular capaz de transformar los biorresiduos, residuos y descartes en recursos valiosos y generar innovaciones e incentivos para ayudar a los minoristas y a los consumidores a reducir de aquí a 2030 en un 50 % el desperdicio de alimentos<sup>70</sup>.

68. Los bioproductos son aquellos productos que derivan total o parcialmente de materiales de origen biológico.

69. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa”, 2012.

70. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente”, 2018.

Los sectores mencionados a nivel europeo representan un volumen de negocios anual de 2 billones de euros y más de 22 millones de puestos de trabajo, lo que supone aproximadamente el 9% de la mano de obra. Más aún, se espera obtener un crecimiento significativo gracias a la producción primaria sostenible, la transformación de alimentos y biotecnología industrial y las biorrefinerías, que conducirán a nuevas bioindustrias, transformarán las existentes y abrirán nuevos mercados para los bioproductos, y por tal motivo, es preciso desarrollar nuevos puestos de trabajo altamente cualificados y opciones de formación (que podrían ser llevadas a cabo en el seno de las empresas de inserción) para satisfacer las demandas del mercado laboral en estos sectores, así como en la agricultura, la silvicultura, la pesca y la acuicultura<sup>71</sup>.

En la línea con las afirmaciones precedentes, se prevé que la implantación de una bioeconomía europea sostenible dé lugar a la creación de empleo, en particular en las zonas costeras y rurales, como consecuencia de la creciente participación de los productores primarios en las bioeconomías locales, de un millón de nuevos puestos de trabajo de aquí a 2030<sup>72</sup>. El establecimiento de marcos para desarrollar e implantar innovaciones y fomentar el desarrollo de mercados para los bioproductos encierra el potencial de proporcionar una importante fuente de diversificación de la renta para los agricultores, silvicultores y pescadores, y de impulsar las economías rurales locales a través de una mayor inversión en capacidades, conocimientos, innovación y nuevos modelos empresariales<sup>73</sup>. Estas actividades contribuirían, sin duda, al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París en materia de cambio climático, pero también a la lucha contra la despoblación y en favor de la inclusión social.

## **6. Impulso a la alianza entre empresas de inserción y lucha contra el cambio climático desde las Administraciones Públicas**

Entre el elenco de medidas destinadas a potenciar el surgimiento y mantenimiento de las entidades de economía social, conviene parar la atención en aquella que se refiere específicamente a las empresas de inserción y viene de la mano de las Admi-

71. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa”, 2012.

72. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente”, 2018.

73. COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente”, 2018.

nistraciones Públicas, las cuales, como se ha visto, tienen que cumplir un número de obligaciones cada vez mayor en el ámbito de la economía circular.

Así, 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 adelante, la LCSP), incorpora en su art. 1.3 la máxima de que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales”. Para alcanzar dicho objetivo, entre otras medidas y por cuanto aquí interesa, regula la posibilidad de llevar a cabo una contratación reservada, que implica que en la licitación de determinados contratos públicos “únicamente podrán participar y en consecuencia resultar adjudicatarias, determinadas iniciativas empresariales”<sup>74</sup>.

La disposición adicional 4ª de la LCSP especifica que deberán fijarse los porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción. De tal manera que, en estos casos, el Consejo de Ministros mediante acuerdo, el órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales reservará a estas entidades el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido<sup>75</sup>.

En cuanto a los sectores a los que se aplicará la reserva, la disposición adicional 4ª remite a la determinación que se realice en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma por acuerdo del Consejo de Ministros, y respecto al porcentaje, y a falta de acuerdo en el ámbito del sector público estatal resultará de aplicación el porcentaje mínimo de reserva del 7%, el cual se incrementará hasta un 10% a los cuatro años de la entrada en vigor de la LCSP 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 a aquel al que se refiera la reserva y en el ámbito autonómico resultará de aplicación la normativa propia establecida al respecto y, en su defecto, la prevista a nivel de la Administración General

74. SENDRA PÉREZ, Esperanza: “Disposición adicional cuarta. Contratos reservados”. En *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 1968.

75. GARCÍA MARTÍN, Lidia y FERNANDO PABLO, Marcos M.: “La reserva de contratos públicos a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción”. En *La economía social y el desarrollo sostenible* (Coords. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Coruña, 2022, pp. 390 y ss.

del Estado<sup>76</sup>. En el resto de los casos, será cada Administración pública la que fije el porcentaje a reservar<sup>77</sup>.

En cuanto al objeto contractual del contrato reservado, la norma no fija limitaciones<sup>78</sup> y entre los sectores que recurren con mayor frecuencia a la compra reservada destacan el mantenimiento de parques y jardines y los servicios de limpieza; en menor medida, también pueden citarse los servicios de digitalización de documentos, servicios de correos, asistencia ciudadana y residuos<sup>79</sup>. Precisamente el reciclado y/o recogida de residuos resulta la actividad idónea para las empresas de inserción en cumplimiento de la doble finalidad examinada a lo largo de estas páginas.

De atender a la realidad de los contratos públicos con estas entidades, las cifras no resultan, a día de hoy, esperanzadoras<sup>80</sup>: el 19,7% de las empresas de inserción no tiene ningún contrato público y el 31% factura a las AAPP menos del 25% de su volumen global que han respondido al cuestionario. Cuantas pertenecen al “selecto club”, el 19,7% factura a las administraciones públicas entre un 25% y un 50% de su volumen de negocio y solo un 25% de empresas de inserción más del 50% de su facturación. Sin embargo, los porcentajes anteriores están aumentando, en tanto un 44,7% de las empresas de inserción ha incrementado su volumen de facturación en el sector público durante los últimos tres años.

Por cuanto hace a las Administraciones Públicas, el 81,3% manifiesta como principal problema el “desconocimiento por la representación política de las posibilidades que ofrece la ley” y un 73,4% reconoce su “desconocimiento de los servicios que prestan las empresas de inserción”, aunque el 62,5% ve necesario o muy necesario que las empresas de inserción desarrollen nuevos servicios para incrementar su contratación pública<sup>81</sup>.

De los contratos públicos adjudicados a estas entidades, un 34,6% son reservados, un 34,6% en libre concurrencia, y un 30,8% menores. Sin embargo, en términos

76. TARDÍO PATO, José Antonio: “La aplicación de los contratos del sector público reservados a empresas con trabajadores con discapacidad y en riesgo o en situación de exclusión social”. En *Observatorio de los contratos públicos 2020* (Dir. GIMENO FELIU, José María), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2021, pp. 216 y ss.

77. GARCÍA MARTÍN, Lidia y FERNANDO PABLO, Marcos M.: “La reserva de contratos públicos a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción”, cit., pp. 392 y ss.

78. SENDRA PÉREZ, Esperanza: “Disposición adicional cuarta. Contratos reservados”, cit., pp. 1968 y ss.

79. GARRIDO JUNCAL, Andrea: “La contratación reserva y el concierto como forma de gestión de los servicios sociales: consideraciones críticas para una consolidación definitiva”, En *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2021, p. 230.

80. FAEDEI: *Estudio sobre los contratos reservados a empresas de inserción en España*, 2019, pp. 65 y ss.

81. FAEDEI: *Estudio sobre los contratos reservados a empresas de inserción en España*, 2019, pp. 65 y ss.

económicos, el 77,5% del importe procede de los contratos reservados, un 20,7% de licitaciones sin reserva y un 1,8% de contratos menores. Y el porcentaje real efectivo de la reserva de contratos públicos para empresas de inserción y centros especiales de empleo se estima en torno al 0,25% del total de la contratación pública: unos 250 millones de euros sobre un total de unos 100.000 millones de euros. Con todo, las empresas de inserción son las que reciben menos contratos: dentro de la reserva, su porcentaje de contratación es inferior al 5%, correspondiendo el restante 95% a los centros especiales de empleo, de ahí que sea necesario divulgar y cumplir aquellas buenas prácticas elaboradas al respecto<sup>82</sup>, en orden a conseguir una mayor actividad de estas empresas en los sectores de los empleos verdes y la economía circular.

82. FAEDEI: *Estudio sobre los contratos reservados a empresas de inserción en España*, 2019, pp. 65 y ss.

## Bibliografía

- AA.VV.: *Estudio sobre la situación de las empresas de inserción en España*, Colección Herramientas para la Inclusión, Vol. 2, Fundación Un Sol Món, Caixa Catalunya Obra Social, 2007.
- AA.VV.: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales* (AGRA VIFORCOS, Beatriz, Dir.), Tirant lo blanch, Valencia, 2017.
- AERESS: *Estudio de necesidades, retos y dificultades de formación y empleo de las entidades, en la recuperación post COVID19, en los colectivos en riesgo y/o de exclusión social*, diciembre 2021.
- AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: “La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 83, 2009.
- AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Civitas, Madrid, 2009.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre”, *Tribunal Social*, nº 214, 2008, pp. 31 y ss.
- ASKUNZE, Carlos: “Economía social”. En *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutua. Hegoa, 2007, pp. 107-113.
- BURGOS ROSADO, Lourdes: “El autoempleo como fórmula de emancipación de los jóvenes. Especial referencia a las empresas de economía social”. En: *Jóvenes y políticas públicas*, Wolters Kluwer, Madrid, 2007, pp. 287-239.
- CARRIL VÁZQUEZ, Xosé Manuel: “Las cooperativas del (y en el) mar como entidades de economía social (y solidaria)”, *Revista General de Derecho del Trabajo*, nº 37, 2014.
- CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo: “Eco-labour law intersectionalities: from the green transition to legal certainty for workers”. En *Labour Law and Ecology* (Dir. CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo), Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor, 2022.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “La innovación al servicio del crecimiento sostenible: una bioeconomía para Europa”, 2012.

- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente”, 2018.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva”, 2020.
- COMISIÓN EUROPEA: Comunicación sobre “Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática”, 2021.
- EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING, *Skills for green Jobs. Country report: Spain*, 2010.
- FAEDEI: Estudio sobre los contratos reservados a empresas de inserción en España, 2019.
- FAEDEI: *Memoria Social 2020. Empresas de inserción*, FAEDEI, Madrid, 2020.
- FAEDEI y AERESS: *El acompañamiento en las empresas de inserción*, 2014.
- FERNÁNDEZ VILLA, María Isabel y GALLEGU, Mery: *Balance social. Fundamentos e implementación*, UPB. Medellín, 1996.
- GARCÍA ARÉJULA, Jesús María: “La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco”, *Revista de servicios sociales*, nº 58, 2015, pp. 121-135, DOI: 10.5569/1134-7147.58.10.
- GARCÍA CALAVIA, Miguel Ángel: “Las empresas de inserción en España en 2019”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 36, 2020, pp. 131-152.
- GARCÍA MARTÍN, Lidia y FERNANDO PABLO, Marcos M.: “La reserva de contratos públicos a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción”. En *La economía social y el desarrollo sostenible* (Coords. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Coruña, 2022, pp. 389-409.
- GARRIDO JUNCAL, Andrea: “La contratación reserva y el concierto como forma de gestión de los servicios sociales: consideraciones críticas para una consolidación definitiva”, En *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2021, pp. 230 y ss.
- GIZATEA: *El acompañamiento en las empresas de inserción*, 2019, <https://www.gizatea.net/publicaciones/manual-de-acompanamiento-en-las-empresas-de-insercion-proceso-y-herramientas/>.
- GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: “Claves básicas para entender el presente y futuro de la economía circular en la Unión Europea”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº XXIII, 2022, pp. 269-301.
- IPCC: Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6), 19 de marzo de 2023.



- LUJÁN ALCARAZ, José: “Empresas de inserción”, *Aranzadi social*, nº 5, 2007, pp. 1133-1150.
- MENDOZA MORENO, David: “El derecho del empleo ante las personas con especial vulnerabilidad social en empresas de inserción”, *Revista Digital Facultad de Derecho UNED*, nº 4, 2011.
- MIÑARRO YANINI, Margarita: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el empleo verde”. En *Cambio climático y derecho social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (Dir. MIÑARRO YANINI, Margarita), Universidad, Jaén, 2021, pp. 43-70.
- MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Ecosistema socio-jurídico y políticas regeneradoras de los mercados de trabajo: oportunidades, incentivos y experiencias de autoempleo verde”. En *Aspectos medioambientales de las relaciones laborales* (Dir. RIVAS VALLEJO, Pilar), Laborum, Murcia, 2013.
- OECD: *Regional Industrial Transitions to Climate Neutrality*, *OECD Regional Development Studies*, OECD Publishing, Paris, 2023.  
<https://doi.org/10.1787/35247cc7-en>.
- OIT: *Promover la seguridad y salud en una economía verde*, OIT, Ginebra, 2012.
- OIT: *Los empleos verdes se vuelven realidad. Progreso y perspectivas para 2012*, OIT, Ginebra, 2013.
- QUIRÓS HIDALGO, José Gustavo: “El fomento del empleo juvenil a través de las empresas de inserción”. En: *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades* (Dir. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana), Tirant lo blanch, Valencia, 2017, pp. 293-324.
- RETOLAZA ÁVALOS, José Luis *et alii*: “Las empresas de inserción en España: ¿una oportunidad perdida?”, *Revista vasca de economía social*, nº 10, 2013, pp. 97-123.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: *La salud mental de las personas trabajadoras: tratamiento jurídico preventivo en un contexto productivo postpandemia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo: “Texto comparado de la Ley 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción, y de las modificaciones propuestas a dicha norma en el Anteproyecto de Ley integral de impulso de la Economía Social”, Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo, de 2 de mayo de 2023, <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/05/texto-comparado-de-la-ley-442007-de-13.html>.
- SASTRE IBARRECHE, Rafael: “Empleo y desarrollo del Protocolo de Kioto: los derechos de implicación de los trabajadores”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 19, 2009.

- SENDRA PÉREZ, Esperanza: “Disposición adicional cuarta. Contratos reservados”. En *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 1968 y ss.
- SOLER ARREBOLA, José Antonio: “Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción”, *Temas Laborales*, nº 95, 2008, pp. 45-80.
- SUSTAINLABOUR: *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso español*, OIT, Madrid, 2012.
- TARDÍO PATO, José Antonio: “La aplicación de los contratos del sector público reservados a empresas con trabajadores con discapacidad y en riesgo o en situación de exclusión social”. En *Observatorio de los contratos públicos 2020* (Dir. GIMENO FELIU, José María), Thomson Reuters, Cizur Menor, 2021, pp. 216 y ss.
- TASCÓN LÓPEZ, Rodrigo: “Reciclado”. En: *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017, pp. 423-437.
- TASCÓN LÓPEZ, Rodrigo: “Las empresas de inserción como herramienta para contribuir a alcanzar el fin de la pobreza”. En *La economía social y el desarrollo sostenible* (Coords. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y ÁLVAREZ CUESTA, Henar), Colex, Coruña, 2022, pp. 21-48.
- VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa & MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: “Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, nº 298, 2008, pp. 115-178.
- VALLECILLO GÁMEZ, María Rosa & MOLINA NAVARRETE, Cristóbal: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Comares, Granada, 2008.
- VIQUEIRA PÉREZ, Carmen: “Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción”, *Revista General de Derecho*, nº 17, 2008.

# EMPRESAS DE INSERCIÓN Y ECONOMÍA CIRCULAR: EL ITINERARIO FORMATIVO COMO HERRAMIENTA PARA LA TRANSICIÓN JUSTA

WORK INTEGRATION SOCIAL ENTERPRISES AND CIRCULAR ECONOMY: THE TRAINING PROCESSES AS A TOOL FOR JUST TRANSITION

**Sergio Canalda Criado**

Profesor Lector Serra Húnter

Universitat de Barcelona

ORCID: <https://0000-0002-7536-1711>

## RESUMEN

En este trabajo se analiza la capacidad de la economía social para favorecer una transición ecológica socialmente justa desde el punto de vista de las personas empleadas en las entidades que forman parte de la economía social. Más concretamente, el objeto de estudio evalúa la capacidad de las empresas de inserción para garantizar el derecho a la formación de las personas sujetas a itinerarios de inserción con el fin de conseguir su plena integración en un mercado laboral en transición hacia modelos de producción más sostenibles. De esta manera, se toma como referencia la economía circular como sector específico de actuación de las empresas de inserción para contrastar la oferta formativa relacionada con la economía circular y la base formativa de los puestos de trabajo de las personas trabajadoras de las empresas de inserción.

**PALABRAS CLAVE:** Economía social, Economía circular, empresas de inserción, transición justa, formación profesional.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** CANALDA CRIADO, Sergio "Empresas de inserción y economía circular: el itinerario formativo como herramienta para la transición justa", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 211-246. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26554>

#### **ABSTRACT**

This paper analyses the capacity of the social economy to encourage a socially just ecological transition from the point of view of the people employed in the entities that form part of the social economy. More specifically, the object of study assesses the capacity of Work integration social enterprises (WISEs) to guarantee the right to training of workers involved in accompanying and training processes, in order to achieve their full integration into a labour market in transition towards more sustainable models of production. In this sense, the circular economy is taken as a specific sector of action for WISEs in order to contrast the vocational training supply related to the circular economy and the training background of the workplaces of the WISEs employees.

**KEYWORDS:** Social Economy, Circular Economy, work integration social enterprises, just transition, vocational training.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K31, J83, L31, M53, Q01.

## EXPANDED ABSTRACT

This article analyses the contribution of the social economy to a socially just ecological transition. To this aim, it analyses the training capacity of Work Integration Social Enterprises as specific actors of the social economy with an important role in the circular economy.

The first part of the paper examines the interrelationship between the circular economy and the social economy from the regulatory perspective of the European Union (EU) and Spain. To this end, the political documents and legal instruments adopted in the EU (the 2021 action plan for the social economy, the 2020 new Circular Economy Action Plan, the European Green Deal) and in Spain (the Spanish 2030 Circular Economy Strategy, the Spanish Social Economy Strategy 2023-2027) that demonstrate a connection between the two are studied. The first conclusion of the research is that a greater number of documents adopted at EU level than at national level show the connection between the social economy and the circular economy, especially when it comes to the ecological transition. Subsequently, the analysis focuses on vocational training as a specific element of policies contributing to the achievement of a socially just ecological transition as set out in the International Labour Organisation's Guidelines for a Just Transition to Environmentally Sustainable Economies and Societies for All, the Council Recommendation of 16 June 2022 to ensure a just transition to climate neutrality and the Spanish Just Transition Strategy. In all of them, vocational training appears as a specific component, separate from employment policies, thus highlighting its importance as a policy area for socially just ecological transition. With regard to the specific policies included, the article sets out the main features of the various proposed reforms of vocational training contained in these instruments, although it is argued that there is a common trend for the whole training system to be redesigned in order to bring in the environmental dimension. The article also highlights the differences between the vocational training measures set out in the Spanish Just Transition Strategy and the measures in the Circular Economy Strategy.

The second part of the paper presents, in the first sub-section, the legal framework of the right to vocational training, taking into consideration the Spanish Constitution and the Organic Law on Vocational Training. The analysis highlights the relationship of the right to vocational training with other rights such as the right to education or the right to work. Subsequently, the relevant supranational regulations are analysed in order to apprehend the obligations of the public authorities to fulfil the right to vocational training: the European Social Charter, the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Then, the article presents the institutional framework of the Vocational Training System in Spain, including the training supply and the capacity of enterprises to participate as entities providing the corresponding training actions. With regard to the latter, the paper criticises the absence of explicit references to the vocational

training provided by Work Integration Social Enterprises to people employed in insertion programmes both in the Organic Law on Vocational Training (Organic Law 3/2022) and in the Law regulating the Vocational Training System in the workplace (Law 30/2015), despite the special role that training plays in the social purpose of Work Integration Social Enterprises. Finally, it contains a brief mention of the recently approved Employment Law (Law 3/2023) and the Spanish Active Employment Support Strategy 2021-2024 as the latest legislative developments affecting the regulatory framework of the right to vocational training.

The following subsection analyses the regulation of Work Integration Social Enterprises through Law 44/2007 and the Social Economy Law (Law 5/2011). Specifically, it argues the inclusion of Work Integration Social Enterprises in the scope of the social economy and analyses in detail the content of Law 44/2007 with regard to the most relevant aspects of their social purpose. Concerning Law 44/2007, it is noted that the law states that the common labour legislation is applicable to people employed in insertion programmes - which implies that the basic labour rights in vocational training provided for in the Workers' Statute are applicable to them. The article also criticises the lack of specific regulation of the vocational training rights of people employed in insertion programmes.

In the last part of the research, the training capacity of Work Integration Social Enterprises to train their workers in the skills considered favourable for employability in the circular economy is studied. The reason for focusing the study on the case of Work Integration Social Enterprises is due to their significant presence in activities related to the circular economy and the importance of the training received by people employed in insertion programmes. To this end, the research examines the presence of occupational qualifications linked to the circular economy according to the Prospective Study of Economic Activities related to the Circular Economy in Spain of the State Public Employment Service ("Servicio Público de Empleo Estatal", SEPE) among the occupational qualifications detected in Work Integration Social Enterprises by the academic literature. Overall, the prospective study of the SEPE identifies up to 26 professional qualifications affecting up to seven professional families linked to the circular economy. For their part, the results of the map of qualifications detected in Work Integration Social Enterprises show a total of 58 professional qualifications corresponding to 18 professional families.

As a result of the analysis, the study suggests a high degree of training capacity of the Work Integration Social Enterprises: on the one hand, it is found that five level 1 qualifications are classified as relevant for the circular economy. In this respect, up to three of the aforementioned qualifications coincide with those detected in the insertion enterprises, which is due to the level of training susceptible of being offered to the people employed in the insertion programmes; on the other hand, the potential of Work Integration Social Enterprises to pro-

vide training to their own workers is highlighted, taking into account the greater training of workers employed by companies operating in the economic activities where Work Integration Social Enterprises predominate.

In the conclusions, in addition to setting out the main results of the study, the limitation of using the SEPE report as a reference is noted, as well as the necessary amendment of Law 44/2007, considering the horizon of the ecological transition.

## SUMARIO

I. Economía social, economía circular y formación profesional como política para la transición justa. 1. La intrínseca relación entre la economía social y la economía circular en el contexto de la transición ecológica. 2. La formación profesional en el marco de la transición justa: la economía circular como caso específico. II. La formación profesional: marco legal y su papel en las empresas de inserción. 1. El derecho a la formación profesional: marco normativo desde una lectura multinivel. 2. La formación profesional en el marco de las empresas de inserción. III. El potencial de las empresas de inserción en la economía circular como facilitadoras de la formación para una transición justa. IV. Conclusión. Bibliografía.

## I. Economía social, economía circular y formación profesional como política para la transición justa

### 1. La intrínseca relación entre la economía social y la economía circular en el contexto de la transición ecológica

La distinción entre economía circular y economía social responde a la necesidad de atender las particularidades de cada grupo de los agentes y la actuación de éstos en el mercado, debiendo entenderse como complementarios e, inclusive, revitalizadores<sup>1</sup>. Como aquí se verá, el contexto de la transición ecológica del actual modelo productivo hacia otro más sostenible y la necesidad de que esta transición sea socialmente justa favorece la conexión entre ambas realidades<sup>2</sup>.

A modo de ejemplo, en el informe *Policy brief on making the most of the social economy's contribution to the circular economy*<sup>3</sup> se afirma que las organizaciones de la

1. CHAVES, Rafael & MONZÓN, José Luís: “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*, nº 93, 2018, pp. 5-50. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.12901

2. LANE, Ruth & GUMLEY, Wayne: “What Role for the Social Enterprises in the Circular Economy?”. En: *Unmaking Waste in Production and Consumption: Towards the Circular Economy* (ed. CROCKER, Robert; SAINT, Christopher; CHEN, Guanyi, and TONG, Yindong) Emerald Publishing Limited, Bingley, 2018, pp. 143-157. DOI: 10.1108/978-1-78714-619-820181012

3. OECD/European Commission: “Policy brief on making the most of the social economy's contribution to the circular economy”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, nº 1, 2022. DOI: 10.1787/e9eea313-en



economía social han jugado un papel pionero durante décadas en la expansión y formulación de las actividades y prácticas de la economía circular. Más concretamente, el estudio afirma que

*La participación de las organizaciones de la economía social en las cadenas de valor circulares también refuerza la inclusión social. Además de reducir el impacto medioambiental, a través de sus actividades circulares, la economía social contribuye al trabajo decente y ofrece formación y oportunidades laborales a los grupos vulnerables. Las organizaciones de la economía social también pueden ayudar a impulsar la adopción, la sensibilización y la aceptación de la economía circular mejorando la asequibilidad de los bienes y servicios circulares para los hogares con bajos ingresos.*

(traducción propia)

La interrelación entre la economía circular y la economía social se ha hecho cada vez más evidente no sólo por el mayor tratamiento científico de cada una de estas esferas sino también por la prominente posición que ocupa la transición ecológica, especialmente en la Unión Europea (UE) y escasamente en el caso español. A continuación, se analizarán los documentos aprobados en instancias comunitarias para después hacer una breve mención a los instrumentos adoptados en España.

Desde la perspectiva de la UE, la relación entre la economía circular y la economía social ha sido constatada recurrentemente durante los últimos años a través de los diversos documentos programáticos y actos jurídicos adoptados en el seno de las instituciones europeas. Por un lado, la UE ha encuadrado dentro del concepto de economía social a las “entidades que presentan los siguientes principios y características comunes principales: la primacía de las personas y de la finalidad social o medioambiental sobre el beneficio, la reinversión de la mayoría de las ganancias y los excedentes para realizar actividades en favor de los miembros/usuarios (“interés colectivo”) o de la sociedad en general (“interés general”) y una gobernanza democrática o participativa”<sup>4</sup>. Por su parte, la economía circular implicaría sistemas productivos circulares, menos derrochadores y que utilicen los recursos más eficientes y sostenibles, al tiempo que ofrecen oportunidades de trabajo y una alta calidad de vida<sup>5</sup>.

4. COMISIÓN EUROPEA: *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*, COM(2021) 778 final, 2021, p. 3.

5. COMISIÓN EUROPEA: *Leading the way to a global circular economy: state of play and outlook*, SWD (2020) 100, 2020, p. 3.

De forma temprana, la Comunicación de la Comisión Europea “Iniciativa en favor del emprendimiento social. Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación social” ya puso de relieve las importantes sinergias entre la economía social y la sostenibilidad medioambiental. Así, se afirmaba la capacidad de las empresas sociales para generar un crecimiento sostenible y casi todas ellas manifestaban un grado especialmente elevado de responsabilidad social y medioambiental<sup>6</sup>. Transcurrida una década, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El papel de la economía social en la creación de empleo y en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales” constataba que las empresas de la economía social están “desarrollando nuevos puestos de trabajo e iniciativas de innovación social también en el contexto de la economía verde y la promoción del desarrollo sostenible”<sup>7</sup>. Sin embargo, tras el análisis<sup>8</sup> de la coherencia interna entre dicha iniciativa y otras políticas de la UE, se han observado tendencias contrarias al existir una mayor relación con el Plan de Acción para la Economía Circular<sup>9</sup> que con el Pacto Verde Europeo<sup>10</sup>. Es más, ni el “Plan de Inversiones para una Europa Sostenible. Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo”<sup>11</sup> ni el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo de Transición Justa incluyen mención alguna a la economía social.

En ese contexto, la Comisión Europea aprobó el “Plan de Acción para potenciar la economía social” en diciembre de 2021, el cual sitúa la transición ecológica en el centro de las actuaciones de promoción de la economía social:

*La economía social contribuye a la transición ecológica desarrollando prácticas, bienes y servicios sostenibles para el desarrollo industrial, por ejemplo, en los ámbitos de la economía circular, la agricultura ecológica, las energías renovables, la*

6. COMISIÓN EUROPEA: *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, 2011, p. 4.

7. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: *El papel de la economía social en la creación de empleo y en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales*, 2021, p.18.

8. HAARICH, Silke, HOLSTEIN, Frank, & SPULE, Sandra, et al.: *Impact of the European Commission's Social Business Initiative (SBI) and its Follow-up Actions*, 2020, p.127.

9. COMISIÓN EUROPEA: *Nuevo Plan de acción para la economía circular: por una Europa más limpia y más competitiva*, COM(2020) 98 final, 2020.

10. COMISIÓN EUROPEA: *El Pacto Verde Europeo*, COM(2019) 640 final, 2019.

11. COMISIÓN EUROPEA: *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible - Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*, COM(2020) 21 final, 2020.

*vivienda y la movilidad. (...). Muchas de estas soluciones son inclusivas y están destinadas a las personas más afectadas por la transición ecológica o con más dificultades para adaptarse a ella, por ejemplo, mediante la formación y el reciclaje profesional de los trabajadores, la creación de oportunidades de empleo en zonas respetuosas del medio ambiente y el desarrollo de productos y servicios que respondan a las necesidades de las comunidades locales. Se trata de una contribución crucial, ya que el ámbito de la adaptación recibe poca atención de las empresas comerciales<sup>12</sup>.*

La relación entre la economía social y la economía circular vuelve a ponerse de manifiesto en el Plan de Acción para potenciar la economía social en los dos sentidos: por un lado, se afirma que el “desarrollo de marcos coherentes para la economía social implica tener en cuenta su naturaleza y necesidades específicas en lo que respecta a numerosas políticas y disposiciones horizontales y sectoriales, como, entre otras, la economía circular”<sup>13</sup>; y por otro lado, que la contribución de la economía social es “especialmente importante para el desarrollo de una economía circular, pues hace posible la creación de actividades y modelos de negocio innovadores que permiten conservar el valor de los productos y los materiales durante el mayor tiempo posible, reducir los residuos, ofrecer oportunidades de ahorro a los ciudadanos y crear puestos de trabajo locales, en particular en actividades de reparación, reutilización, uso compartido y reciclado”<sup>14</sup>.

Por su parte, la economía circular aparece en las más recientes iniciativas de la UE sobre el desafío actual de la lucha contra el cambio climático. En primer lugar, como primer elemento de referencia, el Pacto Verde Europeo engloba las diferentes políticas que desde la UE se han asumido para lograr el objetivo de reducción de gases de efecto invernadero y conseguir el objetivo de ser en 2050 un continente “neutro”. Entre esas políticas se sitúa la de movilizar la industria “en pro de una economía limpia y circular”. Así, el Pacto Verde afirma que, junto con la estrategia industrial, se aprobará un nuevo plan de acción de la economía circular que “ayudará a modernizar la economía de la Unión y a aprovechar las oportunidades de la economía circular (...) [u]no de los objetivos esenciales del nuevo marco político será estimular el desarrollo de mercados pioneros de productos climáticamente neutros y circulares, tanto dentro como fuera de la UE”. En segundo lugar, el Reglamento (UE) 2020/852

12. COMISIÓN EUROPEA: *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*, COM(2021) 778 final, 2021, p. 20.

13. *Ibid.* p. 5.

14. *Ibid.* pp.21-22.

de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles<sup>15</sup>, armoniza a escala de la Unión los criterios para determinar si una actividad económica se considera medioambientalmente sostenible. Así, el Reglamento incluye una lista exhaustiva de objetivos medioambientales con el fin de determinar, en su caso, la sostenibilidad medioambiental de una actividad económica, entre los que incluye “la transición hacia una economía circular”. De esta forma, el art. 13 del Reglamento incluye de forma pormenorizada cuando se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la transición hacia una economía circular.

En este marco, la interacción entre la economía circular y la economía social se pone de manifiesto en el Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva de 2020. En este Plan se afirma que el “potencial de la economía social, pionera en la creación de empleo vinculado a la economía circular, se verá fortalecido por los beneficios mutuos que aportarán el apoyo a la transición ecológica y el refuerzo de la inclusión social, en particular a través del Plan de acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales”<sup>16</sup>. Es más, en el Anexo del “Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva” se enumera entre los instrumentos que facilitan la transición hacia la economía circular el Plan de acción para la economía social.

Para terminar, se quiere destacar la conexión entre ambas en el marco de los instrumentos que pretenden garantizar una transición ecológica socialmente justa. En este sentido, la UE adoptó la Recomendación de 16 de junio de 2022 para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática<sup>17</sup>, entre cuyas medidas para prestar un apoyo activo al empleo de calidad para una transición justa se incluye promover las entidades de la economía social no sólo en las regiones que se enfrentan a retos de transición sino también en “sectores que promueven objetivos climáticos y medioambientales como la economía circular”, así como “estimular la creación de empleos de calidad, en particular en los territorios más afectados por la transición ecológica y, cuando proceda, en los sectores que promueven objetivos climáticos y medioambientales, como la economía circular”.

Por su parte, también en el caso español las conexiones entre la economía social y la economía circular son puestas de manifiesto en la estrategia *España Circular 2030*

15. Reglamento (UE) 2020/852 de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

16. COMISIÓN EUROPEA: *Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*, COM(2020) 98 final, 2020, p. 17.

17. Diario Oficial de la Unión Europea C 243/35, de 27 de junio de 2022.

(EEC) cuando se hace referencia al valor del subsector de la remanufactura: “dirigida a la producción de bienes no solo se vincula al valor económico, sino que aporta beneficios ambientales y sociales, por lo que la promoción de la reutilización de productos o preparación para la reutilización de productos desechados con especial interés, canalizado a través de las entidades de la economía social, debe tener un papel cada vez más significativo”<sup>18</sup>. Además, en el I Plan de Acción de Economía Circular 2021-2023, se incluye entre sus líneas de actuación el fomento de empleos circulares y, más específicamente, el impulso de las entidades de la economía social relacionadas con la economía circular<sup>19</sup>. Por su parte, la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027<sup>20</sup> prevé como línea de actuación el aumento de la transformación verde de las empresas y entidades de economía social y, más específicamente, promover la economía circular en ellas.

A pesar del constante reconocimiento de la economía social y la economía circular como ámbitos específicos de actuación de los poderes públicos, especialmente en lo concerniente a la transición ecológica, cabe advertir que este reconocimiento no es transversal a todos los instrumentos relativos al cambio climático, por lo que esta interrelación debería ser extendida a todos los instrumentos que pretenden regular la transición ecológica. A modo de ejemplo, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 no incluye ninguna mención a la economía social y apenas existen referencias a la economía circular<sup>21</sup>. En este sentido, en tanto que agentes económicos, sería conveniente incluir la realidad específica de la economía social en aquellos instrumentos que inciden sobre la transformación eco-social de los sectores productivos.

18. ESPAÑA: *España Circular 2030*, 2020, p. 35-36.

19. Como reflejo de ello, las ayudas puestas en marcha en el marco del Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la generación de un tejido económico, inclusivo y sostenible, incluyen la repercusión sobre la economía circular para la concesión de las subvenciones previstas. Véase la Orden TES/1233/2022, de 5 de diciembre, 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 y por la que se aprueba la convocatoria de ayudas para proyectos innovadores para los años 2022 y 2023, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE núm. 299 de 14 de diciembre de 2022.

20. BOE núm. 130, de 1 de junio de 2023.

21. Además de una alusión general dentro del marco de referencia, la economía circular aparece de forma específica en la línea de actuación sobre el fomento de prácticas que promuevan una mayor resiliencia a los impactos del cambio climático en el sistema alimentario. Ver Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, pág 139, disponible en [https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030\\_tcm30-512163.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf)

## 2. La formación profesional en el marco de la transición justa: la economía circular como caso específico

En el contexto de la transición ecológica socialmente justa, las políticas de formación profesional aparecen en los distintos instrumentos aprobados a nivel nacional como internacional. Como se verá a continuación, todos ellos guardan evidentes coincidencias, en tanto que dichas políticas pretenden salvaguardar a las personas afectadas por la transformación del modelo productivo desde dos perspectivas: por un lado, a través de políticas que pretenden anticiparse a los cambios y, por lo tanto, se pueden definir como preventivas; y por otro lado, políticas que facilitan a las personas actualmente afectadas por dicha transición, de carácter reactivo, a reincorporarse o mantenerse en el mercado de trabajo y que deben desplegarse junto con otras previstas en materia de formación o de protección social. Veamos a continuación las políticas contempladas en los diferentes instrumentos.

En primer lugar, las Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos (DTJ) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>22</sup> suponen el primer documento aprobado de estas características y que, como se verá, tendrá una influencia importante en la Estrategia de Transición Justa de España. En relación a la formación profesional, las DTJ incluyen un grupo actuaciones en el marco de las “políticas de desarrollo de competencias” que conciernen a las administraciones públicas y, de forma directa o mediante su consulta, a los agentes sociales. Por lo que respecta a este trabajo, y que más adelante se enfatizará sobre la formación en las empresas de inserción como caso de estudio, se pueden destacar las medidas relativas al impulso de la “formación en el empleo y la experiencia práctica en el marco del proceso de capacitación” (letra c, apartado 31) y la promoción, a través de una política integrada de desarrollo de competencias, de las “competencias necesarias para el desempeño laboral en los empleos verdes (...) incluidos medios para asegurar el correcto reconocimiento de dicha formación a través de la certificación de las competencias adquiridas” (letra d, apartado 31).

En segundo lugar, además de los documentos mencionados anteriormente adoptados en las distintas instancias comunitarias, la Unión Europea ha puesto el foco en la formación profesional como eje indispensable para desarrollar una transición justa. A modo de ejemplo, en la ya mencionada Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022 para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática, la formación aparece de forma reiterada en los distintos paquetes de medidas

22. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015.

que se prevén tanto en lo que respecta al apoyo activo en el empleo como entre las medidas que persiguen garantizar la igualdad de trato. De una forma más específica, la Recomendación del Consejo de 16 de junio de 2022<sup>23</sup> relativa al aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible persigue hacer transversal la sostenibilidad medioambiental en todas las etapas de formación, recomendando a los Estados miembros: el establecimiento del aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible como prioridad en las políticas y programas de educación y formación; el ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje en entornos formales, no formales e informales como forma de preparación a la transición ecológica; el respaldo y mejora de la enseñanza y el aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible mediante infraestructuras, herramientas digitales y recursos, “sirviéndose en particular del nuevo marco europeo de competencias en materia de sostenibilidad”.

Y en tercer lugar, la Estrategia española de Transición Justa (ETJ)<sup>24</sup> incluye como ejes las “políticas activas de empleo verde y protección social” y “formación profesional verde”. Como se ha comentado en otro lugar<sup>25</sup>; aunque las políticas de formación profesional en el ámbito laboral forman parte de las políticas activas, la ETJ realiza un tratamiento diferenciado, evidenciándose así la influencia de las DTJ de la OIT que también diferencia ambos bloques. Destaca entre los principios de actuación de la ETJ la inclusión del impulso de la formación para el empleo en “los sectores productivos de la llamada economía verde y circular y potenciar la recualificación de los trabajadores de los sectores vulnerables o en reconversión” y la elaboración de “un estudio diagnóstico de las necesidades formativas de la transición ecológica en los diferentes sectores”. Además de ello, la ETJ incluye como actuaciones específicas: la revisión del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP) y de los certificados de profesionalidad para atender las necesidades de los sectores emergentes en la economía verde; la elaboración de “programas conjuntos para jóvenes entre los Ministerios de Educación y de Trabajo para la realización de una oferta de promoción de títulos y certificados de profesionalidad en los sectores ligados a la transición ecológica”; el apoyo a la “planificación de las empresas respecto a las necesidades de formación programada para la transición ecológica, así como el acceso a

23. Diario Oficial de la Unión Europea C 243/35, de 27 de junio de 2022.

24. ESPAÑA: *Estrategia de Transición Justa*.

[https://www.transicionjusta.gob.es/common/Estrategia\\_Transicion\\_Justa-Def.PDF](https://www.transicionjusta.gob.es/common/Estrategia_Transicion_Justa-Def.PDF)

25. CANALDA CRIADO, Sergio: “Políticas activas de empleo, formación profesional y transición justa: ¿Hacia un plenoempleo verde?”. En: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (coord. CHACARTEGUI JAVEGA, Consuelo), Tirant lo blanc, Valencia, 2019, pp. 49-84.

las bonificaciones existentes, con especial énfasis en el acceso a formación adecuada de trabajadores y trabajadoras de las pequeñas y medianas empresas”; y la promoción de “la inclusión de cláusulas de formación para la transición ecológica de la economía en los convenios sectoriales firmados por empresas y sindicatos y la inclusión de estos contenidos en las instituciones responsables de su oferta”.

En relación a la importancia de la formación profesional en el sector de la economía circular, los instrumentos específicos adoptados también evidencian el rol de la formación profesional para dicho sector económico. Concretamente, la EEC prevé la inclusión entre las políticas de cambio hacia la economía circular aquéllas que sirvan para adaptar las “capacidades y habilidades de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado de trabajo a través de un adecuado sistema de formación profesional en los ámbitos educativo y para el empleo, así como de las políticas activas del mercado de trabajo”<sup>26</sup>. Es interesante destacar los contrastes entre las medidas previstas en la ETJ y aquéllas contenidas en la EEC, la cual prevé hasta cuatro medidas. En primer lugar, la EEC pone el foco en la introducción de la economía circular en el Sistema Nacional de Cualificaciones y de la Formación Profesional, debiendo entenderse la necesaria revisión del CNCP como se propone en la ETJ. En segundo lugar, la EEC se refiere a la implementación de un programa de Formación e Inserción laboral de Trabajadores Excedentes de la minería del carbón, de centrales térmicas de carbón y de centrales nucleares, el cuál amplifica las previsiones del Plan de acción urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre (2019-2021)<sup>27</sup>. En tercer lugar, la orientación de los programas destinados al empleo juvenil, incluido el Programa de Garantía Juvenil y la revisión y actualización de las especialidades del Catálogo de Especialidades Formativas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que sobrepasa la previsión de la ETJ sobre los programas conjuntos para jóvenes entre los Ministerios de Educación y de Trabajo para la realización de una oferta de promoción de títulos y certificados de profesionalidad, si bien si incluye la elaboración de cursos de especialización vinculados con los sectores relacionados con la transición ecológica. Y en cuarto lugar, la inclusión de nuevos programas de escuelas taller y casas de oficio que favorezcan a la transición hacia el nuevo modelo productivo.

En definitiva, la formación profesional tiene un papel prominente en todos los instrumentos relativos a garantizar una transición socialmente justa. Así pues, todos

26. ESPAÑA: *España Circular 2030, 2020*, p. 41.

27. Concretamente se prevé un “Plan de apoyo para la formación profesional e inserción laboral de trabajadores en las zonas afectadas. Se programarán acciones para trabajadores ocupados en la convocatoria general anual y se impartirán las especialidades formativas correspondientes en los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la Formación Profesional”.



los sectores de la economía se deben ver afectados por la implementación de políticas de formación profesional que garanticen que ninguna persona quede excluida durante la transición ecológica. Partiendo de dicho escenario, a continuación se analizará el marco jurídico de la formación profesional para después centrar el análisis en las empresas de inserción y, especialmente, la formación que deben recibir las personas incluidas en itinerarios de inserción, para después analizar la formación profesional vinculada a la economía circular y su presencia en las empresas de inserción.

## **II. La formación profesional: marco legal y su papel en las empresas de inserción**

### **1. El derecho a la formación profesional: marco normativo desde una lectura multinivel**

En la Constitución Española (CE) de 1978 la introducción del derecho a la formación profesional parte de la configuración del Estado como social, democrático y de derecho, preceptuado en el art. 1 CE. Por su parte, el art. 9.2 CE establece la obligación de los poderes públicos de, por un lado, promover “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” y, por otro lado, de remover “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Específicamente, el derecho a la formación profesional se reconoce en el art. 40.2 CE si bien presenta sinergias con los artículos 27, 35 y 40.1 CE. Efectivamente, si bien el art. 40.2 CE hace referencia a que “los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales”, la política de formación profesional forma parte del derecho fundamental de la educación (art. 27 CE). Por su parte, el derecho al trabajo, reconocido en los arts. 35 y 40 CE, tiene una innegable conexión con el derecho a la formación profesional, tanto en su vertiente individual (colindante en el mismo precepto con el derecho a la libre elección de profesión u oficio y a la promoción a través del trabajo), como en su dimensión colectiva<sup>28</sup>; también enclavada en el art. 40.1 CE cuando se ordena a los poderes públicos la realización de una “política orientada al pleno empleo”.

En desarrollo del mandato constitucional, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LORDE)<sup>29</sup>, reconoce el derecho de todos

28. Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 julio 1981 (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981).

29. BOE núm. 159, de 4 de julio de 1985.

los españoles a una “formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la ley establezca” (art. 1.1 LORDE) y, por lo tanto, diferenciando otros niveles más allá de aquél que constituye un primer grado. Actualmente, la formación profesional se articularía a través del Sistema de Formación Profesional, regulado en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (LOFP)<sup>30</sup>, y que articularía todas las ofertas de formación profesional, distinguiendo entre aquella incluida en la educación básica, en las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, la vinculada total o parcialmente a los estándares de competencias profesionales del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales –el cual sustituye al CNCP<sup>31</sup>– y la dirigida a colectivos específicos (art. 22.1.d LOFP).

En cualquier caso, la LOFP incluye los derechos individuales de las personas en relación a la formación profesional, remitiéndose al texto constitucional en dos ocasiones: por un lado, en el art. 4.1.a LOFP al reconocer la “educación y el pleno desarrollo de la personalidad en el marco del respeto a los principios democráticos de convivencia y los derechos y las libertades fundamentales”, según lo previsto en el art. 27.2 CE y, por otro lado, en el art. 4.1.b LOFP, mediante el reconocimiento de la “libre elección de profesión u oficio y la promoción a través del trabajo, que establece el artículo 35.1 CE<sup>32</sup>”.

Además, también en relación con los derechos individuales reconocidos en la LOFP, se hacen mención a tres instrumentos internacionales que vinculan a España: en primer lugar, se hace mención Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, cuando se reconoce el derecho a una “educación, formación y aprendizaje inclusivos, continuos, permanentes y de calidad, que permita mantener y adquirir capacidades para participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral” (art. 4.1.c LOFP); en segundo lugar, al Pilar Europeo de Derechos Sociales, en el mismo supuesto anterior y respecto de la “asistencia personalizada y tempestiva para mejorar las perspectivas de empleo o trabajo autónomo, incluyendo la orientación y ayuda para la formación y el reciclaje, y la formación durante las transiciones profesionales” (art. 4.1.d LOFP);

30. BOE núm. 78, de 1 de abril de 2022.

31. La Disposición Transitoria 3ª de la LOFP mantiene la vigencia del CNCP hasta que se proceda al desarrollo reglamentario de del Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

32. Así, desde una perspectiva sistemática, la LOFP refuerza el carácter de derecho a la formación profesional, el cual aparecería también como un principio rector de la vida social y económica conforme la posición del art. 40.2 en el Capítulo III del Título I, adyacente a la persecución del pleno empleo a través de las políticas de empleo (art. 40.1 CE).

y finalmente, a la Carta Social Europea (CSE), respecto de, derecho a la “formación y acceso a la orientación profesional, así como una orientación, formación y readaptación profesionales respetuosa con la igualdad de oportunidades y el principio de igualdad de trato” (art. 4.1.e LOFP).

Si bien el Pilar Europeo de Derechos Sociales es un instrumento clave en la evolución reciente del Modelo Social Europeo, no es menos cierto que éste no es más que un instrumento de carácter político, siendo jurídicamente vinculante en función de cómo se desarrolle a través del Derecho de la Unión, a diferencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Sin embargo, la CSE es un tratado ratificado por España, tanto en su versión de 1961 como en su versión revisada de 1996. Tomando como referencia la CSE es importante destacar que el derecho a la formación profesional no sólo aparece como un derecho autónomo según lo establecido en el art. 10 CSE<sup>33</sup> sino que además aparece reconocido en el art.1.4 CSE, sobre el derecho al trabajo, el cuál prevé que los Estados están obligados a “proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas”.

Además, aunque la LOFP no haga mención de ello, en tanto que la formación profesional es una manifestación del derecho fundamental a la educación, éste debe interpretarse según lo previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y los demás tratados ratificados por España, en virtud del art. 10.2 de la CE. El art. 26.1 DUDH proclama el derecho a la educación, incluyendo que “[l]a instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada”. En conexión con el art. 23.1 DUDH, que reconoce que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”, el Consejo de Derechos Humanos en la resolución 34/14 afirma que son medidas necesarias para asegurar la efectividad del derecho al trabajo la “formación técnica y profesional” y “las oportunidades de aprendizaje y orientación permanentes para todos”<sup>34</sup> En general, el Consejo exhorta a los Estados a “que adopten políticas integrales y tomen las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar la plena efectividad del derecho al trabajo para todos,

33. El art. 10 de la CSE establece que los Estados, con el fin de afianzar el ejercicio efectivo del derecho de formación profesional, se comprometen a “asegurar o favorecer, según se requiera, la formación técnica y profesional de todas las personas, incluidos los minusválidos, previa consulta con las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores, y a arbitrar medios que permitan el acceso a la enseñanza técnica superior y a la enseñanza universitaria, con base únicamente en el criterio de la aptitud individual” (art. 10.1 CSE). También, a través del reconocimiento del derecho a la formación profesional los Estados se comprometen a “asegurar o favorecer un sistema de aprendizaje y otros sistemas de formación de los jóvenes de ambos sexos en sus diversos empleos” (art. 10.2 CSE).

34. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resolución 34/14. Epígrafe 16.

(...) prestando al mismo tiempo una constante atención a la formación profesional y técnica y las iniciativas destinadas a promover las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas y las empresas emergentes”<sup>35</sup>. Además, es importante relacionar la DUDH con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, cuyo art. 6.2 concreta las medidas que se habrán de adoptar para lograr la plena efectividad del derecho al trabajo, entre las que figuran la “orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”. Sobre el contenido normativo, los Estados están obligados a aplicar “planes de enseñanza técnica y profesional para facilitar el acceso al empleo”<sup>36</sup>. En relación al derecho al trabajo reconocido en el PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendaba a España que “la formación profesional de calidad siga siendo prioritaria, especialmente en los casos de desempleo de larga duración, tomando en cuenta las necesidades de las personas y grupos desfavorecidos y marginados”<sup>37</sup>.

Desde un punto de vista institucional, el derecho a la formación profesional en España se garantiza a través del Sistema de Formación Profesional (SFP), el cual comprende “el conjunto articulado de actuaciones dirigidas a identificar las competencias profesionales del mercado laboral, asegurar las ofertas de formación idóneas, posibilitar la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, el reconocimiento de las competencias profesionales” (art. 5.1 LOFP). Más concretamente, la oferta formativa junto con la acreditación de competencias profesionales y el servicio de orientación profesional, constituyen los pilares sobre los que se articula la actuación del SFP (art. 5.3 LOFP). Según la LOFP, la oferta formativa vinculada al SFP deberá quedar recogida en el Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional, organizada en niveles de competencia profesional y grados de formación, es decir, en función de la amplitud de la formación a proporcionar (art. 12.2.a LOFP). De entre ellos, aquí quiere destacarse –por su importancia en la investigación como

35. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resolución 34/14. Epígrafe 21.

36. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observacion núm. 18 (El derecho al trabajo)*, 2005, Epígrafe 27.

37. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. España*. 2012, p. 3.

se verá más adelante– los certificados de competencia (grado B)<sup>38</sup> y los certificados profesionales (grado C)<sup>39</sup>, cuya impartición se produce en el marco del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (SFPE), regulado en la Ley 30/2015<sup>40</sup> y en el Real Decreto 694/2017<sup>41</sup>.

Tanto en la Ley 30/2015 como en el Real Decreto 694/2017 se concretan las “iniciativas de formación profesional para el empleo” (art. 8 Ley 30/2015) y que comprenden, entre otras, la formación programada por las empresas para sus trabajadores, la oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores ocupados, y la oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores desempleados. Es interesante destacar aquí las referencias a la economía social: por un lado, el art. 11 Ley 30/2015 se refiere a que las acciones formativas incluidas en la oferta para trabajadores desempleados podrán estar orientadas al fomento del autoempleo y de la economía social; por otro lado, en cuanto a la organización de la formación programada por las empresas para sus trabajadores, se prevé la posibilidad de encomendarse a asociaciones de la economía social (art. 12 Ley 30/2015); por último, el art. 23 del D 694/2017 prevé que, con el fin de atender las necesidades formativas de los trabajadores autónomos y de la economía social, éstos podrán participar en los programas de formación sectoriales y transversales incluidos en la oferta formativa de las administraciones para trabajadores ocupados.

Por último, se debe destacar que la formación profesional se desarrollará en los centros del SFP así como en empresas u organismos equiparados (art. 76 LOFP). Más concretamente, la obtención del calificativo de centro del SFP<sup>42</sup>, requiere la previa inscripción en el registro correspondiente y el cumplimiento de los requisitos

38. Constituyen la “oferta de carácter parcial y acumulable del Sistema de Formación Profesional referida a un módulo profesional incluido en el Catálogo Modular de Formación Profesional y conduce a la obtención de un Certificado de Competencia” (art. 32 LOFP)

39. Estos incluyen “la oferta, parcial y acumulable del Sistema de Formación Profesional, de varios módulos profesionales del Catálogo Modular de Formación Profesional por razón de su significación en el mercado laboral y conduce a la obtención de un Certificado Profesional” (art. 35 LOFP)

40. Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral. BOE núm. 217, de 10 de septiembre de 2015.

41. Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. BOE núm. 159, de 5 de julio de 2017.

42. El art. 77.1 LOFP define los centros del Sistema de Formación Profesional como aquellos “establecidos y gestionados por las administraciones competentes al efecto, así como los autorizados por dichas administraciones para impartir ofertas de formación profesional en cualquiera de los grados previstos en la presente ley, de forma exclusiva o simultáneamente con otro tipo de educación o formación, siempre que concluyan oficialmente en las acreditaciones, certificados y títulos de formación profesional”.

que puedan establecerse (art. 78 LOFP). Además, en el art. 78.2.e LOFP prevé que podrán impartir ofertas de formación profesional las “empresas, públicas o privadas, que, con medios propios o contratados externamente, desarrollen acciones formativas incluidas en el Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional para sus propios trabajadores, en las condiciones que se regulen”. Por otro lado, en relación a los certificados profesionales mencionados anteriormente, el art. 55 LOFP prevé que éstos siempre tendrán un carácter dual, es decir, incluirán una fase de formación en empresa u organismo equiparado, regulados en los arts. 82 y siguientes de la LOFP. A expensas de su desarrollo reglamentario, la regulación actual de los certificados de profesionalidad<sup>43</sup> prevé que la impartición de las acciones formativas correspondientes podrá llevarse a cabo por las “empresas, respecto a la formación inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje que hayan suscrito con sus trabajadores u otras iniciativas de formación, cuando dispongan de instalaciones adecuadas y personal con formación técnica y didáctica adecuada a los efectos de la acreditación de la competencia o cualificación profesional, y se encuentren acreditadas como centro o entidad de formación para impartir la formación dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad” (art. 12.1.e Real Decreto 34/2008)<sup>44</sup>.

En definitiva, se puede concluir que el derecho a la formación profesional se reconoce en nuestro ordenamiento articulado a través de diferentes normas tanto nacionales como supranacionales y se garantiza a través del SFP mediante el diseño de la oferta formativa y las iniciativas que caracterizan a la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Cabe apuntar aquí que la recientemente aprobada Ley de Empleo<sup>45</sup> renombra el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral como “Sistema de formación en el trabajo” y prevé entre sus fines la mejora de la “empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente de las que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral” (art. 33.2.e Ley de Empleo) en coincidencia con lo previsto en el art. 2.d. Ley 30/2015. Es más, la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024<sup>46</sup>, incluye entre los objetivos estructurales la promoción dentro de las políticas de activación e inserción las nuevas oportunidades que ofrecen, entre otras, las distintas fórmulas de la economía social. Una de esas fórmulas de la economía social son las

43. Serán sustituidos por los certificados profesionales.

44. Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad. BOE núm. 27, de 31 de enero de 2008.

45. Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

46. Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. BOE núm. 292, de 7 de diciembre de 2021.

empresas de inserción, las cuales devienen en un modelo específico de actor que no sólo favorece la inclusión en el mercado de personas vulnerables sino que además desarrolla su actuación, entre otras medidas, a través de la formación<sup>47</sup> en el puesto de trabajo.

## 2. La formación profesional en el marco de las empresas de inserción

Las empresas de inserción tienen su reconocimiento legal<sup>48</sup> en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre<sup>49</sup> y en la Ley de Economía Social (LES)<sup>50</sup>, pues las empresas de inserción son consideradas entidades en dicho sector de la economía. Respecto de la primera, en su Exposición de Motivos se afirma que las empresas de inserción deben ser reguladas con el objetivo de “servir como un instrumento más a la inserción de los sectores excluidos de la sociedad, articulándose en este caso tal inserción a través de una prestación laboral en la empresa de inserción que permita la transición de la persona en situación de exclusión social al empleo ordinario”<sup>51</sup>. Respecto de la inclusión de las empresas de inserción como entidades de la economía social, hay

47. Sobre un estudio comparado de la formación ofrecida por las empresas de inserción, ver DAVISTER, Catherine; DEFOURNY, Jacques & GRÉGOIRE, Olivier: “Work integration social enterprises in the European Union: an overview of existing models”. *EMES Working Paper*, nº 4, 2004.

48. Para un estudio completo sobre las empresas de inserción, ver: SALINAS TOMÁS, Manuel Francisco: “Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual”. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 141, 2022. DOI: <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.81816>; GARCÍA CALAVIA, Miguel Angel, HERRERO MONTAGUD, Mercedes & MARTÍNEZ MORALES, Ignacio. “Empresas sociales, empresas de inserción y centros especiales de empleo”. En: *Manual de economía social* (dir. CHAVES ÁVILA, Rafael; FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma & MONZÓN CAMPOS, José Luis) Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. pp. 369-396.

49. Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

50. Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social. BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2011.

51. Hay que tener en cuenta que esta norma culmina un proceso de regulación que emprendieron las Comunidades Autónomas (CCAA) respondiendo a la necesidad de dar seguridad jurídica a las empresas que empleaban a colectivos vulnerables favoreciendo su futura incorporación al mercado laboral ordinario a través de la formación en el puesto de trabajo. Si bien continúan existiendo normas autonómicas que regulan aspectos de las empresas de inserción –en algunos casos por remisión de la propia ley estatal respecto de, por ejemplo, los registros correspondientes de tales empresas– la legislación autonómica debe ceñirse a desarrollar las previsiones de la norma estatal. Ver Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 228/2012 (recurso de inconstitucionalidad núm. 2136/2008). Para un estudio en mayor profundidad, ver MONTIEL VARGAS, Ana: “Incidencia de la legislación para la prestación de servicios sociales por las empresas de inserción en España”. En: *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa* (dir. AGUILAR RUBIO, Marina), Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 266 y ss.

que partir que la norma define ésta como el “conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”.

Sin ánimo de detener en exceso el análisis en ello, cabe apuntar que la definición de economía social tiene puntos de conexión evidentes con la concepción de economía social realizada desde la UE: por un lado, existe una coincidencia amplia en la asunción del principio de primacía de las personas, la reversión de excedentes para el beneficio del interés colectivo o social, el principio de democracia interna<sup>52</sup>, o el enclave en el sector privado<sup>53</sup>; por otro lado, respecto de los fines perseguidos, si bien la UE realiza una alusión general a la finalidad social o medioambiental, en el contexto español los fines son más específicos, pues entre los principios se incluye la “[p]romoción 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”. Sin embargo, existen diferencias en la propia definición pues a nivel de la UE los principios se sitúan como la variable principal de la definición –asumiendo una variedad de formas organizativas no tasadas–<sup>54</sup> mientras que en el caso español los principios juegan el papel de denominador común en una lista cerrada de entidades (art. 5 LES).

La inclusión de las empresas de inserción en la economía social, tanto en el modelo español como en el modelo europeo, tiene como vértice la propia definición

52. El art. 4 LES incluye entre los principios el de la “[p]rimacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en 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 y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social” (art. 4.a LES) y “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 objeto de la entidad” (art. 4.b. LES).

53. En el Plan de acción se afirma que en las entidades de la economía social son “entidades privadas, independientes de las autoridades públicas y con una forma jurídica determinada” (p. 4) mientras que entre los principios que rigen las entidades de la economía social en la regulación en España se incardina el principio de independencia respecto a los poderes públicos” (art. 4.d. LES).

54. “La economía social abarca una serie de entidades con diferentes modelos de negocio y organizativos (...) Tradicionalmente, el término “economía social” se refiere a cuatro tipos principales de entidades que suministran bienes y servicios a sus miembros o a la sociedad en general: las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones (incluidas las organizaciones benéficas) y las fundaciones. Son entidades privadas, independientes de las autoridades públicas y con una forma jurídica determinada”.



que ofrece la Ley 44/2007. En este sentido, el art. 4 Ley 44/2007 define las empresas de inserción como “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”. La importancia de la formación en la definición del objeto social de las empresas de inserción, en dónde se profundizará a continuación, contrasta con la omisión de cualquier referencia a las empresas de inserción en la LOFP y la Ley 30/2015, aun cuando el art. 11.2 Ley 30/2015 incluye en la oferta formativa para trabajadores desempleados los programas de las administraciones dirigidos a cubrir las necesidades formativas detectadas en “los itinerarios personalizados de inserción y en las ofertas de empleo”. Es más, también se considera como iniciativa de formación profesional para el empleo la formación en alternancia con el empleo, regulada en el art. 30 RD 694/2017 y que incluye tanto la formación dual a través del contrato formativo así como los programas mixtos de empleo-formación, es decir, las Escuelas Taller, las Casas de Oficios y los Talleres de Empleo gestionados por el SEPE.

Volviendo al objeto social de las empresas de inserción, la norma establece la ocupación de las personas pertenecientes a colectivos vulnerables –definidos en el art. 2 Ley 44/2007–, a través de itinerarios de inserción “con el objetivo de promover su integración en el mercado laboral ordinario, definiendo las medidas de intervención y acompañamiento que sean necesarias” (art. 3 Ley 44/2007). Inclusive, forma parte de los requisitos exigidos para ser calificadas como empresas de inserción la prohibición de realizar actividades económicas distintas de las de su objeto social (art. 5.d Ley 44/2007). Por lo tanto, la única actividad económica que podrán realizar dichas empresas será aquella que sirva para la integración de las personas insertas en itinerarios de inserción, sin posibilidad de desarrollar otras actividades bajo la amenaza de no obtener dicha calificación o, si ya la tuvieran, el mantenimiento de ésta (art. 8 Ley 44/2007).

Aunque pueda pasar inadvertido, la norma hace mención de aquellas otras técnicas que, más allá de la prestación profesional de las personas incluidas en el itinerario de inserción, favorecen la futura integración en el mercado de trabajo ordinarios, a saber: la formación y la orientación, a las cuales se hace referencia en el artículo 1.2 de la Ley 44/2007<sup>55</sup>. Es más, dentro de los requisitos que deben cumplir las empresas

55. Concretamente, se establece que el “objetivo del trabajo de estas personas en las empresas de inserción es lograr su integración en el mercado de trabajo ordinario, para lo cual, la empresa de inserción contratante facilitará a sus trabajadores el acceso a la formación y a la orientación a través de las acciones y medidas que se establecen en esta Ley”.

para ser calificadas como empresas de inserción se incluye también la necesidad de contar con “los medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral” (art. 5.g. Ley 44/2007), el cuál debe interpretarse de acuerdo con las previsiones del segundo párrafo del artículo 4 Ley 44/2007: por una parte, las empresas de inserción deben proporcionar a los trabajadores incluidos en itinerarios de inserción “procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social” y, por otra parte, tener “servicios de intervención o acompañamiento para la inserción sociolaboral que faciliten su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario”.

Por último, y aunque parezca una obviedad, aquí se quiere resaltar que las personas trabajadoras incluidas en itinerarios de inserción son efectivamente eso: personas vinculadas con la empresa mediante un contrato de trabajo del que emanan unos derechos y deberes de las partes. Como bien recoge la norma (art. 11 Ley 44/2007), será el Estatuto de los Trabajadores (ET)<sup>56</sup> y el resto de la legislación laboral común<sup>57</sup> la que regulará la relación laboral junto con las previsiones específicas de la Ley 44/2007. Por lo tanto, se debe partir del derecho a la formación profesional como un derecho esencial de la relación laboral, también de las personas en itinerarios de inserción. De acuerdo con ello, el ET reconoce entre los derechos básicos la “promoción y formación profesional en el trabajo”, para todos los trabajadores por cuenta ajena (art. 4.2.b. ET). Es más, el derecho a la formación es un requisito ineludible en materia preventiva (art. 19.4 ET) así como para la promoción profesional (art. 23 ET). Dicha formación se materializa no sólo a través del reconocimiento de permisos retribuidos y no retribuidos (art. 23 ET) que amparan la actuación en actividades formativas sino como garantía frente a los cambios que se puedan producir en el puesto de trabajo e, inclusive, para evitar la extinción del contrato de trabajo (art. 52.b ET). Por lo tanto, qué duda cabe que las personas trabajadoras incluidas en itinerarios de inserción deben disfrutar de todas las garantías para ejercer dicho derecho.

Por ello, en relación al ejercicio efectivo del derecho a la formación profesional de las personas empleadas en itinerarios de inserción, es criticable que la Ley 44/2007 no haga ninguna mención a los derechos de formación profesional. Efectivamente, las particularidades previstas en la Ley 44/2007 sobre condiciones de trabajo y

56. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.

57. Sobre la posibilidad de considerarse una relación laboral de carácter especial, ver AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: “La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 83, 2009, pp. 217-249.

empleo no inciden en la formación de las personas<sup>58</sup>. Es más, la referencia de la Ley 44/2007 a la posibilidad de celebrar contratos por duración determinada, ajustándose a las modalidades de contratación previstas en la legislación laboral, permite que las empresas de inserción puedan contratar a través del contrato formativo<sup>59</sup> y, en particular, la modalidad del contrato de formación en alternancia (art. 11.2 ET), por lo cual sería deseable regular los derechos en materia de formación profesional de las personas empleadas en dichos itinerarios, adaptando las previsiones de la legislación común a sus circunstancias personales y sociales.

### **III. El potencial de las empresas de inserción en la economía circular como facilitadoras de la formación para una transición justa**

Como se ha defendido en otro lugar<sup>60</sup>, si el derecho al trabajo puede garantizar la protección de las personas cuando sus puestos de trabajos se ven afectados por el cambio climático –debiendo los poderes públicos implementar medidas que eviten o reduzcan las consecuencias negativas–, es posible defender que el derecho a la formación profesional también protege el interés de las personas por formarse o recualificarse para adquirir los conocimientos y habilidades que garanticen su acceso o permanencia en el mercado de trabajo de un modelo productivo más sostenible que el actual<sup>61</sup>. Específicamente, aquí se quiere incidir en la readaptación o recualifica-

58. Concretamente, las previsiones inciden en aquellos aspectos de la legislación laboral común pudieran colisionar con la situación específica de las personas trabajadoras incluidas en itinerarios de inserción, modulando la duración de las diferentes modalidades contractuales (art. 12.1 Ley 44/2007), los requisitos formales sobre la contratación (art. 12.2 Ley 44/2007), las condiciones de trabajo (art. 13 Ley 44/2007) y la extinción y suspensión contractual (art. 14 Ley 44/2007)

59. Se ha afirmado que las “empresas de inserción de tránsito tienen un colectivo muy importante de personas con contratos de formación y con contratos de programas especiales de empleo”. Ver VIDAL, Isabel & CLAVIER, Núria: “Las empresas sociales en el ámbito de la integración por el trabajo”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 46, 2003, p. 55.

60. CANALDA CRIADO, Sergio: “The right to work and the greening of employment policies”. En: *Labour law and ecology* (ed. CHACARTEGUI JAVEGA, Consuelo), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 67-92.

61. En coherencia con ello, el legislador declara que el sistema educativo español se inspira en la “educación para la transición ecológica con criterios de justicia social como contribución a la sostenibilidad ambiental, social y económica” (art. 1.r. LOE) mientras que la LOFP prevé entre los principios que rigen el sistema de formación profesional se incluyen la “[a]ctualización permanente, adaptación ágil y detección proactiva y anticipatoria de los cambios y necesidades emergentes en los sectores productivos, en particular los asociados

ción en la etapa laboral como parte del derecho a la formación profesional, debiendo interpretarse en un sentido amplio, con el fin de entender comprendida la dimensión verde de la formación profesional que garantice una transición justa<sup>62</sup> en coherencia con los principios que rigen el SFP, entre los cuales se incluye la “[a]ctualización permanente, adaptación ágil y detección proactiva y anticipatoria de los cambios y necesidades emergentes en los sectores productivos, en particular los asociados a la digitalización, la transición ecológica, la sostenibilidad ambiental, la innovación territorial, la salud y la atención a las personas” (art. 3.1.i LOFP).

Desde esta premisa, la plasmación del derecho a la formación profesional en clave verde puede tener como uno de sus mejores ejemplos la formación de las personas empleadas en las empresas de inserción a través del itinerario de inserción<sup>63</sup>. En particular, se ha afirmado que las empresas de inserción son actores destacados en la economía circular<sup>64</sup>. A modo de ejemplo, según datos de 2021<sup>65</sup>, el 47,8% de las empresas que pertenecían a la Asociación Española de Recuperadores de la Economía Social y Solidaria (AERESS) eran empresas de inserción. Es por esta razón que las empresas de inserción se presentan como un caso de estudio relevante como agente económico que participa en la economía circular y capaz de ofrecer una formación que prepare a las personas para ser empleadas en dicho sector y, por ende, garantizarles una transición ecológica en condiciones justas.

En relación al papel formativo de las empresas de inserción, existen múltiples trabajos<sup>66</sup> científicos que han analizado la posibilidad del reconocimiento de la for-

a la digitalización, la transición ecológica, la sostenibilidad ambiental, la innovación territorial, la salud y la atención a las personas” (art. 3.1.i. LOFP).

62. Los argumentos pueden ser tres: en primer lugar, la readaptación o recualificación tiene una directa conexión con el derecho fundamental a la educación cuyo objeto según el texto constitucional será “el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”; en segundo lugar, porque la actividad educativa persigue entre sus fines la “capacitación para el ejercicio de actividades profesionales” (art. 2.d. LORDE), inclusive aquéllas que puedan aparecer con motivo de la transición ecológica del actual modelo productivo a otro más sostenible; y en tercer lugar, porque el sistema educativo se rige bajo el principio de “concepción de la educación como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de toda la vida” (art. 1.d. LOE).

63. Ver LÓPEZ ARANGUREN, Luis María: *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2002.

64. Véase, por ejemplo, DE LA CUESTA GONZÁLEZ, Marta, NOVILLO MARTÍN, Elena, & PARDO HERRASTI, Eva: “El papel de las empresas de Economía Social en la transición hacia la economía circular”. *Dossieres EsF*, nº 37, 2020, pp. 34-37.

65. AERESS: *Un año en cifras – 2021*. <https://aeress.org/central-balances-src/web/aec>

66. CEBOLLA, Inés; CHISVERT TARAZONA, María José; GUILLERA, Sonia: “Reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales en las Empresas de Inserción”, *Noticias de la Economía Pública Social*

mación adquirida por las personas empleadas en itinerarios de inserción mediante un proceso de acreditación de las competencias profesionales –siendo el sustrato para ello la propia experiencia profesional o un aprendizaje no formal o informal. Sin embargo, son menos frecuentes los estudios del papel de las empresas de inserción como formadoras, es decir, como agentes que ofrecen un aprendizaje formal conducente inclusive a la adquisición de un certificado de profesionalidad en el marco de las iniciativas formativas del SFP<sup>67</sup>. De una forma u otra, lo relevante para el objeto de este estudio es la capacidad de las empresas de inserción de formar a las personas empleadas en itinerarios de inserción en aquellas competencias vinculadas a la economía circular.

El estudio de la capacidad formativa de las empresas de inserción en clave verde o, por ser más específico, en conexión con la economía circular, puede realizarse analizando las coincidencias entre las cualificaciones profesionales<sup>68</sup> que, según el *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular en España*<sup>69</sup>, tienen conexión con la economía circular y el sustrato formativo de la actividad desarrollada por las personas empleadas en itinerarios de inserción expresado en las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación, para lo cual se tomará en cuenta el mapa de cualificaciones profesionales presentes en los puestos de trabajo analizados por Chisvert et al.<sup>70</sup>.

En términos generales, en relación a las cualificaciones profesionales vinculadas a la economía circular según el estudio prospectivo del SEPE, éste señaló hasta 26

*y Cooperativa, Noticias del CIDEA*, nº 60, 2019, pp. 50-54; CHISVERT-TARAZONA, María José, PALOMARES, Davinia, HERNALIZ-AGREDA, Nerea et al.: “Trayectorias de aprendizaje en contextos informales. El caso de tres empresas de inserción”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 94, 2018, pp. 185-216.

67. No hay que confundir la formación conducente a la obtención de certificados de profesionalidad con otro tipo de formación, como por ejemplo, en materia de búsqueda de empleo. Sobre la formación en materia de búsqueda de empleo como parte del proceso de inserción, ver GARCÍA CALAVIA, Miguel Ángel: “Las empresas de inserción en España en 2019”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 36, 2020, pp. 131-152. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.36.17307.

68. En la LOFP el término “cualificación profesional” es sustituido por estándar de competencia profesional.

69. El Observatorio del SEPE publicó dicho estudio con el objetivo de evaluar si “la oferta de formación profesional actual es suficiente para satisfacer las necesidades formativas de los puestos de trabajo que se generarán”. Ver SEPE: *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular en España*, 2020, p. 11.

70. El estudio parte del análisis de 1.566 personas en puestos de trabajo insertos en itinerarios de inserción, de los cuales 81 trabajarían en puestos de trabajo sin adscripción a una cualificación profesional. Ver CHISVERT TARAZONA, María José, ROS GARRIDO, Alicia, CORDOBA INESTA, Ana et al.: “Mapa de cualificaciones profesionales acreditables en las empresas de inserción.” *Certiuni Journal*, nº 1, 2015, pp. 36-50.

cualificaciones profesionales que afectan hasta siete familias profesionales. Por su parte, atendiendo los resultados del mapa de cualificaciones detectables en empresas de inserción de Chisvert et al.<sup>71</sup> se hallaron 58 cualificaciones profesionales correspondientes a 18 familias profesionales. Tomando ambos grupos, se puede constatar que existen cinco cualificaciones profesionales detectadas en los itinerarios de inserción vinculadas a la economía circular. Concretamente se tratan de las siguientes: en primer lugar, dentro de la familia profesional de Seguridad y Medioambiente, las empresas de inserción ocuparían hasta 230 personas en itinerarios de inserción (14,13 % del total) en actividades vinculadas a la cualificación de “Gestión de residuos urbanos e industriales” y, en cambio, sólo tres trabajadores serían empleados en actividades vinculadas con la cualificación de “Interpretación y educación ambiental”; en segundo lugar, en relación con la familia profesional “Textil, confección y piel”, las empresas de inserción ocuparían a 10 personas (0,61% del total) en actividades vinculadas a la cualificación de “Arreglos y adaptaciones piel de prendas y artículos en textil y piel”; y finalmente, sobre las cualificaciones vinculadas a la familia profesional “Transporte y mantenimiento vehículos” se habrían detectado 22 puestos de trabajo (1,35%) relacionados con la cualificación de “Operaciones auxiliares de mantenimiento de carrocería de vehículos” y 5 (0,31%) con la cualificación de “Operaciones auxiliares de mantenimiento en electromecánica de vehículos”.

Aunque pueda parecer escaso el número de coincidencias entre las cualificaciones detectadas en el mapa de Chisvert et al. y las recogidas en el estudio prospectivo del SEPE, atendiendo a las características específicas de la realidad dónde operan las empresas de inserción, esto es, el nivel formativo susceptible de ser ofrecido a las personas empleadas en los itinerarios de inserción y la actividad económica desarrollada, puede afirmarse una mayor proyección de la capacidad formativa de estas empresas en las necesidades formativas existentes en la economía circular.

En primer lugar, según el mapa de Chisvert et al. el 64,38% de las personas en itinerarios de inserción están empleadas en ocupaciones relacionados con cualificaciones profesionales de nivel 1. Pues bien, se debe llamar la atención que la mayoría de cualificaciones profesionales asociadas a la economía circular en el estudio del SEPE se corresponden con los niveles 2 (12 cualificaciones en total) y 3 (9 cualificaciones en total), y únicamente 5 cualificaciones de nivel 1 se vinculan a la economía circular. A pesar del reducido número de cualificaciones de nivel 1, hasta tres<sup>72</sup> de ellas están

71. *Ibid.* p. 41 y ss.

72. Las cualificaciones son: “Arreglos y adaptaciones piel de prendas y artículos en textil y piel”, “Operaciones auxiliares de mantenimiento de carrocería de vehículos” y “Operaciones auxiliares de mantenimiento en electromecánica de vehículos”.

presentes en las cualificaciones detectadas en las empresas de inserción, mientras que otra de ellas –la cualificación “Actividades auxiliares en aprovechamientos forestales”– guarda estrecha relación con otra detectada en el mapa, ésta es, la cualificación también de nivel 1 de “Actividades auxiliares en conservación y mejora de montes”. Así pues, dado el espectro de cualificaciones presentes en las empresas de inserción según Chisvert et al., éste comprende más de la mitad de las cualificaciones de nivel 1 requeridas en la economía circular. Las otras dos cualificaciones corresponden al nivel 2 (“Gestión de residuos urbanos e industriales”) y 3 (“Interpretación y educación ambiental”).

Y en segundo lugar, es importante destacar que las cualificaciones señaladas hacen referencia a tres familias profesionales con directa vinculación a dos de las tres actividades económicas predominantes de la economía circular. Efectivamente, en relación a la muestra de empresas a partir de la cual se preparó el estudio del SEPE<sup>73</sup>, las tres actividades económicas donde actuaban las empresas participantes y de las que se obtuvo más respuestas fueron la actividad de “Mantenimiento y Reparación de vehículos de motor” (4.520 respuestas, 32,37% del total), “Reparación de maquinaria” (3.312 respuestas, un 14,39% del total) y “Recogida de residuos no peligrosos” (3.811 respuestas, un 8,63% del total). Hay que destacar que el mayor número de trabajadores en inserción se ubicaría en un puesto de trabajo adscrito a la cualificación “Gestión de residuos urbanos e industriales”. Es más, las empresas que actúan en esas actividades son las que mejor previsión de contratación de personal tenían a medio plazo, es decir, de 1 a 2 años<sup>74</sup>.

Por otro lado, la capacidad de las empresas de inserción para formar a sus trabajadores en cualificaciones profesionales vinculadas a la economía circular puede reforzarse si la formación que se ofrece tiene por objetivo no sólo la acreditación posterior sino la adquisición de un certificado de competencia o de profesionalidad. En relación con la obtención de certificados a través de la formación en los itinerarios de inserción, el estudio de Marhuenda et al.<sup>75</sup> afirma que “donde la formación es una prioridad de la empresa, se enfatiza la obtención de certificados de profesionalidad” mientras que, por otro lado, otras realizan “acciones formativas en la propia empresa como complemento a la formación en el puesto de trabajo”. Sin embargo, una conclusión importante

73. SEPE: *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular en España*, 2020, pp. 66-67.

74. *Ibid.* P. 67.

75. MARHUENDA FLUIXÁ, Fernando, MARTÍNEZ-RUEDA, Natxo, ARÓSTEGUI BARANDICA, Igone et al.: “Nudos en el acompañamiento y la formación en las Empresas de Inserción: agenda de temas pendientes”. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 98, 2020, p. 274.

a la que llega el estudio es el importante peso de la formación informal y la necesidad de sistematizar la formación<sup>76</sup>. Sobre ello, Chisvert et al.<sup>77</sup> destacan los esfuerzos de las empresas de inserción “dirigidos a posibilitar la homologación de aulas en sus instalaciones o buscan centros de formación para el empleo con objeto de facilitar el acceso a la cualificación” de las personas trabajadoras en inserción.

En este sentido, dada la posibilidad de las empresas de inserción de incorporarse al SFP como centros que imparten formación a sus propios trabajadores o como empresas que colaboran con el SFP mediante la formación impartida a personas con contrato formativo de alternancia en el empleo, es importante destacar el potencial de las empresas de inserción en la economía circular de ofrecer una oferta formativa conducente a la obtención de un certificado de profesionalidad: como antes se comentó, uno de los tipos de iniciativas de formación profesional para el empleo es la formación programada por las empresas para sus trabajadores, entre la cual se incluye la dirigida a la obtención de un certificado de profesionalidad. En este escenario, son sugerentes los datos del SEPE<sup>78</sup> sobre la formación ofrecida por las empresas a sus trabajadores en la economía circular, pues “casi tres cuartas partes de los trabajadores formados del sector se concentran en especialidades que pertenecen a cuatro familias profesionales, aunque la que más destaca es la de Seguridad y medioambiente (41,32 %)”. Así, la primera familia profesional sería aquella de la cualificación profesional de “Gestión de residuos urbanos e industriales”, que era la más detectada en los puestos de trabajo de las personas en inserción, mientras que la cuarta familia profesional que destaca el informe es la de “Transporte y mantenimiento de vehículos” (10,34 %).

Con todo, cabe advertir que la razón por la cual unas cualificaciones están relacionadas con la economía circular y otras no según el estudio del SEPE no está clara, pues éste se remite a datos del Ministerio de Educación y de Formación Profesional sin concretar más. Por ello, puede resultar controvertida la inclusión de algunas cualificaciones como vinculadas a la economía circular, por ejemplo, de la familia agraria (“Actividades auxiliares en aprovechamientos forestales”, “Aprovechamientos forestales” y “Gestión de aprovechamientos forestales”) y otras de la misma familia no, y que además son detectadas en el mapa de Chisvert et al., por ejemplo, la cualificación de

76. En el mismo sentido, SEVILLANO MONJE, Verónica: “Las empresas de inserción como salida laboral para las personas en riesgo de exclusión social”. *Cuestiones Pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación*, nº 26, 2017, pp. 131-144.

77. CHISVERT TARAZONA, María José, ROS GARRIDO, Alicia, CORDOBA IÑESTA, Ana et al.: “Mapa de cualificaciones profesionales acreditables en las empresas de inserción.” *Certiuni Journal*, nº 1, 2015, p.47.

78. SEPE: *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular en España*, 2020, p. 104.



“Repoblaciones forestales y tratamientos silvícolas” y la cualificación de “Actividades auxiliares en conservación y mejora de montes”. Es más, los datos que maneja el informe del SEPE están desactualizados, pues a modo de ejemplo la cualificación “Arreglos y adaptaciones piel de prendas y artículos en textil y piel” ha sido derogada mediante el Real Decreto 729/2020<sup>79</sup>, siendo fusionada a otras dando lugar a dando lugar a la cualificación “Operaciones básicas de confección”.

## IV. Conclusión

En este trabajo se han puesto de manifiesto las sinergias entre la economía social y la economía circular. Concretamente, se han tomado como caso de estudio a las empresas de inserción como agentes relevantes en la economía circular, las cuales, a través de la formación de sus trabajadores empleados en itinerarios de inserción, pueden jugar un papel importante en una transición ecológica socialmente justa.

La primera parte del trabajo ha analizado la interrelación entre la economía circular y la economía social desde el plano regulador, detectándose un reconocimiento cada vez más presente en la UE y en España, si bien de una forma desigual. Por otro lado, se ha destacado la configuración de la formación profesional como un derecho que debe garantizarse en la transición ecológica del modelo productivo, en la línea apuntada por los instrumentos analizados, a saber, las Directrices de la OIT, la Recomendación de la UE sobre transición justa y la Estrategia española de Transición Justa. En todos ellos la formación profesional aparece como un bloque específico, separado de las políticas de empleo, poniéndose así de manifiesto su importancia como ámbito de actuación a favor de la transición ecológica socialmente justa. En relación a las acciones comprendidas, más allá de su coincidencia parcial, puede confirmarse como tendencia común la revisión de todo el sistema de formación para introducir la variable medioambiental<sup>80</sup>.

En la segunda parte del trabajo se ha presentado el marco legal del derecho a la formación profesional, tomando en consideración tanto la Constitución Española como aquellas normas de carácter supranacional pertinentes para aprehender las obligaciones de los poderes públicos, para después pasar a presentar la estructura

79. Real Decreto 729/2020, de 4 de agosto, por el que se establecen determinadas cualificaciones profesionales de la familia profesional Textil, Confección y Piel, que se incluyen en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, y se modifican determinados reales decretos de cualificaciones profesionales.

80. En esta tarea ya existen líneas de actuación como el Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad (2021-2025), donde se incluye la integración de la sostenibilidad en el sistema educativo y formativo.

institucional del Sistema de Formación Profesional en España, incluyendo la oferta formativa y la capacidad de las empresas para participar como entidades que imparten las acciones formativas correspondientes. Respecto de éstas, aquí se ha criticado la ausencia de referencias explícitas tanto en la LOFP así como en la Ley 30/2015 a la formación profesional ofrecida en los itinerarios de inserción, a pesar del singular papel que juega la formación en el objeto social de las empresas de inserción siendo equivalente a otras experiencias formativas que si encuentran reconocimiento como iniciativas de formación profesional para el empleo.

Finalmente, en la última parte del trabajo, se han contrastado la capacidad formativa de las empresas de inserción respecto de aquellas competencias favorables para la empleabilidad en la economía circular. En este trabajo se ha tomado como evidencia de ello la formación vinculada a las cualificaciones profesionales incardinadas en la economía circular según el *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular en España* del SEPE. Si bien la constante revisión de la oferta formativa puede provocar que los resultados del estudio prospectivo del SEPE queden desactualizados, los informes de prospección y detección de necesidades formativas del SEPE<sup>81</sup> sirven como alternativa a la hora de hacer seguimiento a los requerimientos de los sectores desde el punto de vista medioambiental. De hecho, más allá de las cualificaciones y los certificados de profesionalidad señalados en el estudio y que aquí se han tomado como variables de análisis, cabe destacar otros instrumentos que han comportado acciones formativas concretas como ejemplo de aquella oferta relevante para la transición ecológica, como la puesta en marcha a partir del Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional incluido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España y, más concretamente, las subvenciones para el “*Reskilling y upskilling* de la población activa ligado a cualificaciones profesionales” en sectores que favorezcan una transición ecológica.

Y por último, como resultado del análisis del sustrato formativo en clave verde de los puestos de trabajo ocupados por personas empleadas en itinerarios de inserción, a través de las cualificaciones detectadas según el estudio de Chisvert et al. y las cualificaciones vinculadas a la economía circular señaladas por el SEPE, aquí se ha apuntado a un alto grado de capacidad formativa de las empresas de inserción: por un lado, de las cinco cualificaciones de nivel 1 que se vinculan a la economía circular, hasta tres de ellas coinciden con las cualificaciones detectadas en las empresas de inserción; por otro lado, además, se ha destacado el potencial de las empresas de in-

81. Así, en los informes de 2021 y 2022 se incluyen constantes referencias a la materia medioambiental entre las necesidades formativas detectadas tanto en relación con las competencias técnico-profesionales así como las transversales.

serción para dispensar formación a sus propios trabajadores atendiendo a las evidencias que demuestran una mayor formación de los trabajadores en los sectores donde predominan las empresas de inserción. Sin embargo, a falta de conocer el futuro de la Ley Integral de la Economía Social, en el estudio se ha criticado que el contenido de la Ley 44/2007 no haga mención a requisitos específicos en materia formativa que deben ofrecer las empresas de inserción a sus trabajadores empleados en itinerarios de inserción. Por ello, es deseable que las modificaciones que se operen sobre la Ley 44/2007 vayan encaminadas a fortalecer los derechos de las personas en itinerarios de inserción y, más concretamente, la formación necesaria para afrontar la transición ecológica del actual sistema productivo hacia otro más sostenible: por una parte, porque es tarea del legislador implementar aquellas ofertas específicas de formación dirigidas a personas con especiales dificultades formativas o de inserción laboral, tal como prevé el art. 71 LOFP; por otra parte, por la expectativa de crecimiento de empleos vinculados a los sectores donde participan las empresas de inserción<sup>82</sup>.

82. A modo de ejemplo, en relación a los puestos de trabajo de personas empleadas en itinerarios de inserción vinculados a la gestión de residuos, el Plan estatal marco de gestión de residuos (PEMAR) 2016-2022 se refiere a la estimación de la Comisión Europea sobre “si los Estados Miembros aplicaran en su totalidad la normativa vigente de residuos, se crearían más de 400.000 empleos en la Unión Europea, de los cuales 52.000 se localizarían en España”.

## Bibliografía

- AERESS: *Un año en cifras – 2021*. <https://aeress.org/central-balances-src/web/ae>
- AGUILERA IZQUIERDO, Raquel: “La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 83, 2009, pp. 217-249.
- CANALDA CRIADO, Sergio: “Políticas activas de empleo, formación profesional y transición justa: ¿Hacia un pleno empleo verde?”. En: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (coord. CHACARTEGUI JAVEGA, Consuelo), Tirant lo blanc, Valencia, 2019, pp. 49-84.
- CANALDA CRIADO, Sergio: “The right to work and the greening of employment policies”. En: *Labour law and ecology* (ed. CHACARTEGUI JAVEGA, Consuelo), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 67-92.
- CEBOLLA, Inés; CHISVERT TARAZONA, María José & GUILLERA, Sonia: “Reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales en las Empresas de Inserción”, *Noticias de la Economía Pública Social y Cooperativa, Noticias del CIDEA*, nº 60, 2019, pp. 50-54.
- CHAVES, Rafael & MONZÓN, José Luís: “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*, nº 93, 2018, pp. 5-50. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.12901.
- CHISVERT TARAZONA, María José, ROS GARRIDO, Alicia, CORDOBA IÑESTA, Ana et al.: “Mapa de cualificaciones profesionales acreditables en las empresas de inserción.” *Certiuni Journal*, nº 1, 2015, p. 36-50.
- CHISVERT-TARAZONA, María José, PALOMARES, Davinia & HERNALZ-AGREDA, Nerea et al.: “Trayectorias de aprendizaje en contextos informales. El caso de tres empresas de inserción”, *CIRIEC- España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 94, 2018, pp. 185-216.
- COMISIÓN EUROPEA: *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, 2011.
- COMISIÓN EUROPEA: *El Pacto Verde Europeo*, COM(2019) 640 final, 2019.
- COMISIÓN EUROPEA: *Plan de Inversiones para una Europa Sostenible - Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo*. COM(2020) 21 final, 2020.

- COMISIÓN EUROPEA: *Nuevo Plan de acción para la economía circular: por una Europa más limpia y más competitiva*, COM(2020) 98 final, 2020.
- COMISIÓN EUROPEA: *Leading the way to a global circular economy: state of play and outlook*, SWD (2020) 100 final, 2020.
- COMISIÓN EUROPEA: *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*, COM(2021) 778 final, 2021.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: *Observación núm. 18 (El derecho al trabajo)*, 2005.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. España*, 2012
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: *El papel de la economía social en la creación de empleo y en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales*, 2021.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: Resolución 34/14.
- DAVISTER, Catherine; DEFOURNY, Jacques; GRÉGOIRE, Olivier: “Work integration social enterprises in the European Union: an overview of existing models”. *EMES Working Paper*, nº 4, 2004.
- DE LA CUESTA GONZÁLEZ, Marta, NOVILLO MARTÍN, Elena, & PARDO HERRASTI, Eva: “El papel de las empresas de Economía Social en la transición hacia la economía circular”. *Dossieres EsF*, nº 37, 2020, pp. 34-37.
- ESPAÑA: *España Circular 2030*, 2020.
- ESPAÑA: *Estrategia de Transición Justa*, 2021.
- GARCÍA CALAVIA, Miguel Ángel, HERRERO MONTAGUD, Mercedes & MARTÍNEZ MORALES, Ignacio. “Empresas sociales, empresas de inserción y centros especiales de empleo”. En: *Manual de economía social* (dir. CHAVES ÁVILA, Rafael; FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma & MONZÓN CAMPOS, José Luis) Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 369-396.
- HAARICH, Silke, HOLSTEIN, Frank & SPULE, Sandra, et al.: *Impact of the European Commission’s Social Business Initiative (SBI) and its Follow-up Actions*. Publications Office, Brussels, 2021.
- LANE, Ruth & GUMLEY, Wayne: “What Role for the Social Enterprises in the Circular Economy?”, En: *Unmaking Waste in Production and Consumption: Towards the Circular Economy* (ed. CROCKER, Robert; SAINT, Christopher; CHEN, Guanyi, & TONG, Yindong) Emerald Publishing Limited, Bingley, 2018, pp. 143-157. DOI: 10.1108/978-1-78714-619-820181012

- LÓPEZ ARANGUREN, Luís María: *Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2002.
- MARHUENDA FLUIXÁ, Fernando, MARTÍNEZ-RUEDA, Natxo & ARÓSTEGUI BARANDICA, Igone et al.: “Nudos en el acompañamiento y la formación en las Empresas de Inserción: agenda de temas pendientes”, *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 98, 2020, p. 247-285.
- MONTIEL VARGAS, Ana: “Incidencia de la legislación para la prestación de servicios sociales por las empresas de inserción en España”. En: *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa* (dir. AGUILAR RUBIO, Marina), Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 257-278.
- OECD/European Commission: “Policy brief on making the most of the social economy’s contribution to the circular economy”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers*, nº1, 2022. DOI: 10.1787/e9eea313-en.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015.
- SALINAS TOMÁS, Manuel Francisco: “Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 141, 2022.  
DOI: <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.81816>
- SEPE: *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular en España*, 2020.
- SEVILLANO MONJE, Verónica: “Las empresas de inserción como salida laboral para las personas en riesgo de exclusión social”, *Cuestiones Pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación*, nº 26, 2017, pp. 131-144.
- VIDAL, Isabel & CLAVER, Núria: “Las empresas sociales en el ámbito de la integración por el trabajo”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 46, 2003, p. 39-62.

# PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA A TRAVÉS DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS EN FORMA COOPERATIVA

PUBLIC-PRIVATE PARTICIPATION IN THE ENERGY TRANSITION THROUGH COOPERATIVE ENERGY COMMUNITIES

**M<sup>a</sup> José Vañó Vañó**

Profesora Titular de Universidad

Departamento de Derecho Mercantil “Manuel Broseta Pont”

Investigadora de IUDESCOOP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9000-9572>

## RESUMEN

La colaboración público-privada es una fórmula de cooperación entre sector privado y administraciones públicas que tiene por finalidad bien modernizar la oferta de infraestructuras y de servicios públicos estratégicos, o bien delegar ciertos servicios públicos en empresas privadas, lo que permitirá utilizar este instrumento de colaboración como vía para el desarrollo de políticas públicas. Las alianzas se configuran como uno de los instrumentos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que a la vez garantizan un uso más racional de los fondos públicos. Una de las fórmulas más equilibradas en la colaboración público-privada es aquella en la que se incluyen criterios sociales a través de la utilización de cláusulas sociales o contratos reservados, o bien a través de entidades de la economía social. En el ámbito de la energía, las comunidades energéticas, y en particular las de energías renovables tienen como objetivo principal la producción de energía a partir de fuentes renovables y supondrán un gran impulso para la gestión de la demanda y son una buena oportunidad para ayudar a combatir la pobreza energética.

**PALABRAS CLAVE:** Colaboración público-privada, Colaboración público-cooperativa, transición energética, pobreza energética, comunidades energéticas.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> 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<sup>o</sup> 42, 2023, pp. 247-279. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26654>

#### **ABSTRACT**

Public-private partnerships are a formula for cooperation between the private sector and public administrations with the aim of either modernizing the supply of infrastructures and strategic public services, or delegating certain public services to private companies, which will make it possible to use this collaboration instrument as a means of developing public policies. Partnerships are one of the instruments for smart, sustainable, and inclusive growth, while ensuring a more rational use of public funds. One of the most balanced formulas in public-private partnerships is that which includes social criteria using social clauses or reserved contracts, or through social economy entities. In the field of energy, energy communities, and in particular renewable energy communities, have as their main objective the production of energy from renewable sources and will be a great boost to demand management and are a good opportunity to help combat energy poverty.

**KEYWORDS:** Public-private partnership, public-cooperative partnership, energy transition, energy poverty, energy communities, Social Economy, power communities.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: L31, L32, L94, B55, J54.



## EXPANDED ABSTRACT

Public-private partnerships are a formula for cooperation between the private sector and public administrations with the aim of either modernizing the supply of infrastructures and strategic public services, or delegating certain public services to private companies, which will make it possible to use this collaboration instrument as a means of developing public policies. Partnerships are one of the instruments for smart, sustainable, and inclusive growth, while ensuring a more rational use of public funds. One of the most balanced formulas in public-private partnerships is that which includes social criteria using social clauses or reserved contracts, or when the provision of certain services is delegated to social economy entities. In the field of energy, energy communities, and in particular renewable energy communities, have as their main objective the production of energy from renewable sources and will be a great boost for demand management, constituting a good opportunity to combat energy poverty.

Our legal system obliges public authorities to be aware of their capacity to achieve social and public objectives in procurement and to include social aims in the tendering of contracts. Therefore, it is essential to define the object of the contract according to the specific needs or functionalities to be satisfied, incorporating technological, social or environmental innovations that improve the efficiency and sustainability of the goods, works or services to be contracted, which will be combined with the best quality-price ratio. Likewise, the possibility of entering into contracts included in its mixed economy company modality is contemplated when a majority of public capital and private capital concur, provided that the choice of the private partner is made in accordance with the rules of the LCSP and the figure of reserved contracts by which the contracting bodies are empowered to limit the participation in certain procedures or lots to two types of social companies, insertion companies and special employment centers of social initiative.

Energy communities, and in particular renewable energy communities, have as their main objective the production of energy from renewable sources; however, this is not the only objective, as stated in Directive (EU) 2018/2001, which considers it necessary, on the one hand, to ensure that they are not exempt from the costs, charges, levies and taxes that end consumers who do not belong to the community would assume, and on the other hand, that they promote energy efficiency and include other energy uses such as transportation or the supply of heating and cooling among their fields of action. In the same terms, citizen energy communities are regulated in Directive (EU) 2019/944 which redefines the general regulatory framework applicable to the electricity system. This kind of communities are conceived as a vehicle for citizen participation through which participants will be able to see their rights and freedoms as end consumers satisfied. We agree with the Spanish legislator that it is nec-

essary to provide end consumers of electricity with new tools that allow them to take advantage of the benefits derived from the continuous penetration of renewable energies, offering them alternatives to the traditional models of electricity supply and empowering them, which justifies the emergence of new models of citizen participation such as citizen communities.

The objectives pursued by energy communities are aligned with cooperatives, as an organizational model that prioritizes the individual and local development over strictly economic results. The cooperative activity is aimed at creating quality employment, local development, improving social welfare and empowering citizens, always considering a gender perspective in line with the guidelines set by the International Cooperative Alliance (ICA Manchester 1995). Electric, consumer and user cooperatives, and in particular renewable energy cooperatives, were created with the aim of bringing electricity supply to certain geographical areas, usually rural, and facilitating access to electricity under equal conditions. In these entities, citizens, in their role as cooperative members, collectively own and control energy projects at the local level with the consequent social benefits that this can bring.

The communities must provide environmental, economic, or social benefits to their members and must be conceived as entities that promote the participation of individuals, SMEs or local authorities, in projects of proximity or not, depending on whether we are dealing with renewable energy communities or citizen communities.

Pre-existing electric cooperatives may be configured, with a small modification in their by-laws, either as citizen energy communities (Directive 2019/944) in which proximity is not required or even that the energy is exclusively renewable, or as renewable energy communities (2018/2001), if the energy generated is renewable and the partners or members are located in the vicinity, which in most cases will have a local scope, of the renewable energy projects owned by that legal entity.

However, although the cooperatives are aligned with the dictate of the regulation, the truth is that they are not the only entities that comply with the requirements set by the legislator for their consideration as energy communities. Statutorily it is possible to include the absence of profit motive, also in commercial companies, in accordance with the Resolution of December 17, 2020, of the General Directorate of Legal Security and Public Faith.

The rules relating to energy communities do not exclude the existence of other citizen initiatives, such as those deriving from private law agreements. Nevertheless, the Project of Royal Decree on Energy Communities of April 20, 2023, force to them to have legal personality, introducing barriers to entry by not allowing certain public-private partnership formulas in which most of the public capital is held to qualify as an energy community.

Although the Legislator understands that in its Project of Royal Decree it has opted for a flexible approach, in fact is that by requiring the energy community to have legal personality, it is excluding other associative legal formulas that absence personality such as communities of property, owners' associations or temporary joint ventures, which have traditionally been used to develop public-private collaboration projects.

We conclude, therefore, that the cooperative is a formula that *per se*, incorporates all the elements determined by the Community Directives on energy communities, although other formulas should not be rejected.

## SUMARIO<sup>1</sup>

1. Introducción. 2. Colaboración público-privada a través de entidades de la economía social. 3. Comunidades energéticas en las directivas europeas. 4. Comunidades energéticas en España. 5. Caracterización de las cooperativas eléctricas como comunidades energéticas. 6. Reflexiones finales. Bibliografía.

### 1. Introducción

Las alianzas público-privadas se han desarrollado tradicionalmente a través de entidades capitalistas cuyo principal objetivo es el ánimo de lucro repartible entre los socios. La viabilidad de los proyectos en la mayor parte de las ocasiones se condiciona a que participen administraciones públicas, a través de diferentes fórmulas, bien como socias o asociadas, con participación directa en el capital social, bien como financiadoras de todo o parte del proyecto o bien como avalistas de este<sup>2</sup>.

El contrato de colaboración público-privada (en adelante CPP) siempre ha jugado un papel esencial en el proceso de liberalización y desregulación al reducir el papel intervencionista del Estado en el proceso de generación de inversiones y reducción del gasto público al dejar en manos privadas la puesta en funcionamiento de infraestructuras o servicios públicos, reduciendo al menos en un primer momento, la aportación pública de fondos.

Actualmente nos encontramos ante el desarrollo de un nuevo paradigma económico que combine crecimiento económico y sostenibilidad, particularmente dirigido a la priorización de criterios sociales que permitan la atención de necesidades y la satisfacción de expectativas de personas y entornos.

La Agenda 2030 propone una alianza de colaboración entre países y partes interesadas para *“liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta”*. Para ello marcan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, retomando los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el fin de alcanzar lo que estos no lograron. Se trata de ODS y metas integrados y que no pue-

1. Este trabajo se ha 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).

2. RUIZ PÉREZ, Adrián: “La iniciativa local en la creación de comunidades energéticas”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N<sup>o</sup>. 181, 2023.

den entenderse de manera autónoma, conjugando las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

La colaboración público-privada es una fórmula de cooperación entre sector privado y administraciones públicas que tiene por finalidad bien modernizar la oferta de infraestructuras y de servicios públicos estratégicos, o bien delegar ciertos servicios públicos en empresas privadas, lo que permitirá utilizar este instrumento de colaboración como vía para el desarrollo de políticas públicas, que además podrán ser en su caso sociales como veremos a continuación<sup>3</sup>.

Según determina el Libro Verde sobre la Colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación Pública y concesiones COM(2004) 327 final, *con la colaboración público-privada se puede dar un impulso a determinadas áreas estratégicas como son la lucha contra el cambio climático, el fomento de las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y el uso eficiente de los recursos; el apoyo al transporte sostenible; una atención sanitaria asequible y de alto nivel; o la realización de grandes proyectos de investigación, como las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas*<sup>4</sup>.

En el mismo sentido se pronunció la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y Comité de las regiones llamada “Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada” CPP (COM 2009 615) al reconocer la necesidad de promover esta colaboración con el fin de movilizar las inversiones y fomentar la recuperación económica y el desarrollo sostenible de la Unión Europea, con la ventaja de que se comparten riesgos financieros y se reducen los costes de la infraestructura.

Según datos facilitados en el año 2020 por el Parlamento Europeo, los contratos celebrados por las AAPP para garantizar la realización de obras y la prestación

3. CHAVES, Rafael y MONZÓN, José Luis: “Beyond the crisis: The social economy, prop of a new model of sustainable economic development”, Service Business, Springer, 2012, 6-1, 6-25. VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> José: “La colaboración público-privada a través de entidades de la economía social”, en Noticias de la economía pública social y cooperativa = Noticias CIDECA, N<sup>o</sup>. 64, 2020 (Ejemplar dedicado a: La colaboración público-privada a través de las entidades de la Economía Social), págs. 28-49 [http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/02/Revista\\_64\\_tema.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/02/Revista_64_tema.pdf); VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> José: “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<sup>a</sup> José Vaño Vaño (aut.), José Luis Monzón Campos (hom.), 2021, ISBN 978-84-1397-333-3, págs. 33-52. CATALA ESTADA, Belén; CHAVES-AVILA, Rafael: “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.” REVERSCO. Revista de Estudios Cooperativos, 2022, vol. 142, e84392. <https://dx.doi.org/10.5209/rev.84392>.

4. MONGE, Cristina (2020): “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. Esglobal, 29 de abril de 2020, <https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

de servicios representan un volumen de transacciones de 2.448 millones de euros, convirtiéndose la contratación pública europea en uno de los principales vectores de crecimiento económico, creación de empleo y de innovación<sup>5</sup>. Añade además que las Directivas de la Unión sobre contratación pública se han traducido en un aumento de los valores de adjudicación totales, que pasaron de menos de 200.000 millones EUR a aproximadamente 525.000 millones EUR.

El 11 de marzo de 2020 la Comisión publicó un documento de trabajo en el que se establecían los criterios de contratación pública ecológica de la Unión para centros de datos, salas de servidores y servicios en la nube<sup>6</sup> en los que se fijaban criterios de contratación, respetando el medio ambiente, en consonancia con los objetivos de la Unión en materia de energía, cambio climático y eficiencia en el uso de los recursos. La Comisión también ha publicado unas nuevas orientaciones para los compradores públicos<sup>7</sup> a fin de ayudar a las autoridades públicas a utilizar el marco de contratación pública de la Unión para garantizar la rápida adquisición de los equipos necesarios y ha puesto en marcha cinco acciones conjuntas de adquisición<sup>8</sup> de equipos de protección individual con los Estados miembros. Más recientemente, destacamos que el 9 de junio de 2022, el Parlamento aprobó una Resolución<sup>9</sup> sobre la Propuesta<sup>10</sup> de la Comisión relativa al Instrumento de Contratación Pública Internacional (ICPI)<sup>11</sup>.

## 2. Colaboración público-privada a través de entidades de la economía social

Los datos sobre contratación pública obligan al Legislador a articular los pilares sólidos en los que tenga cabida la contratación pública-privada, y en los que deberá preverse de manera clara, la posición que ocupan todas las partes interesadas en el desarrollo de este tipo de operaciones. Por ello es esencial que, con el fin de lograr

5. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/34/los-contratos-publicos>

6. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/20032020\\_EU\\_GPP\\_criteria\\_for\\_data\\_centres\\_server\\_rooms\\_and%20cloud\\_services\\_SWD\\_\(2020\)\\_55\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/20032020_EU_GPP_criteria_for_data_centres_server_rooms_and%20cloud_services_SWD_(2020)_55_final.pdf)

7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.108.01.0001.01.SPA>

8. [https://ec.europa.eu/info/gyvenimas-darbas-keliones-es/atsakas-i-koronaviruso-gresme/visuomenes-sveikata\\_es](https://ec.europa.eu/info/gyvenimas-darbas-keliones-es/atsakas-i-koronaviruso-gresme/visuomenes-sveikata_es)

9. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0241\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0241_ES.html)

10. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2016/0034/COM\\_COM\(2016\)0034\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0034/COM_COM(2016)0034_ES.pdf)

11. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_178](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_178)

un beneficio mutuo para todas las partes, la alianza fije un sistema de contrapesos en la transferencia de riesgos y en la gobernanza de la entidad que vehiculice la operación<sup>12</sup>.

Estas alianzas se configuran como uno de los instrumentos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que a la vez garantizan un uso más racional de los fondos públicos. Sin embargo, “*la colaboración público-privada no siempre ha sido un éxito para las AAPP sino todo lo contrario, la transferencia de riesgos a través de la concesión administrativa, la falta de controles ex ante y ex post, ha llevado al fracaso a numerosas de estas alianzas, y como consecuencia, a una falta de confianza en el sector privado por parte de las administraciones públicas*”<sup>13</sup>.

Una de las fórmulas más equilibradas en la colaboración público-privada es aquella en la que se incluyen criterios sociales a través de la utilización de cláusulas sociales o contratos reservados, o bien a través de entidades de la economía social. La colaboración se podrá articular a través de mecanismos de gestión directa por parte de las AAPP o bien mediante su participación en el capital de diferentes entidades, incluidas las asociaciones o las cooperativas, entre otras. Se trata de crear estructuras mixtas en las que junto al socio público se sitúa un socio privado; se trata de una situación que puede generar numerosos conflictos porque la finalidad del socio público suele ser la de realizar la actividad encomendada y la consecución del interés general, mientras que la del socio privado, es previsible que persiga el fin de lucro. No

12. DEMOUSTIER, Danièle: “La economía social: Una economía privada, colectiva y no lucrativa, activa en la oferta de servicios, en el mercado de trabajo y en el mercado de capitales”, *CIRIEC - España. Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa*, 1999, 33, pp.29-42. GREFFE, Xavier: “The role of the social economy in local development” In A. Noya, & E. Clarence (Eds.), *The social economy. Building inclusive economies*, 2007, pp. 91-118. París: OCDE. GOBIERNO DE ESPAÑA: “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”. Edit. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Madrid, 2018; GARCÍA SOLANA, M<sup>a</sup> José: “La Colaboración Público-Privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio de Empleo Estatal y las Agencias Privadas de Colocación”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2017, 4-2, 135-168. VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> José. (2020): “La colaboración público-privada a través de entidades de la economía social”, en *Noticias de la economía pública social y cooperativa = Noticias CIDEA, N.º. 64, 2020 (Ejemplar dedicado a: La colaboración público-privada a través de las entidades de la Economía Social)*, pp. 28-49.

13. GREFFE, Xavier. “The role of the social economy in local development” In A. Noya, & E. Clarence (Eds.), *The social economy. Building inclusive economies*, 2007, pp. 91-118. París: OCDE. GARCÍA SOLANA, M<sup>a</sup> José: “La Colaboración Público-Privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio de Empleo Estatal y las Agencias Privadas de Colocación”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2017,4-2, pp.135-168. VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> José. 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%20DEFI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

obstante, se podrían fijar estatutariamente otros criterios alineados con los objetivos perseguidos por la administración participante, y por tanto el interés público; cabría la posibilidad de articular estas alianzas a través de sociedades mercantiles sin ánimo de lucro subjetivo o a través de entidades pertenecientes al sector de la economía social, a las que, con ciertas condiciones, se les podría adjudicar de manera directa la gestión de un servicio determinado.

No olvidemos que, el vigente art. 99 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 (LCSP), obliga a los poderes públicos a que tomen conciencia de su capacidad para lograr los objetivos sociales y públicos de la contratación y a que incluyan fines sociales en la licitación de los contratos; ello se realizará a partir del objeto del contrato, que deberá definirse en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, incorporando innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y la sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que contraten, que se combinarán con el de mejor calidad-precio.

Las cláusulas sociales se podrán implementar en las diferentes fases del procedimiento de contratación, bien como criterio de selección de licitadores (definición del objeto, solvencia económica y financiera, habilitación profesional, clasificación de los licitadores, capacidad de la entidad y de sus trabajadores...), bien como criterio de adjudicación del contrato (mejor calidad precio, mejor relación coste eficacia, criterios económicos y cualitativos, medioambiente y sociales; criterios de desempate a favor de entidades sociales) o en bien como criterio de ejecución (vinculadas al objeto, no discriminatorias, y relacionadas a consideraciones económicas, innovación, medioambiental o social)<sup>14</sup>.

Además, la vigente LCSP contempla la posibilidad de celebrar contratos incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta (art. 28 y disposiciones adicionales 22<sup>a</sup> y 43<sup>o</sup>, entre otras) cuando concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se efectúe de conformidad con las normas de la LCSP *“para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.”* Y siempre dentro de

14. VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> José. 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%20PUB%20Y%20PRIVADA%20DEFINICION%20Y%20SELECCION%20DEL%20SOCIO%20PRIVADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



lo establecido en la *Subsección 4.ª de la Sección 3.ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo, relativa a la modificación de los contratos*<sup>15</sup>.

Por otra parte, la Disposición Adicional 4 LCSP regula la figura de los contratos reservados por los que se faculta a los órganos de contratación a limitar la participación en determinados procedimientos o lotes a dos tipos de empresas sociales, a las empresas de inserción y a los centros especiales de empleo de iniciativa social. En la DA48 se fija, además de un criterio preferente en la adjudicación de contratos relativos a la prestación de servicios de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, la posibilidad de reservar contratos para servicios de carácter social, cultural y de salud.

### 3. Comunidades energéticas en las directivas europeas

Las comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía (antes comunidades locales de energía) se encuentran reguladas por las Directivas (UE) 2018/2001 y 2019/944 respectivamente.

Si atendemos a lo dispuesto en la Directiva 2018/2001, en su exposición de motivos señala que las *comunidades locales de energías renovables* deben caracterizarse por su estructura de propiedad, con el mandato a los Estados miembros de que se pueda elegir cualquier forma de entidad para las comunidades de energías renovables siempre que dicha entidad pueda *ejercer derechos y estar sujeta a obligaciones* actuando en nombre propio. Añade el texto legislativo que para evitar abusos y garantizar una amplia participación, *estas comunidades deben poder conservar su autonomía respecto de los miembros individuales y de otros actores habituales el mercado que participen en la comunidad como miembros o socios*, o que cooperan de otras formas, como por ejemplo mediante la inversión. La participación en proyectos de energías renovables debe estar abierta a todos los potenciales miembros locales, atendiendo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

En este punto venimos defendiendo que la calificación como comunidad energética de una entidad no viene dada por la fórmula jurídica que adopte, sino porque en sus estatutos, o en su documento de creación, contrato de constitución, aparezcan referidos los requisitos que las caracterizan, por ello, consideramos que no sería necesario que tuviera personalidad jurídica, solo “entidad” o reconocimiento como tal. No en vano el art. 2.16 la define “*entidad jurídica: a) que, con arreglo al Derecho*

15. La Ley 8/2010 de régimen local de la Comunitat Valenciana reconoce un amplio margen a las entidades locales para la creación y prestación de servicios públicos y la realización de las actividades económicas que estimen pertinentes para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos (art. 196 y 197).

*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 sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras.”*

Por su parte, el preámbulo de la Directiva 2019/944 señala que la pertenencia a las *comunidades ciudadanas de energía* debe estar abierta a todas las categorías de entidades<sup>16</sup>. No obstante, deben reservarse las competencias de decisión dentro de una comunidad ciudadana de energía a aquellos miembros o socios que no participen en una actividad económica a gran escala y para los cuales el sector de la energía no constituya un ámbito de actividad económica principal. El Legislador europeo las considera una categoría de cooperación ciudadana o de “agentes locales” que debe ser reconocida y protegida por el Derecho de la Unión. Las normas relativas a las comunidades ciudadanas de energía no excluyen la existencia de otras iniciativas ciudadanas, como las que derivan de acuerdos de derecho privado. Por tanto, los Estados miembros deben poder asignar cualquier tipo de entidad a las comunidades ciudadanas de energía, como, por ejemplo, asociación, cooperativa, sociedad, organización sin ánimo de lucro o pyme, siempre que dicha entidad pueda ejercer derechos y esté sujeta a obligaciones en nombre propio, a lo que podríamos añadir las sociedades civiles y otros entes que no poseen personalidad jurídica como las comunidades de bienes<sup>17</sup>. Con esta justificación, el art. 2.11 la define 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*

16. Ver los criterios restrictivos en Grecia en FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma/ FRANTZESKAKI, María: “Las comunidades energéticas en Grecia”. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 2021 vol. 137, e71866. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.71866>

17. La delimitación del concepto de entidad jurídica debe hacernos reflexionar sobre la necesidad de que posea o no personalidad jurídica. El legislador europeo no fija esta característica, y si acudimos a otras normas en las que utiliza la expresión “entidad jurídica” encontramos que se limita a señalar que debe tratarse de una entidad jurídica constituida con arreglo al derecho nacional, lo que no es excluyente de aquellas entidades que carecen de personalidad jurídica. Véase el art. 18 del Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

*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”.*

## 4. Comunidades energéticas en España

La producción de energía eléctrica la pueden desarrollar tanto personas físicas como jurídicas constituidas bajo cualquier forma jurídica reconocida en nuestro derecho, así como construir, operar y mantener las instalaciones de producción bajo los principios de libre creación de instalaciones y de competencia (art. 8 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, LSE)<sup>18</sup>. Esta norma recoge los requerimientos de capacidad legal con que debe contar el productor para que sea autorizada la instalación en los términos indicados en el art. 121 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

El mercado de producción de energía eléctrica se estructura en mercados a plazo, mercado diario, mercado intradiario, los servicios de ajuste y de balance y los mercados no organizados y a su vez, se integra por el conjunto de transacciones comerciales de compra y venta de energía y de otros servicios relacionados con el suministro de energía eléctrica.

La producción de energía eléctrica a partir de energías renovables (anteriormente llamado de régimen especial), se prevé en el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio,

18. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo y ROBINSON, David: *La transición energética en el sector eléctrico: líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados*. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, 2020. GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: “Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, Nº 117 (mayo-agosto 2020), 2020, págs. 147-193. ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María: “Cuestiones jurídicas sobre el papel de los entes locales en la transición energética: hacia la producción y el consumo del hidrógeno renovable”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, pp, Nº. 16, 2021, págs. 71-97. HERRERA, Joan/NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar: “Las comunidades energéticas como nuevo sujeto del derecho energético en España: del fanalsterio a la transformación” *Anuario del Gobierno Local*, Nº. 1, 2021 (Ejemplar dedicado a: Los Gobiernos locales ante el cambio climático), pp. 203-248. LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía: “Comunidades Energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales” *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022 / Carmen Navarro Gómez (ed. lit.), Ángel Raúl Ruiz Pulpón (ed. lit.), Francisco Velasco Caballero (ed. lit.), Jorge Castillo Abella (ed. lit.), 2022, pp. 561-580.

por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. En su art. 5 se desarrolla la relación entre los titulares de las instalaciones y la empresa distribuidora en el que se detallarán como mínimo, los puntos de conexión y medida, las características cualitativas y cuantitativas de la energía cedida, y en su caso la consumida, causas de rescisión o modificación del contrato y condiciones de explotación de la conexión, así como las circunstancias en las que se considere la imposibilidad técnica de absorción por parte de la red de la energía generada.

Con carácter general el art. 6 de la LSE establece las diferentes formas jurídicas que deberán tener los sujetos del mercado eléctrico<sup>19</sup>. Por una parte recoge la figura de los productores de energía eléctrica definiéndolos como “*aquellas personas físicas o jurídicas que tienen la función de generar energía eléctrica, así como las de construir, operar y mantener las instalaciones de producción*”, por tanto cualquier persona física o jurídica podrá operar en el mercado, incluidos los ayuntamientos; el operador del mercado, el del sistema y el transportista, serán siempre sociedades mercantiles, en cambio los distribuidores podrán ser, bien sociedades mercantiles, bien cooperativas de consumidores y usuarios; por último, los comercializadores únicamente podrán tener la forma de sociedades mercantiles o cooperativas de consumidores y usuarios.

El RDL 23/2020, de 23 de junio, ha incorporado a la LSE las comunidades de energías renovables como un nuevo sujeto, (art. 6), pudiendo actuar también como consumidores finales, generadores, gestores de redes de distribución o participantes en el mercado de energía.

Las comunidades de energías renovables se definen como “entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”.

El Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos prevé en su artículo 6 el régimen jurídico aplicable a los derechos de los

19. FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66, 2021 [[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)]. GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: “Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº 117 (mayo-agosto 2020) pp.147-193.

productores de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

En particular:

- El derecho a la venta o adquisición de energía eléctrica en los términos previstos en la LSE y en sus disposiciones de desarrollo.
- Despachar su energía a través del operador del sistema en los términos que se establezcan reglamentariamente.
- Tener acceso a las redes de transporte y distribución, en los términos que se establezcan reglamentariamente.
- Percibir la retribución que les corresponda por su participación en el mercado de producción de energía eléctrica a través de cualquiera de sus modalidades de contratación y, en su caso, el régimen retributivo específico regulado en el título IV de este real decreto.
- Recibir la compensación a que pudieran tener derecho por los costes en que hubieran incurrido en supuestos de alteraciones en el funcionamiento del sistema, en los casos previstos en el artículo 7.2 de la LSE.

Sin perjuicio de la seguridad de suministro y del desarrollo eficiente del sistema, los productores de energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneraciones de alta eficiencia tendrán prioridad de acceso y de conexión a la red, en los términos que reglamentariamente se determinen, sobre la base de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios<sup>20</sup>.

Por otra parte se señala que todas las instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con potencia instalada superior a 5 MW, y aquellas con potencia instalada inferior o igual a 5 MW pero que formen parte de una agrupación del mismo subgrupo del artículo 2 cuya suma total de potencias instaladas sea mayor de 5 MW, deberán estar adscritas a un centro de

20. Los productores que lo sean a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, deberán disponer con anterioridad al comienzo del vertido de energía a la red, de los equipos de medida de energía eléctrica necesarios que permitan determinar, para cada período de programación, la energía producida, su liquidación, facturación y control, de acuerdo con lo previsto en este real decreto y en el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, aprobado por el Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto (art. 7 RD 413/2014). Los costes de instalación y mantenimiento de los centros de control de generación, incluyendo la instalación y mantenimiento de las líneas de comunicación con el operador del sistema y, en su caso, su puesta a disposición del gestor de la red de distribución, serán por cuenta de los generadores adscritos a los mismos. La comunicación de dichos centros de control de generación con el operador del sistema se hará de acuerdo con los protocolos y estándares comunicados por el operador del sistema y aprobados por la Dirección General de Política Energética y Minas.

control de generación, que actuará como interlocutor con el operador del sistema, remitiéndole la información en tiempo real de las instalaciones y haciendo que sus instrucciones sean ejecutadas con objeto de garantizar en todo momento la fiabilidad del sistema eléctrico.

El reciente Proyecto de Real Decreto, propuesto por el *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*, por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía de 20 de abril de 2023 (PRDCE) pretende incorporar los principios reguladores de las comunidades energéticas, dando así cumplimiento “parcial” al mandato de transposición fijado en las Directivas comunitarias, “*introduciendo un marco jurídico que, según el Ministerio, proporcione seguridad jurídica, prevea la identificación y eliminación de barreras y contemple las medidas necesarias para su desarrollo*”.

El Ministerio proponente considera que la finalidad de este texto es la de “*brindar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros, y se conciben para facilitar la participación de personas físicas, pymes o autoridades locales en proyectos de energías renovables que se desarrollen en su proximidad.*” Se pretende con ello movilizar capital privado adicional, reinvertiendo los beneficios directamente en los consumidores, priorizando así los beneficios medioambientales y sociales por delante de los financieros.

No obstante, este PRDCE se configura de una manera muy rígida en relación con la forma jurídica y la estructura de las comunidades introduciendo barreras de entrada al no permitir que determinadas fórmulas de colaboración público-privada puedan ser calificadas como comunidades energéticas, especialmente aquellas que poseen una mayoría de capital público.

Esta norma, lejos de ser un mecanismo facilitador del desarrollo de entidades de pequeño tamaño y el fomento de la participación de administraciones públicas, ha complicado el procedimiento administrativo y ha incorporado barreras de acceso al margen de los dictados señalados por las Directivas Comunitarias en contra de lo dispuesto en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) que en la medida 1.1 promueve el desarrollo de nuevas instalaciones de generación eléctrica con renovables, a través de la participación local en proyectos de generación renovable, o la medida 1.4 para el desarrollo del autoconsumo con renovables y generación distribuida a través del fomento de la participación ciudadana. Esta norma proyectada va en contra del art. 3 del real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción, para que puedan tener acceso al marco retributivo en nivel de igualdad. El Legislador entiende que ha optado por un enfoque flexible en la medida en que permite que las comunidades energéticas pueden adoptar cualquier fórmula jurídica,

lo que resulta, en nuestra opinión, parcialmente cierto porque le están exigiendo que tenga personalidad jurídica, excluyendo a otras fórmulas jurídicas asociativas reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico y que no poseen personalidad jurídica, esto es, por ejemplo el caso de las comunidades de bienes e incluso la fórmula tradicional a través de la cual se han desarrollado proyectos de colaboración público privada como el caso de las Uniones Temporales de Empresas.

En lo que sí que coincidimos con el Legislador español es en que es necesario dotar a los consumidores finales de energía eléctrica de nuevas herramientas que les permitan aprovecharse de los beneficios derivados de la continua penetración de energías renovables, ofreciéndoles alternativas a los modelos tradicionales de suministro de energía eléctrica y dotándoles empoderamiento, lo que justifica la aparición de nuevos modelos de participación ciudadana como las comunidades ciudadanas.

En la norma proyectada se ha optado por diferenciar la distancia en función del tamaño del municipio, tratando de ampliar el radio de actuación para conseguir un número de miembros adecuado para la constitución de la comunidad de energías renovables, es importante aclarar que habla siempre de personas propietarias en los municipios, sin que se refiera en ningún momento a las pequeñas y medianas empresas que puedan estar situadas en el diseminado del municipio. El criterio de proximidad fijado en el PRDCE, potencia que un mismo municipio pueda agrupar a todo o parte de sus vecinos a través de una única comunidad energética y en la que debieran poder participar, bien como vecinos a través del Ayuntamiento, bien incorporándose como socios en la misma utilizando las fórmulas reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico. Consideramos positiva la discriminación por número de población atendiendo precisamente a los objetivos de repoblación de las zonas rurales<sup>21</sup>, al permitir la agrupación de proyectos en los municipios que la población de éstos considerados individualmente, no sea superior a 50.000 habitantes y la población del conjunto de los municipios, incluyendo aquel en el que se desarrolla el proyecto, no sea superior a 50.000 habitantes.

Por último, según la norma proyectada, las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables que sean propiedad de comunidades de energías renovables o de comunidades ciudadanas de energía podrán acceder al régimen económico de energías renovables previsto en el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, arts. 13 a 20. No obstante, se plantean problemas jurídicos en

21. LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Isabel: "Comunidades Energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales", *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022 / Carmen Navarro Gómez (ed. lit.), Ángel Raúl Ruiz Pulpón (ed. lit.), Francisco Velasco Caballero (ed. lit.), Jorge Castillo Abella (ed. lit.), 2022, ISBN 9798368213453, págs. 561-580.

aquellos supuestos que han sido promovidos por poderes públicos, y que son titulares de las subvenciones dirigidas a la construcción de las fuentes de generación. En este caso entendemos que se podría continuar el proyecto subvencionado a través de la comunidad energética “sucesora” en la iniciativa, en los términos establecidos en el art. 31 de la Ley General de Subvenciones, apartado 5, “(no) se considerará incumplida la obligación de destino referida en el anterior apartado 4 cuando: b) Tratándose de bienes inscribibles en un registro público, el cambio de destino, enajenación o gravamen sea autorizado por la Administración concedente. En este supuesto, el adquirente asumirá la obligación de destino de los bienes por el período restante y, en caso de incumplimiento de la misma, del reintegro de la subvención.”

En la norma proyectada no obstante quedan sin aclarar si la propiedad debe ser plena o por el contrario sería posible la disociación entre la nuda propiedad y el uso y disfrute de las plantas de producción de energía eléctrica. Ante la falta de concreción, entendemos que se aplicará el régimen general previsto en nuestro ordenamiento jurídico. En particular, el art. 348 del Código Civil español (CC) señala que el contenido del derecho de propiedad viene dado por la enumeración de las facultades que comprende, es decir, la de gozar, disponer y accionar a través de la reivindicatoria. Si la nuda propiedad la ostentara el titular de las instalaciones, se podría ceder la explotación de estas con los derechos y obligaciones en los términos establecidos en el artículo 467 del Código Civil cuando señala que, “(e)l usufructo da derecho a disfrutar los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia, a no ser que el título de su constitución o la ley autoricen otra cosa”. Este es un derecho real que implica poder inmediato y absoluto sobre la cosa usufructuada, por tanto, el titular del usufructo posee facultades dominicales parciales sobre la cosa que permite el aprovechamiento y disfrute completo de la cosa, es además un derecho transmisible. El usufructuario tiene derecho al aprovechamiento, o posesión de la cosa usufructuada, el uso de esta y su disfrute, haciendo suyos los “frutos naturales o civiles”, alcanzando a los aumentos que tenga el inmueble. Además, el usufructuario podrá hacer mejoras útiles, sin derecho a indemnización (art. 487 Cc).

Ahondando en el derecho de usufructo debemos añadir las consideraciones realizadas por CLEMENTE MEORO<sup>22</sup> sobre la posibilidad de usufructuar a su vez la nuda propiedad, afirmando que “no es necesario que el objeto del usufructo sea fructífero, pues el usufructo no viene sólo referido a los frutos, no es únicamente un derecho a los frutos, sino a cualquier utilidad o ventaja que pueda proporcionar su

22. CLEMENTE MEORO, Mario: “Derechos reales y Derecho Inmobiliario Registral”, del *Tratado de Derecho civil*, coordinado por López y López y Montés Penadés, de Tirant lo Blanch, Valencia, 1984, p. 490). En el mismo sentido MORENO QUESADA, Bernardo: “El usufructo en la nuda propiedad” en *Anuario de derecho civil*, Vol. 58, N<sup>o</sup> 3, 2005, págs. 1153-1160.



objeto”; además “la nuda propiedad puede suponer una utilidad inmediata” y “el usufructuario de la nuda propiedad obtendrá el pleno aprovechamiento de la cosa una vez se extinga el usufructo sobre la misma y el nudo propietario recupere las facultades que salieron de su ámbito jurídico. En este sentido el usufructo sobre la nuda propiedad viene a ser un segundo usufructo sobre la cosa, que sólo será efectivo cuando se extinga el primero, permaneciendo mientras tanto latente”.

## 5. Caracterización de las cooperativas eléctricas como comunidades energéticas<sup>23</sup>

Las comunidades energéticas, y en particular las de energías renovables tienen como objetivo principal la producción de energía a partir de fuentes renovables, sin embargo no es el único objetivo tal y como señala la Directiva (UE) 2018/2001 al considerar necesario, por una parte, que se garantice que no queden exentas de los costes, cargos gravámenes e impuestos que asumirían los consumidores finales que no pertenecen a la comunidad, y además, que impulsen la eficiencia energética e incluir entre sus ámbitos de actuación otros usos energéticos como el transporte o el suministro de calefacción y refrigeración. Las comunidades energéticas, por tanto, supondrán un gran impulso para la gestión de la demanda y son una buena oportunidad para ayudar a combatir la pobreza energética. En los mismos términos se regulan las comunidades ciudadanas de energía en la Directiva (UE) 2019/944 en la que se redefine el marco general regulatorio de aplicación al sistema eléctrico. Esta clase de comunidades se conciben como vehículo de participación ciudadana a través del cual los participantes podrán ver satisfechos sus derechos y libertades como consumidores finales.

Estos objetivos perseguidos por las comunidades se encuentran alineados con las cooperativas, como modelo de organización que prioriza al individuo y el desarrollo local sobre los resultados estrictamente económicos<sup>24</sup>. La actividad cooperativa tiene

23. Este epígrafe reproduce parcialmente el texto publicado en Cooperativizar la energía. La fórmula para el empoderamiento del consumidor. Revista de Treball, Economia i Societat, nº 106-julio 2022. <http://www.ces.gva.es/sites/default/files/2022-07/VA%C3%91O%20VA%C3%91O%20COMUNIDADES%20ENERG%C3%89TICAS%20%28REVISTA%20CES-CV%29.pdf>

24. LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Isabel: “Comunidades Energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales” *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022 / Carmen Navarro Gómez (ed. lit.), Ángel Raúl Ruiz Pulpón (ed. lit.), Francisco Velasco Caballero (ed. lit.), Jorge Castillo Abella (ed. lit.), 2022, ISBN 9798368213453, págs. 561-580.

por finalidad la creación de empleo de calidad, el desarrollo local, la mejora del bienestar social y el empoderamiento de la ciudadanía, teniendo en cuenta siempre una perspectiva de género en línea con las directrices marcadas por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI Manchester 1995), que define la cooperativa como “*asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática*”<sup>25</sup>.

Tanto los principios como el concepto de cooperativa se ha recogido en la Ley 27/1999, de 16 de junio de Cooperativas (LC) que la define como “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” (art. 1.1)<sup>26</sup>. En el mismo sentido se recoge en la legislación valenciana, 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, LCCV<sup>27</sup>.

Las cooperativas eléctricas, de consumidores y usuarios, y en particular las de energías renovables nacen con el objetivo de llevar el suministro eléctrico a determinadas zonas geográficas, normalmente rurales, y facilitar el acceso a la energía eléctrica en igualdad de condiciones. En estas entidades, los ciudadanos, en su rol de cooperativista, poseen y controlan de manera colectiva los proyectos de energía a nivel local con los consiguientes beneficios sociales que ello puede irrogar.

Recientemente, por 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 Comunitat Valenciana,

25. Los valores en los que se basan las cooperativas son la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Los principios desarrollados por la ACI son la afiliación voluntaria y abierta, el control democrático de los miembros, la participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación, formación e información; cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad.

26. GONZÁLEZ PONS, Elisabet y GRAU LÓPEZ, Cristina: Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas, Hispacoop, 2021, [<https://hispaceop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf>].

27. Art. 2, así “es cooperativa 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.”

LCCV (DOGV de 15 de marzo de 2023) se han incluido dos aspectos que afectan a las cooperativas eléctricas, por una parte, se ha introducido el párrafo 3 en el art. 90 en el que se determina que estas cooperativas tendrán la doble condición de mayoristas y minoristas y podrán producir los bienes y servicios que suministren a las personas socias; además se ha previsto la regulación expresa de la transformación de asociaciones en cooperativas, que no se encontraba expresamente recogida en la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles (art. 4) lo cual puede tener efectos directos sobre las comunidades energéticas creadas en forma de asociación, en nuestra opinión se trata de una medida que facilita la transformación en cooperativas.

Aunque el legislador califica a las cooperativas eléctricas como cooperativas de consumidores y usuarios<sup>28</sup>, no olvidemos que las Directivas comunitarias no impiden que puedan desarrollar actividades de generación y por tanto se puedan calificar como comunidades energéticas si en su contrato social, estatutos en su caso, se identifican todas aquellas características declaradas por las Directivas comunitarias mencionadas anteriormente.

El art. 90 de la LCCV define las cooperativas de consumidores y usuarios como aquellas que tienen por objeto “*el suministro de bienes y servicios, incluidos los relacionados con el disfrute del tiempo libre y las actividades meramente recreativas, para uso y consumo de las personas socias y quienes convivan con ellas*” estableciendo que “*también podrán llevar a cabo actuaciones encaminadas a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, de acuerdo con la legislación vigente*”. Podrán ser socios y socias las personas físicas y jurídicas que tengan el carácter de consumidores de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana.

A partir de esta definición podemos caracterizar a las cooperativas eléctricas, comunidades energéticas del siguiente modo:

- Poseen un doble objeto social, por una parte, suministrar electricidad y por otra, educar, formar y defender los derechos de sus socios y de los consumidores y usuarios en general, además, con la reforma actual, podrán ser productoras, aunque esta opción ya se había introducido en el art. 6 de la LSE.

28. FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, Noticias de la economía pública, social y cooperativa, nº 66, 2021, [[http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)]. GONZÁLEZ PONS, Elisabet y GRAU LÓPEZ, Cristina: *Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas*, 2021, Hispacoop, [<https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf>].

- Estas cooperativas tienen por objeto el ofrecimiento del mejor servicio en condiciones de calidad y precio.
- En tercer lugar, las cooperativas de energía eléctrica podrán incluir como socios a personas físicas y jurídicas que necesitan el suministro eléctrico para consumo doméstico o industrial.
- Adhesión voluntaria y abierta a todas las personas en utilizar sus servicios de suministro eléctrico y que como señala la ley, están dispuestas a aceptar las responsabilidades como socio (principio de puertas abiertas).
- Ausencia de lucro: Se crean para satisfacer las necesidades de sus socios, pero también pueden atender las necesidades de otras personas no socias, siempre que lo prevean los estatutos y con los límites fijados por la ley (art. 65.1. LCCV). Su contabilidad deberá diferenciar entre los resultados derivados de los servicios prestados a no socios (art. 57.3 LC y art. 65.2 LCCV), a no ser que estatutariamente se indique que estos resultados se destinen íntegramente a reservas irrepartibles (art. 65.3 LCCV). Según lo dispuesto en el art. 90 LCCV, los beneficios obtenidos de los servicios prestados a no socios deberán destinarse íntegramente a la reserva obligatoria o al fondo de educación y promoción cooperativa. Se podrán configurar como cooperativas no lucrativas según el dictado del art. 114 LCCV si consta expresamente en sus estatutos la ausencia de ánimo de lucro y la dedicación a una actividad de interés social, que los eventuales resultados positivos no sean repartibles entre las personas sociales y que se dediquen a la consolidación y mejora de la función social de la cooperativa, que las aportaciones voluntarias no puedan devengar interés alguno, y que no se pueda percibir en concepto de retornos o salarios más de un ciento setenta y cinco por cien de los salarios medios del sector.
- La cooperativa eléctrica puede considerarse una empresa en participación en la medida en que sus socios participan como consumidores o usuarios, en función de las necesidades y capacidades de estos y dicha participación determinará el coste del servicio a abonar por cada socio, y en su caso, los retornos que les puedan corresponder.
- La cooperativa eléctrica dispone de una estructura y funcionamiento democrático. Se trata de uno de los principios cooperativos que reconoce a los socios los mismos derechos y deberes, a asistir con voz y con voto (un miembro un voto) a las asambleas generales, derecho a elegir y ser elegido para cargos sociales, y a ser informados para cumplir sus funciones (arts. 25 y 27 LCCV). El derecho de voto en la asamblea es igual para todos según lo dispuesto en el art. 37 LCCV, no obstante, en algunas ocasiones se admite el voto plural (art. 26 LCCV), si con-

- curren diferentes modalidades de socios y diversos niveles de participación en la actividad cooperativa.
- Las cooperativas de energía eléctrica son autónomas e independientes, y por tanto gestionadas por sus socios. En todo caso, si firman acuerdos con otras organizaciones o administraciones públicas, deben asegurar el control democrático de los socios, y su autonomía para lo cual el legislador prevé varias medidas. Por una parte, la limitación del derecho de voto, un miembro un voto, y si concurrieran socios que no participan en la actividad cooperativa, pero si en el capital (asociados), estos no podrán superar el 25% de los votos presentes y representados en cada votación, ni podrán ocupar más de la tercera parte de los cargos en el consejo rector, y en ningún caso podrán ser administradores (art. 28 LCCV). Por último, el art. 55.3 LCCV determina que ningún socio podrá poseer más de un 45% del capital social.
  - Estas entidades, en cuanto cooperativas, proporcionarán educación y formación a sus socios, trabajadores y consumidores y usuarios en general con el fin de que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas, destinando a tal fin todo o parte de su fondo de educación y promoción (art. 88.1 LC y 72 LCCV).

En el caso de adoptar la fórmula de comunidad ciudadana de energía, podría participar en la generación, distribución, suministro, consumo, agregación, almacenamiento, servicios de eficiencia energética o prestación de servicios de recarga para vehículos eléctricos o de otros servicios energéticos a sus miembros o socios. Si se prefiere utilizar la comunidad de energías renovables estaremos ante un proyecto de proximidad a compartir en la comunidad que podrá producir, consumir, almacenar y vender energías renovables. En cualquiera de los dos casos deberán proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde opera, en lugar de ganancias financieras.

Recordemos que estas cooperativas, por razón de la actividad que desarrollan están sometidas a la normativa reguladora del sector eléctrico (LSE) que expresamente señala (art. 6) que las cooperativas de consumidores y usuarios participarán en este sector como distribuidoras o comercializadoras, pero también como productoras de electricidad y como consumidoras con el límite establecido en el art. 12, a saber, que la actividad de distribución de la energía sea realizada de manera exclusiva, de forma tal que las cooperativas podrán desarrollar la actividad de producción y/o comercialización, o bien la de distribución, pero no podrán hacerlas todas.

Aunque las cooperativas se encuentran alineadas con el dictado de la norma, lo cierto es que no se debe afirmar en ningún caso que las cooperativas son las únicas

entidades que cumplen con los requisitos marcados por el legislador para su consideración como comunidades energéticas. De hecho, estatutariamente es posible recoger, por ejemplo, que las sociedades de capital no tengan ánimo de lucro subjetivo en línea con lo dictado por la Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Se trata de un elemento ya superado por la doctrina y por la Dirección General tal y como afirma VICENT CHULIA (2022). También las asociaciones podrán erigirse en comunidad energética de acuerdo con lo preceptuado por la Ley de Asociaciones puesto que pueden desarrollar cualquier actividad económica para el cumplimiento de los fines de la asociación y cuyo resultado positivo se destinará íntegramente a la realización del fin común<sup>29</sup>. No olvidemos que la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social reconoce integradas en el concepto de economía social a aquellas asociaciones que desarrollen actividad económica.

A la vista de los principios configuradores de las cooperativas, y la regulación del sector eléctrico podemos concluir que las cooperativas eléctricas, producen comercializan y distribuyen (art. 12 LSE) a las personas socias energía eléctrica para su consumo o el de sus unidades familiares, además de prestarles otros servicios eléctricos (instalación, mantenimiento, asesoría energética, recarga de vehículos...).

Así las cosas, se podrían configurar las cooperativas eléctricas preexistentes bien como comunidades ciudadanas de energía (Directiva 2019/944) en las que no se exige proximidad ni siquiera que la energía sea exclusivamente renovable, o bien como comunidades de energía renovables (2018/2001), si la energía generada fuera renovable y los socios o miembros estén situados en las proximidades, que en la mayoría de las ocasiones tendrá un ámbito local, de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica.

Otra de las cuestiones que plantea numerosas dudas es la convocatoria del *Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía*, IDAE para el desarrollo de diferentes proyectos; en particular, interesa la Orden TED/1446/2021, de 22 de diciembre en la que se exige, entre otras, que se acrediten estatutariamente los siguientes elementos<sup>30</sup>:

- Que el beneficiario de la subvención se basa en una participación abierta y voluntaria, lo que resultará fácilmente justificable en las cooperativas dado el principio

29. MEIRA, Deolinda y VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> José: “Empresas sociales en Portugal y España – un análisis comparativo”, en 33 *Congreso Internacional del CIRIEC*. Valencia 13-15 junio de 2022 [<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-269.pdf>].

30. El PRDCE trata de dar cobertura jurídica a estas convocatorias.

- de puertas abiertas configurador de las mismas. Deberá identificarse expresamente en los estatutos sociales, aunque en el caso de las cooperativas entendemos que no sería necesario porque se encuentra implícito en los principios y valores reguladores de las mismas. La convocatoria define la participación abierta como el derecho de cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que quiera utilizar los servicios de la comunidad energética y que desee aceptar las responsabilidades de la afiliación a la misma, y pueda ser socia o miembro sin estar sujeta a condiciones injustificadas o discriminatorias. La participación voluntaria se configura como el derecho de que cualquier miembro o socio a abandonar la comunidad energética, así como retirar su inversión, dentro de unos límites temporales razonables para limitar el potencial impacto en la sostenibilidad financiera de la misma<sup>31</sup>.
- Que la finalidad primordial del beneficiario consista en ofrecer beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros o socios o a la localidad en la que se desarrolla su actividad, en lugar de una rentabilidad financiera. Se trata de una mención que debe recogerse expresamente en los estatutos sociales, y cualquier referencia a si se trata de una cooperativa con o sin ánimo de lucro, lo que ya viene indicándose estatutariamente en el art. 1 de cualquier modelo de estatutos, por tanto, no es ninguna novedad.
  - Se deberá acreditar que el control efectivo<sup>32</sup> de la cooperativa lo ejercen los socios o miembros que sean personas físicas, entidades locales o pymes a partir de las siguientes consideraciones:
    - \* Posea la mayoría de los derechos de voto.
    - \* Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría del personal de dirección o de gestión de la comunidad energética.
    - \* Ejercer una influencia dominante en la toma de decisiones de la comunidad energética o pueda disponer de la mayoría de los derechos de voto, a través de cualquier pacto o acuerdo celebrado con terceros.

31. Este punto el art. 4 del PRDCE aclara que las comunidades energéticas deberán basarse en una participación abierta en la que pueda pertenecer a ella cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública, privada o público-privada que reúna los requisitos que resulten exigibles, no pudiendo imponerse límites o condiciones injustificadas o discriminatorias. Añade el párrafo c) que la pertenencia a la comunidad energética será libre y voluntaria, pudiendo abandonar la misma en cualquier momento, de acuerdo con las reglas de altas y bajas y en los términos fijados estatutariamente y en su normativa reguladora.

32. Por el contrario, el PRDCE prohíbe que un solo socio o miembro reúna más del 51% de los votos, o que se atribuya estatutariamente o mediante “un documento que regule el funcionamiento interno de la comunidad” una posición de dominio de determinadas personas socias respecto del resto; e igualmente prohíbe que un solo socio o miembro tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.

- \* Haya designado con sus votos a la mayoría del personal de dirección o de gestión de la comunidad energética.
- Se exige personalidad jurídica, lo que implica una restricción a la exigencia de las Directivas comunitarias que señalan que serán “entidades jurídicas” (vid. supra en contra de ello), lo que no supone ningún problema para las cooperativas, y que tengan su domicilio fiscal en España.
- Se deberá acreditar la existencia de un mínimo de cinco socios de los cuales al menos uno deberá ser persona física o pyme.
- Se deberá acreditar la participación del 100% de la propiedad de los activos o instalaciones subvencionables por parte de la comunidad energética.

Por todo ello, para que las cooperativas puedan ser consideradas comunidades energéticas, deberán realizar una pequeña modificación estatutaria que incluya dos aspectos: por una parte, se deberá introducir una precisión en el objeto y actividad y por otra, se añadirá una precisión en el artículo relativo al régimen jurídico aplicable. Consideramos no necesaria la referencia a que se trata de una entidad abierta, dado que la cooperativa es per se una entidad caracterizada por el principio de puertas abiertas. Por tanto, en el apartado al régimen jurídico deberá incluirse que

*Constituye el objeto social de la cooperativa:*

*El desarrollo y explotación de actividades relacionadas con las energías renovables en el marco de la normativa sobre comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía tal y como se definen en la Directiva 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y la Directiva 2019/944 sobre normas comunes del funcionamiento del mercado interior de la electricidad.*

*La compraventa, promoción, construcción, explotación, administración, gestión y mantenimiento de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables.*

*La compraventa, arrendamiento y/o constitución de derechos reales sobre suelo o superficie, así como compra de materiales, instalaciones y componentes necesarios para la construcción y explotación de proyectos de energía renovable.*

*La venta, corretaje o intermediación de energía eléctrica producida a partir de instalaciones de energías renovables, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.*

*Si las disposiciones legales exigiesen para el ejercicio de algunas actividades comprendidas en el objeto social algún título profesional, o autorización administrativa, o inscripción en Registros Públicos, dichas actividades deberán realizarse por*



*medio de persona que ostente dicha titularidad profesional y, en su caso, no podrán iniciarse antes de que se hayan cumplido los requisitos administrativos exigidos. La cooperativa sólo iniciará dichas actividades una vez obtenida la autorización o una vez cumplido el requisito.*

*Las operaciones que constituyen el objeto social podrán ser realizadas por la cooperativa directa o indirectamente mediante la titularidad de participaciones en sociedades de objeto similar o mediante cualquiera de las formas admitidas en derecho.*

En el artículo relativo al régimen jurídico aplicable deberá incluirse lo siguiente:

*La cooperativa se regirá por lo dispuesto en estos estatutos, en su defecto por lo dispuesto en la Ley de Cooperativas Valenciana, así como por la normativa reguladora del sector eléctrico aplicable, entre ellas, la Directiva (UE)2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la cual se modifica la Directiva 2012/27/UE (en adelante Directiva 2019/944), la Ley 13/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico (LSE), Directiva 2018/2001 relativa al fomento de uso de energía procedente de fuentes renovables y restante normativa sectorial eléctrica vigente en cada momento (LSE y concordantes) y cuyos objetivos son principalmente proporcionar beneficios medioambientales, económicos y sociales a las personas físicas, pequeñas y medianas empresas o entidades locales que ostenten a su vez la condición de socios de/llos Socios, y a las localidades donde desarrollará sus actividades, en particular aquellas donde construirá instalaciones de producción.*

Las cuestiones relativas a la responsabilidad, el uso de espacios compartidos, contratos de suministro, se deberán tratar de manera separada, y no deben integrarse estatutariamente. La referencia al ánimo de lucro se integra, siempre, en el artículo relativo al régimen jurídico. Y tal y como hemos señalado anteriormente, no supone ninguna novedad.

## 6. Reflexiones finales

Es un hecho que la colaboración público-privada puede dar un impulso a determinadas áreas estratégicas como son la lucha contra el cambio climático, el fomento de las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y el uso eficiente de los recursos. Por ello:

- Las alianzas se configuran como uno de los instrumentos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que a la vez garantizan un uso más racional de los fondos públicos.
- La incorporación de criterios sociales en la colaboración público-privada permite dotar de equilibrio a los proyectos; ello se podrá realizar bien utilizando cláusulas sociales o contratos reservados, o bien a través de la creación de alianzas con entidades de la economía social; la colaboración se podrá articular a través de mecanismos de gestión directa por parte de las AAPP o bien mediante su participación en el capital de diferentes entidades, incluidas las asociaciones o las cooperativas, entre otras.
- Nuestro ordenamiento jurídico obliga a los poderes públicos a que tomen conciencia de su capacidad para lograr los objetivos sociales y públicos de la contratación y a que incluyan fines sociales en la licitación de los contratos. Por tanto, resulta esencial la definición del objeto del contrato en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenda satisfacer, incorporando innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y la sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que contraten, que se combinarán con el de mejor calidad-precio. Del mismo modo se contempla la posibilidad de celebrar contratos incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta cuando concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se efectúe de conformidad con las normas de la LCSP y la figura de los contratos reservados por los que se faculta a los órganos de contratación a limitar la participación en determinados procedimientos o lotes a dos tipos de empresas sociales, a las empresas de inserción y a los centros especiales de empleo de iniciativa social.

La colaboración público-privada es por tanto clave en la transición energética y como instrumento básico para combatir la pobreza energética concluimos que:

- La calificación como comunidad energética de una entidad no viene dada por la fórmula jurídica que adopte, sino porque en sus estatutos, o en su documento de creación, aparezcan referidos los requisitos definidos en las Directivas europeas.
- Estas comunidades deben brindar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus miembros y deben concebirse como entidades de fomento de la participación de personas físicas, pymes o autoridades locales, en proyectos de proximidad o no, según estemos ante comunidades de energías renovables o ciudadanas.

- La normativa reguladora de las comunidades energéticas pretende movilizar capital privado adicional, reinvertiendo los beneficios directamente en los consumidores, priorizando así los beneficios medioambientales y sociales por delante de los financieros.
- Las normas relativas a las comunidades energéticas no excluyen la existencia de otras iniciativas ciudadanas, como las que derivan de acuerdos de derecho privado. Sin embargo, el Proyecto de Real Decreto de Comunidades energéticas se configura de manera rígida en relación con la forma jurídica que deberán tener, siempre con personalidad jurídica e introduciendo barreras de entrada al no permitir que ciertas fórmulas de colaboración público-privada en las que se posea una mayoría de capital público puedan ser calificadas como comunidad energética.
- Aunque el legislador entiende que en su Proyecto de Real Decreto se ha optado por un enfoque flexible, lo cierto es que al exigir que se tenga personalidad jurídica, se están excluyendo otras fórmulas jurídicas asociativas que carecen de personalidad jurídica como las comunidades de bienes, comunidades de montes, de propietarios o las uniones temporales de empresas, que han sido tradicionalmente utilizadas para desarrollar proyectos de colaboración público-privados.
- Coincidimos con el legislador español en que es necesario dotar a los consumidores finales de energía eléctrica de nuevas herramientas que les permitan aprovecharse de los beneficios derivados de la continua penetración de energías renovables, ofreciéndoles alternativas a los modelos tradicionales de suministro de energía eléctrica y dotándoles empoderamiento, lo que justifica la aparición de nuevos modelos de participación ciudadana como las comunidades ciudadanas.
- Las comunidades energéticas, por tanto, supondrán un gran impulso para la gestión de la demanda y son una buena oportunidad para ayudar a combatir la pobreza energética. Sus principios se encuentran alineados con los principios cooperativos y como modelo de organización que prioriza al individuo y el desarrollo local sobre los resultados estrictamente económicos.
- Las cooperativas eléctricas, de consumidores y usuarios, y en particular las de energías renovables nacen con el objetivo de llevar el suministro eléctrico a determinadas zonas rurales, con dificultades. En estas entidades, los ciudadanos, en su rol de cooperativista, poseen y controlan de manera colectiva los proyectos de energía a nivel local con los consiguientes beneficios sociales que ello puede irrogar.
- Aunque las cooperativas se encuentran alineadas con el dictado de la norma, lo cierto es que no son las únicas entidades que cumplen con los requisitos marcados por el legislador para su consideración como comunidades energéticas. Estatutariamente es posible recoger la ausencia de ánimo de lucro, también en las socieda-

des mercantiles, de acuerdo con lo dictado por la Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

- Concluimos por tanto que se pueden configurar las cooperativas eléctricas pre-existentes bien como comunidades ciudadanas de energía (Directiva 2019/944) en las que no se exige proximidad ni siquiera que la energía sea exclusivamente renovable, o bien como comunidades de energía renovables (2018/2001), si la energía generada fuera renovable y los socios o miembros estén situados en las proximidades, que en la mayoría de las ocasiones tendrá un ámbito local, de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica.

## Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo & ROBINSON, David: *La transición energética en el sector eléctrico: líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados*. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, 2020. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/libros/coleccion-especiales/La-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-en-el-sector-el%C3%A9ctrico.pdf>
- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María: Cuestiones jurídicas sobre el papel de los entes locales en la transición energética: hacia la producción y el consumo del hidrógeno renovable, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, No. 16, 2021, págs. 71-97.
- CATALA ESTADA, Belén & CHAVES-AVILA, Rafael: “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*, vol. 142, e84392, 2022. <https://dx.doi.org/10.5209/reve.84392>
- CHAVES ÁVILA, Rafael & MONZÓN CAMPOS, José Luis: “Beyond the crisis: The social economy, prop of a new model of sustainable economic development,” *Service Business, Springer, 2012, 6-1, 6-25*.
- CLEMENTE MEORO, Mario: “Derechos reales y Derecho Inmobiliario Registral”, del *Tratado de Derecho civil*, coordinado por López y López y Montés Penadés, 1984, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DEMOUSTIER, Danielle. La economía social: Una economía privada, colectiva y no lucrativa, activa en la oferta de servicios, en el mercado de trabajo y en el mercado de capitales. *CIRIEC-España. Revista De Economía Pública, Social y Cooperativa, 1999 33, 29-42*.
- FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “El Autoconsumo de energía renovable, las comunidades energéticas y las cooperativas”, *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, nº 66, 2021. [http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista\\_66\\_CIDEC.pdf](http://ciriec.es/wp-content/uploads/2021/07/Revista_66_CIDEC.pdf)
- FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma & FRANTZESKAKI, María: “Las comunidades energéticas en Grecia”. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 137, e71866, 2021. <https://revistas.ucm.es/index.php/REVE/article/view/71866>

- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: “El ambicioso Pacto Verde Europeo”. *Actualidad Jurídica Ambiental* (101), 2020.
- GARCÍA SOLANA, M<sup>a</sup> José: “La Colaboración Público-Privada: capacidades públicas para la gestión del modelo desarrollado por el Servicio de Empleo Estatal y las Agencias Privadas de Colocación”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 2017, 4-2, 135-168.
- GOBIERNO DE ESPAÑA: “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”. Edit. *Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible*, Madrid, 2018.
- GONZÁLEZ PONS, Elisabet & GRAU LÓPEZ, Cristina: Las cooperativas de consumo eléctricas y las comunidades energéticas, Hispacoop, 2021 [<https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-Cooperativas-consumo-electricas-y-Comunidades-Energeticas-OK.pdf>].
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: “Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, N<sup>o</sup> 117 (mayo-agosto 2020), 2020, págs. 147-193.
- GREFFE, Xavier: “The role of the social economy in local development”, In A. Noya, & E. Clarence (Eds.), *The social economy. Building inclusive economies, 2007*, pp. 91-118. París: OCDE.
- HERRERA, Joan/NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar: “Las comunidades energéticas como nuevo sujeto del derecho energético en España: del falansterio a la transformación” *Anuario del Gobierno Local*, N<sup>o</sup>. 1, 2021 (Ejemplar dedicado a: Los Gobiernos locales ante el cambio climático), pp. 203-248.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, Lucía: “Comunidades Energéticas de carácter local y lucha frente a la despoblación: condicionantes legales y papel de los entes locales” *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación: Diagnóstico, territorio y gobierno local*. Ciudad Real 22 y 23 de septiembre de 2022 / Carmen Navarro Gómez (ed. lit.), Ángel Raúl Ruiz Pulpón (ed. lit.), Francisco Velasco Caballero (ed. lit.), Jorge Castillo Abella (ed. lit.), 2022, ISBN 9798368213453, págs. 561-580.
- MEIRA, Deolinda & VAÑÓ VAÑÓ, M<sup>a</sup> José: “Empresas sociales en Portugal y España – un análisis comparativo”, en 33 Congreso Internacional del CIRIEC. Valencia 13-15 junio de 2022.  
[<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-269.pdf>].
- MONGE, Cristina: “El Pacto Verde Europeo es la luz al final del túnel”. *Esglobal*, 29 de abril de 2020.  
<https://www.esglobal.org/el-pacto-verde-europeo-es-la-luz-al-final-del-tunel/>

- MORENO QUESADA, Bernardo: “El usufructo en la nuda propiedad” en *Anuario de derecho civil*, Vol. 58, N° 3, 2005, págs. 1153-1160.
- RUIZ PÉREZ, Adrián: La iniciativa local en la creación de comunidades energéticas, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N°. 181, 2023.
- VANÓ VANÓ, M<sup>a</sup> José: “La colaboración público-privada a través de entidades de la economía social”, en *Noticias de la economía pública social y cooperativa = Noticias CIDECE*, N°. 64, 2020 (Ejemplar dedicado a: La colaboración público-privada a través de las entidades de la Economía Social), págs. 28-49.
- VANÓ VANÓ, M<sup>a</sup> José: 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; María José Vaño Vaño (aut.), José Luis Monzón Campos (hom.), ISBN 978-84-1397-333-3, 2021, págs. 33-52.
- VANÓ VANÓ, M<sup>a</sup> José: Cooperativizar la energía: la fórmula para el empoderamiento del consumidor, *Revista de treball, economia i societat*, ISSN 1137-0874, ISSN-e 1137-0874, N°. 106, 2022 <http://www.ces.gva.es/sites/default/files/2022-07/VA%C3%91O%20VA%C3%91O%20COMUNIDADES%20ENERG%C3%89TICAS%20%28REVISTA%20CES-CV%29.pdf>
- VICENT CHULIÀ, Francisco: *Introducción al Derecho Mercantil*, Vol. 3, Ed. Tirant lo Blanch, 2022, Valencia.





# HACIA UNA FINANCIACIÓN VERDE Y DIGITAL DEL TERCER SECTOR A TRAVÉS DE LAS CRIPTOMONEDAS SOCIALES COMPLEMENTARIAS. ASPECTOS FISCALES

TOWARDS GREEN AND DIGITAL FUNDING OF THE THIRD SECTOR THROUGH COMPLEMENTARY SOCIAL CRYPTOCURRENCIES. TAX ASPECTS

**Juan Jesús Gómez Álvarez**

Contratado Predoctoral de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Almería

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7478-9636>

**Miguel Ángel Luque Mateo**

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Almería

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6603-7258>

## RESUMEN

El Tercer Sector ha sido desde sus inicios un agente económico y social dependiente de recursos económicos externos. Junto a las formas tradicionales de financiación, como las donaciones o el mecenazgo, han aparecido nuevos sistemas basados en la tecnología *block-chain*, como son las criptomonedas. Sus características y amplias funcionalidades dotan de flexibilidad, simplicidad y seguridad a los intercambios y prestaciones de bienes y servicios. En los últimos años ha proliferado su uso, haciéndolas accesible a una gran parte de la población. No obstante, en algunos casos las criptomonedas tradicionales se están utilizando como instrumento de especulación, lo que está teniendo importantes efectos negativos, no solo en cuando a la justicia social, sino también sobre el medio ambiente, debido a su sistema de creación basado en el minado.

Frente a este modelo, están adquiriendo una enorme popularidad las criptomonedas sociales, que por sus características y principios pueden integrarse en las relaciones económico-financieras de las entidades del Tercer Sector, sin tener un impacto sobre nuestro entorno. Especial consideración merece la denominada Ĝ1, "Juna" o Moneda Libre, por el nuevo paradigma que plantea, al no estar respaldada ni por bienes o servicios, ni por moneda fiduciaria. En el presente trabajo se analizan las repercusiones tributarias de su uso, así como la idoneidad de su utilización como sistema complementario de financiación digital y verde para el Tercer Sector.

**PALABRAS CLAVE:** Tercer Sector, Economía Social, Criptomonedas, Moneda Social Complementaria, Financiación, Medioambiente, Pacto Verde, Moneda Libre, Ĝ1.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** GÓMEZ ÁLVAREZ, Juan Jesús & LUQUE MATEO, Miguel Ángel: "Hacia una financiación verde y digital del Tercer Sector a través de las criptomonedas sociales complementarias. Aspectos fiscales", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 281-317.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26610>

#### ABSTRACT

The Third Sector has been an economic and social agent dependent on external economic resources since its beginnings. Along with traditional forms of financing such as donations or patronage, new systems based on Blockchain technology have appeared, such as cryptocurrencies. Thanks to their characteristics and extensive functionalities, they provide flexibility, simplicity, and security to the exchanges and provision of goods and services. In recent years we have gone to a massive use, making it accessible to a large part of the population. However, in some cases, their high value and volatility have made them the object of speculation in numerous cases, which is having significant negative effects on the environment due to its creation system based on mining.

In contrast to this model, social cryptocurrencies have recently gained enormous popularity. Due to their characteristics and principles, they can be integrated into the economic-financial relations of Third Sector entities without impacting our environment. Special consideration deserves the so-called *G1*, *Juna*, or *Free Currency* due to the new paradigm it proposes, as it is not backed by goods or services, nor by fiat currency. This paper will analyze its taxation and suitability as a digital, green and complementary financing system.

**KEYWORDS:** Third Sector, Social Economy, Cryptocurrencies, Complementary Social Currency, Financing, Environment, Green Pact, Free currency, G1.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: D6, D8, G3, H2, O3.

## EXPANDED ABSTRACT

The financial sustainability of the Third Sector is essential for carrying out its activities in the long term within a framework of stability, legal certainty and respect for the environment. Along with traditional forms of financing, such as public subsidies, donations or patronage, new systems based on Blockchain technology, such as cryptocurrencies, have appeared. Their features and extensive functionalities provide flexibility, simplicity and security for the exchange and provision of goods and services.

However, some cryptocurrencies based on the aforementioned technology seriously impact the environment due to the high energy consumption involved in creating new blocks through so-called mining and the transactions derived from their use. To mitigate this effect, for several years, Ethereum has been working on other more energy-efficient options, which would require less electricity consumption and a different method of emission, which still presents certain risks of centralization of the system.

As opposed to traditional cryptocurrencies, in recent years, there has been a boom in complementary social cryptocurrencies linked, to a certain extent, to the scope of action of Third Sector entities, enhancing some of their characteristics, such as their democratic and participatory management, commitment to the community and human-centered approach, in line with the content of the OECD Declaration on a "Trustworthy, Sustainable and Digital Future" and the content of the OECD Declaration on a "Digital Future that is Reliable, Sustainable and Inclusive." The model differs from the current financial system since it combines a series of instruments created and used by communities, collectives and individuals to facilitate the provision of services and the exchange of goods and knowledge through alternative mechanisms to fiat money or debt money and the system based on speculation.

The paper analyzes a specific type of decentralized complementary social cryptocurrency based on this blockchain technology, which has no administrators or controlling certifying authorities. We refer to the so-called G1, Free Currency, or June, which constitutes a new paradigm that allows it to be linked to Third Sector values. Commencing in 2017, G1 is based on the work of French mathematician, Stéphane Laborde, entitled *Relative Theory of Currency*, published in 2010.

Its main characteristics are neutral distribution since its production is managed equally by all the users; the daily distribution to all the members within the network of an "average monetary mass" in the form of a Universal Dividend; equity in value, due to the biannual updating of this last magnitude; sustainability and respect for the environment in its creation process since the emission algorithm was designed with the intention of consuming very

little energy, without the need for mining; the impossibility of conversion to the euro or to legal tender, which limits speculation; the need to obtain the endorsement of the members of the trusted network to become a new co-creating member of the currency, and the vocation of universality, which is compatible with its use as a local currency, since each community can assign it the value it deems appropriate.

The paper concludes with an analysis of the legal regime of complementary social cryptocurrencies in the European Union and the questions raised by their tax regimes. Indeed, the qualification of these instruments within the meaning of the definition contained in Article 1 of Law 10/2010, of April 28, 2010, on the prevention of money laundering and terrorist financing, is studied initially. It then verifies if the tax information requirements implemented for traditional crypto assets apply to these types of social currencies. It also explores the possible application of VAT and the Tax on Asset Transfers and Documented Legal Transactions of the deliveries of goods and the benefits of services carried out through this figure by business people and other professionals, as well as the application of Corporate Tax and Personal Income Tax in the aforementioned operations.

The study described above has been developed taking into account the guidelines contained in the recently approved European Regulation on Cryptoasset Markets (MiCA), which aims to implement a legal framework for the issuance of the different crypto assets, providing legal certainty in their use, ensuring the protection of investors, consumers and limiting fraud, illicit practices and money laundering.

## SUMARIO<sup>1</sup>

1. La situación financiera actual y las alternativas basadas en monedas virtuales. 2. El concepto de criptomoneda y token. Un problema aún sin resolver. 3. Impacto ambiental de la creación de las criptomonedas tradicionales como el Bitcoin. 4. Las monedas sociales complementarias en el ámbito del Tercer Sector. 5. La criptomoneda social complementaria Ğ1 como instrumento de financiación verde y digital. 6. Aspectos fiscales. 6.1. Obligaciones de información. 6.2. Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). 6.3. Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). 6.4. Impuesto sobre Sociedades (IS). 7. Conclusiones. Bibliografía.

*Debemos usar el tiempo sabiamente y darnos cuenta  
de que siempre es el momento  
oportuno para hacer las cosas bien*  
Nelson Mandela

## 1. La situación financiera actual y las alternativas basadas en monedas virtuales

En los últimos años han adquirido una importancia inusitada las alternativas monetarias al sistema tradicional, basadas en modelos descentralizados y en la confianza mutua de sus miembros<sup>2</sup>. Hablamos de la financiación a través de las criptomonedas y la tecnología *blockchain*. Las cadenas de bloques y los contratos inteligentes transparentes inherentes a determinados cryptoactivos han demostrado cierta resiliencia,

1. Este trabajo es uno de los resultados del proyecto de investigación otorgado por el Instituto de Estudios Fiscales, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y la Función Pública, titulado “Análisis financiero y tributario de las criptomonedas sociales complementarias” y del proyecto I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, titulado “Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería.

2. Sobre la necesidad de adaptación de la fiscalidad a la nueva realidad económica marcada por las transformaciones digital y ecológica Vid. HERRERA BLANCO, Cristina: “Un nuevo sistema fiscal para el nuevo papel del Estado”, *Revista Tiempo de paz*, n.º 142, 2021, pp. 64-69. Disponible en: <https://revistatiempodepaz.org/revista-142/>.

pese a las fluctuaciones de su valor en el mercado<sup>3</sup>. Esta tecnología ofrece un amplio abanico de posibilidades<sup>4</sup>. El desarrollo de monedas alternativas, la tokenización de inmuebles<sup>5</sup>, la creación de arte a través de los recientes *NFT*<sup>6</sup> o, incluso, el autoconsumo energético en edificios de viviendas<sup>7</sup>, son solo algunos ejemplos de su enorme potencial.

En este sentido, el Tercer Sector ha demostrado una respuesta positiva en períodos de incertidumbre y convulsión económica a la transformación digital, convirtiendo las tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en una herramienta de uso cotidiano y de alto impacto, fundamental en la vida de los entes que lo forman. Todo ello, a pesar de la falta de recursos y de conocimiento técnico existente en el seno de las organizaciones que lo integran<sup>8</sup>. En el marco de este desarrollo tecnológico, el uso de la tecnología *blockchain* puede coadyuvar a la potenciación de los aspectos que caracterizan a un sector con un progresivo emprendimiento social, que padece un déficit estructural de financiación. Nos referimos a su gestión democrática

3. Entre los factores que influyen de forma directa en los cambios de precio de la moneda se concluye que el oro, los índices bursátiles o el precio del petróleo son los principales actores LAMOTHE FERNÁNDEZ, Prosper, LAMOTHE LÓPEZ, Prosper, FERNÁNDEZ GÁMEZ, Manuel A. & FERNÁNDEZ MIGUÉLEZ, Sergio, M.: "Identificación de factores de influencia en el precio de las criptomonedas: evidencia para bitcoin y Ethereum", *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º100, 2020, pp. 215-233, DOI: <https://doi.org/10.32796/cice.2020.100.7126>; así mismo, factores como la falta de consideración como medio de pago, la ausencia de respaldo de un banco central o autoridad pública y su carencia de respaldo por mecanismos de protección como Fondos de Garantía de Depósitos o Fondo de Garantía de Inversores las convierte como ha subrayado la CNMV y el Banco de España en un comunicado conjunto en inversiones de alto riesgo. Comunicado conjunto de la CNMV y del Banco de España sobre el riesgo de las criptomonedas como inversión, de fecha 9 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.cnmv.es/portal/verDoc.axd?t=%7Be14ce903-5161-4316-a480-eb1916b85084%7D>

4. Estos han sido descritos como "un libro mayor, descentralizado basado en redes peer to peer, criptográficamente seguro, independiente, casi inmutable y actualizable únicamente por consenso entre las partes" en RABASA MARTÍNEZ, Ignacio: "Integración del capital social con criptomonedas", *Revista de Derecho de Sociedades*, n.º 53, 2018, sin paginar.

5. SIEIRA GIL, Jesús & CAMPUZANO GÓMEZ ACEBO, Jimena: "Blockchain, tokenización de activos inmobiliarios y su protección registral", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 95, 2018, pp. 2277-2318; SIEIRA GIL, Jesús & CAMPUZANO GÓMEZ ACEBO, Jimena: "Tokenización de activos físicos: tokenización inmobiliaria y mobiliaria. En: *Guía de cryptoactivos Mica* (dirs. MADRID PARRA, Agustín & PASTOR SEMPERE, Carmen), Aranzadi, 2021, pp. 111-138.

6. ALVARADO BAYO, María del Carmen & SUPO CALDERÓN, Daniela: "Metaverso y Non-Fungible Tokens (NFTs): Retos y Oportunidades desde la perspectiva del derecho de marcas", *IUS ET VERITAS*, n.º 64, 2022, pp.115-134. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/25672>

7. Vid. <https://www.blockchaineconomia.es/comunitaria-blockchain-autoconsumo-energetico/>

8. ITALIA NON PROFIT: *Terzo Settore e Trasformazione Digitale*, 2018, p. 16.

y participativa, a la atención de las necesidades humanas que procura y al compromiso por la comunidad que promueve<sup>9</sup>.

Expuesto lo anterior, consideramos que existe una alternativa a la crisis financiera actual basada en las monedas sociales y, en particular, en las criptomonedas sociales complementarias. En la mayoría de ocasiones, se trata de instrumentos creados y utilizados por comunidades, colectivos y particulares con el objetivo de facilitar la prestación de servicios y el intercambio de bienes y conocimientos a través de mecanismos alternativos al dinero Fiat o dinero deuda y al sistema basado en la especulación. Desde este ámbito, defendemos la recuperación de la soberanía monetaria, mediante la cual es la comunidad quien gobierna sobre su dinero y toma las decisiones relativas al mismo de forma democrática.

Paralelamente, ha comenzado a estudiarse la repercusión medioambiental del uso de esta tecnología disruptiva, debido al elevado consumo energético que supone la creación de nuevos bloques a través de la denominada “minería” y las transacciones derivadas de su uso, como se expondrá más adelante. A diferencia de lo que ocurre en las criptomonedas tradicionales como el Bitcoin, la creación de la criptomoneda social complementaria presenta un impacto ínfimo sobre el medio ambiente, lo que refuerza la idea de su utilización alternativa frente a los modelos de financiación tradicionales.

El trabajo analiza las criptomonedas sociales y profundiza en su viabilidad como modelo de financiación complementario y sostenible dentro de las entidades pertenecientes al Tercer Sector<sup>10</sup>. Así mismo, se abordan los aspectos fiscales que plantean su uso y su mecanismo de creación. Todo ello, en línea con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), algunos de los cuales guardan una estrecha relación con el papel de los servicios y la sostenibilidad financiera, el crecimiento económico y la transición energética verde y justa, cuya consecución exige la conformación de alianzas estratégicas comunitarias.

9. CORRONS GIMÉNEZ, August, & GIL IBÁÑEZ, Marta: “¿Es la tecnología blockchain compatible con la Economía Social y Solidaria? Hacia un nuevo paradigma”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 95, 2019, págs. 191-215. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.95.12984.

10. La definición del Tercer Sector, las actividades que realiza y las entidades que lo integran han sido ampliamente estudiadas por la doctrina italiana a propósito de la reforma integral de esta materia a raíz del Decreto legislativo 3 julio 2017 n.º 117, *Codice del Terzo Settore, della legge 6 giugno 2016, n.º 106*. Vid. CONSORTI, Pierluigi, GORI, Luca & ROSSI, Emanuele: *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, seconda edizione, 2021, pp. 87-122.

## 2. El concepto de criptomoneda y token. Un problema aún sin resolver

La definición de criptomoneda no constituye una cuestión pacífica, ni desde el punto de vista normativo ni desde el ámbito de la doctrina científica<sup>11</sup>. De hecho, ha sido conceptualizada como título valor, instrumento financiero, bien mueble digital o divisa virtual privada, siendo esta opción la que mayor aceptación ha tenido.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en su sentencia de 22 de octubre de 2015 (Recurso 264/14) ha confirmado la visión contractual de las criptomonedas, en la medida en que permiten adquirir bienes y servicios, concluyendo que no tienen la consideración de acciones o participaciones sociales. No obstante, la Comisión Nacional de Valores (CNMV) ha entendido que un gran número de operaciones articuladas como “*Initial Coin Offerings*” deberían ser tratadas como valores negociables.

Una parte del sector doctrinal entiende que no puede considerarse moneda de curso legal, ya que su emisión no se reconoce por ninguna institución ni Estado, presenta dificultades en su valoración económica y, en determinados casos, no constituye una reserva valor<sup>12</sup>. No obstante, esta última interpretación presenta ciertas matizaciones, puesto que cada vez hay más países que han comenzado a adoptar medidas legales reconociendo a las criptomonedas como instrumento de pago e inversión. El Salvador y la República Centroafricana, por ejemplo, han considerado al Bitcoin como una moneda de curso legal. Japón y Corea del Sur, por su parte, han iniciado un proceso tendente a regularizar las criptomonedas y las *stable coin* como monedas para los años 2023 y 2024, respectivamente. Brasil se encuentra en los últimos trámites para aprobar una ley que regule el pago con criptoactivos<sup>13</sup>. Francia las ha reconocido como un activo intangible, fungible, legal e intercambiable, de manera similar al dinero fiduciario. Malta, por su parte, ha desarrollado un marco

11. Entre los autores que han ofrecido una clasificación desde diferentes perspectivas: RABASA MARTÍNEZ, Ignacio: “Integración del capital social con criptomonedas”, *op. cit.*, n.º 53, 2018, sin paginar; PEDREIRA MENÉNDEZ, José: “Las nuevas monedas digitales (bitcoins): problemas en su regulación fiscal”. En: *Fiscalidad de la Colaboración Social*, (dir. PEDREIRA MENÉNDEZ, José), Aranzadi, 2018, pp. 391-406.

12. ARCINIEGA GIL, Luis Román: “La regulación de las monedas digitales: experiencias compartidas desde el derecho europeo y francés”, *Foro Revista de Derecho*, n.º 36, 2021, p. 35.  
DOI: <https://doi.org/10.32719/26312484.2021.36.2>.

13. Ley Ordinaria 14478/2022 de 21 de diciembre.



jurídico propio para los criptoactivos y su contabilidad<sup>14</sup>. A ello se suma el hecho de que múltiples países, como España, permitan las transacciones privadas mediante criptomonedas<sup>15</sup>, lo que ha dado lugar a numerosos pronunciamientos judiciales y de organismos administrativos, como la Dirección General de Tributos (DGT) o la CNMV.

La Directiva 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, que ha modificado la Directiva Europea 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, define las monedas virtuales en su apartado artículo 1d) como una:

*representación digital de valor no emitida ni garantizada por un banco central ni por una autoridad pública, no necesariamente asociada a una moneda establecida legalmente, que no posee el estatuto jurídico de moneda o dinero, pero aceptada por personas físicas o jurídicas como medio de cambio y que puede transferirse, almacenarse y negociarse por medios electrónicos.*

Así mismo, la Directiva aclara que, aunque pueden constituir “*un medio de pago contractual, lícito y válido entre las partes*”, no tienen, “*por el momento, la naturaleza del dinero de curso legal [ni] del denominado dinero electrónico*”, sin perjuicio de su utilización como medios de inversión o producto de reserva valor<sup>16</sup>.

Los tokens también basan su funcionamiento en la tecnología *blockchain*. Sin embargo, su aplicación no se limita a constituir un medio de pago o instrumento de inversión. Se relacionan con la transformación de un bien corporal o derecho, en una codificación numérica basada en la cadena de bloques. De este modo, se abren

14. MORALES MORALES, Mario Raúl: “*Criptomonedas de ámbito social como herramienta de Gobierno Electrónico para el desarrollo sostenible*”, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2021, pp. 68 y 69. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/118329>.

15. Los países y territorios que no impiden las transacciones con criptomonedas son: Albania, Alemania, Angola, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Brunéi, Bulgaria, Chile, Chipre, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kirguistán, Líbano, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Mauritania, México, Namibia, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uzbekistán, Venezuela y Zimbawe.

16. Considerando 10 de la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

nuevas oportunidades para su uso, tanto en el mercado inmobiliario a través de la *tokenización de inmuebles*, como en el acceso a servicios, bienes o derechos presentes y futuros, así como en el ámbito de los contratos inteligentes (*Smart Contract*), sin olvidar sus recientes aplicaciones en arte, como representación de obras, fotografías, musicales o, incluso, mediante registro de marcas a través de los denominados NFTs<sup>17</sup>.

Las dificultades para su clasificación residen, principalmente, en la falta de consenso en su taxonomía y la ausencia de un marco jurídico propio que regule estos mecanismos<sup>18</sup>. A ello, hay que añadir su variedad y la progresiva incorporación de nuevos usos asociados al desarrollo de esta tecnología. De hecho, se han otorgado hasta 8 utilidades diferentes, lo que permitiría hablar de tokens de inversión; tokens de acciones; tokens de financiación; tokens de consenso; tokens de trabajo; tokens de voto; tokens de activo; y, por último, tokens como medio de pago.

El Parlamento Europeo ha aprobado una regulación que unifica los criterios y el uso de estos instrumentos a través del denominado Reglamento Europeo de Mercados de Criptoactivos (MiCA)<sup>19</sup>, que tiene previsto su entrada en vigor en 2024. Entre los principales objetivos se encuentran:

- Ofrecer seguridad jurídica en el uso de los criptoactivos y *tradecoins* (TRD) en los servicios financieros.
- Crear un marco jurídico propio para la emisión de criptoactivos y la prestación de servicios relacionados con los mismos.
- Garantizar la protección de los inversores, los consumidores y la integración del mercado.
- Suprimir los riesgos que el uso de estos instrumentos puede provocar en la estabilidad financiera y la política monetaria.
- Aumentar las fuentes de financiación a través de las ofertas iniciales de criptomonedas (ICO).
- Limitar el fraude, las prácticas ilícitas en los mercados y el blanqueo de capitales.

17. ALVARADO BAYO, María del Carmen & SUPO CALDERÓN, Daniela: “Metaverso y Non-Fungible Tokens (NFTs): Retos y Oportunidades desde la perspectiva del derecho de marcas”, *op.cit.*, n.º 64, 2022, pp. 115–134. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iuserveritas/article/view/25672>.

18. RIBA, Mateo: “Token: Propiedades, diseño y casos de aplicación”, *Revista Blockchain e Inteligencia Artificial*, Vol. 2, n.º 2, 2021, p. 149.

19. Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937.

Si bien es cierto que este marco jurídico puede coadyuvar a eliminar la fragmentación de la regulación del mercado digital a través de los Estados Miembros, no lo es menos que resulta incompleto en determinados ámbitos como el fiscal, además de no tener en cuenta las criptomonedas con alta volatilidad, los *security tokens*, los NFTs o las CBDCE (*Central Bank Digital Currency*), entre otras. Como ha advertido Boletto<sup>20</sup>, la falta de regulación de los aspectos tributarios relativos a su uso e intercambio puede conllevar un tratamiento diferente en los distintos Estados, lo que dificultaría la interpretación normativa y supondría una actuación contraria a las características de internacionalización y descentralización de los propios instrumentos. Con todo, la aprobación del mencionado Reglamento fomentará su uso en un ámbito de mayor seguridad jurídica.

En España, la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión designa a la CNMV como autoridad competente para la supervisión de la emisión, oferta y admisión a negociación de determinados criptoactivos que no sean instrumentos financieros. El artículo 307 de esta norma califica como graves y muy graves las infracciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento (UE) citado anteriormente, relativo a los mercados de criptoactivos, estableciendo un severo régimen sancionador, incluyendo considerables multas pecuniarias y la posibilidad de suspender las autorizaciones para el ejercicio de las actividades desarrolladas por las instituciones correspondientes, además de la inhabilitación para las personas físicas responsables (artículos 312 y 313).

En cualquier caso, no se deben confundir los instrumentos analizados con las CBDC. A diferencia de las criptomonedas, estas últimas constituyen una nueva forma de dinero emitida y respaldada de forma electrónica por un banco central, careciendo de los riesgos y la volatilidad propios de las primeras. Además, su forma de emisión es totalmente centralizada, permitiendo un cierto nivel de vigilancia y control de las transacciones realizadas.

### 3. Impacto ambiental de la creación de las criptomonedas tradicionales como el Bitcoin

Generalmente, la tecnología *blockchain* esta descentralizada a través de un sistema integrado de ordenadores que operan entre sí y trabajan en sintonía (*peer to peer* o

20. BOLETTTO, Giulia: “Le criptovalute nel sistema tributario: prime riflessioni sull’ esperienza italiana”, *Diritto e Pratica Tributaria*, Vol.92, n.º 5, 2021 pp. 1974-2004.

P2P), a cuya dirección se asocian unas claves que permiten el acceso a la moneda<sup>21</sup>. En las criptomonedas tradicionales –como el bitcoin– las operaciones de verificación de los bloques y transacciones reciben el nombre de minado, y mineros los encargados de realizar sus validaciones y añadirlas al libro contable. Estos son responsables de generar un nuevo bloque con las distintas transacciones que van surgiendo. A cambio de su trabajo, reciben como comisión criptomonedas del mismo tipo<sup>22</sup>. De este modo, se introducen a la circulación nuevos criptoactivos.

La criptomoneda más minada actualmente es el Bitcoin, acaparando el 89% del mercado y siendo considerada moneda de curso legal por algunos países, como se ha expuesto anteriormente. Se estima que las ganancias de los mineros de Bitcoin suponen un ingreso anual total de más de nueve mil millones de euros, lo que otorga un gran atractivo económico a esta actividad. En cualquier caso, la dificultad de minado ha aumentado considerablemente en los últimos años<sup>23</sup>.

Desde el año 2020, la Universidad de Cambridge proporciona datos sobre la concentración de minado y su distribución territorial global. A través de un mapa que rastrea la distribución geográfica del *hashrate*<sup>24</sup> total de Bitcoin a lo largo del tiempo, se pueden identificar los países que acumulan una mayor potencia de minado<sup>25</sup>. Entre ellos, destacan Estados Unidos (37,84%), China (21,11%), Kazajistán (13,22 %), Canadá (6,78%) y Rusia (4,72 %). En Europa cabe citar a Alemania (3,06%), Irlanda (1,97%), Suecia (0,84), Noruega (0,74), Inglaterra (0,23) y Francia (0,21%). España actualmente desempeña un papel menor con un porcentaje de tan solo el 0,02.

La minería y las transacciones de dinero realizadas con las criptomonedas son actividades que provocan unos considerables efectos negativos sobre el medioambiente.

21. Estas reciben el nombre de monederos o *wallet*, almacenables, a su vez, en soporte físico o electrónico del titular o terceros. Es lo que se ha catalogado como tecnología de registros distribuidos (DLT), es decir, una base de datos de operaciones distribuida en una red de múltiples ordenadores. Vid. Banco Central Europeo: ¿Cómo podría la nueva tecnología transformar los mercados financieros?, 2017. Disponible en: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/distributed\\_ledger\\_technology.es.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/distributed_ledger_technology.es.html).

22. LLASES, Luís: “Breve análisis de la concentración de la potencia de minado en Bitcoin”, *Revista Papeles de Europa*, n.º 34, 2021, pp. 29-39.

23. Igualmente, su rentabilidad ha disminuido de forma acuciante en los últimos años, en parte el encarecimiento de la electricidad y la construcción de bloques que cada vez demanda un mayor consumo energético. Vid. Índice de Consumo de Electricidad de Cambridge. Disponible en: <https://ccaf.io/cbnsi/cbeci>; puede consultarse la rentabilidad del dispositivo de minado dedicado (ASIC) y la estimación de ingresos diarios en el siguiente enlace: <https://www.asicminervalue.com/>.

24. El *hasrate* es el conjunto total de operaciones criptográficas que realiza un minero para descryptar un nuevo bloque.

25. Este recibe el nombre de “Bitcoin Mining Map”. Disponible en: [https://ccaf.io/cbeci/mining\\_map](https://ccaf.io/cbeci/mining_map).

Para garantizar la integridad de la red, Bitcoin utiliza un sistema denominado *Proof of Work (PoW)*, donde se utilizan nodos de minería para dar solución a un problema criptográfico, lo que requiere un software dedicado y una enorme infraestructura física que tenga la suficiente capacidad computacional para realizar los procesos y los cálculos matemáticos necesarios para generar un nuevo bloque, y gestionar los intercambios llevados a cabo con la moneda. Ello conlleva un enorme consumo energético de electricidad. Existe un número finito de bitcoin –21 millones en total–, y hasta la fecha se han extraído 18,5 millones. Para asegurar que no se agota el suministro, la dificultad de los problemas matemáticos aumenta, lo que deriva en necesidades computacionales cada vez mayores y, por ende, una demanda energética más intensa.

Un reciente estudio estima que el índice de consumo energético global de Bitcoin se ha incrementado desde los 9,59 Terawatios hora (TWh) en 2017 hasta los 70,4 TWh en 2023, registrando su máximo histórico el 26 de mayo de 2022, donde se alcanzó la cifra de 204,5 TWh, lo que supone una cuota del 0,64 % del consumo total global de electricidad<sup>26</sup>. La minería de Bitcoin frente a otros usos industriales de electricidad supera en más de diez puntos el número de TWh por año, suponiendo una media de 141,9 TWh frente a los 131 TWh del minado de oro.

Las transacciones anuales en este tipo de instrumentos provocan una huella de carbono de 71,90 Tm de CO<sub>2</sub><sup>27</sup>, el equivalente al consumo energético de países como Nueva Zelanda, Camboya o Austria. Esta magnitud se encuentra a 30 Tm de CO<sub>2</sub> de diferencia respecto a la minería del oro, que supone un total de 100,4 Tm de CO<sub>2</sub> por año, aproximadamente<sup>28</sup>. Se estima que cada transacción única supone una emisión de 443,46 Kg de CO<sub>2</sub>. Desde el punto de vista energético, se correspondería con 982.863 transacciones realizadas con VISA, así como a 73.910 horas (más de 8 años) de visualización de vídeos de *YouTube*<sup>29</sup>.

Pese a los datos expuestos, el Bitcoin está descentralizado y tiene una capacidad móvil flexible, lo que permite la búsqueda de nuevas fuentes de energía económicas y abundantes, pudiendo desarrollar nuevas instalaciones en cualquier parte del mun-

26. DE VRIES, Alex: “Cryptocurrencies on the road to sustainability: Ethereum paving the way for Bitcoin”, *CelPress*, Vol. 4, n.º 1, 2022. Disponible en: <https://www.cell.com/action/showPdf?pii=S2666-3899%2822%2900265-3>.

27. Emisiones históricas de GEI de Climate Watch. 2022. Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales. Disponible en: <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>

28. MULLIGAN, J. Y HEYMANN, T.: “Oro y Cambio climático: impactos actuales y futuros. Consejo Mundial del Oro de Londres”, *Emisiones de alcance 1 y alcance 2*, 2019.

29. Índice de consumo de energía de Bitcoin. Disponible en: <https://digiconomist.net/bitcoin-energy-consumption>.

do, aprovechando los excedentes energéticos. Ejemplo de ello son las instalaciones de granjas de minado cerca de antiguas presas hidroeléctricas<sup>30</sup>.

Para paliar, en parte, el elevado coste medioambiental, Ethereum lleva trabajando desde hace años en otras opciones más eficientes energéticamente, que demandarían un menor consumo de electricidad, utilizando un método diferente de minería. Se basa en la denominada *prueba de participación* o “PoS”, que presenta una forma distinta de encadenar o alinear nuevos bloques al libro contable, lo que permite reducir, al menos, el 99,84% de consumo de energía eléctrica<sup>31</sup>.

En el sistema “PoW” de bitcoin, cada operación resulta más complicada que la anterior, pues se agrega un nuevo bloque a la cadena solo cuando se haya obtenido una “PoW” válida, lo que obliga a los mineros a competir para resolver más rápidamente la ecuación y obtener las recompensas correspondientes. En cambio, en la “PoS”, el proceso de selección de los ordenadores que configuran el siguiente bloque se realiza de manera aleatoria. Para ello, los participantes deben adquirir parte de la moneda nativa de la red de *blockchain*. En el caso de Ethereum, el número mínimo de unidades de moneda adquiridas es de 32. Cuanto mayor sea esta magnitud, más posibilidad habrá de ser seleccionado.

No obstante, esta alternativa plantea ciertos riesgos de centralización en el sistema, puesto que, si las probabilidades de asignar los ordenadores dependen del número de Ethereum que se posean, es probable que con el tiempo esto incline la balanza hacia mineros que acumulen una enorme cantidad de monedas. Como destaca De Vries, precisamente la descentralización del sistema y la ausencia de una autoridad central controladora explicarían, en parte, la actual falta de interés por *migrar* el sistema de minado de Bitcoin de “PoW” a “PoS”<sup>32</sup>.

30. AMIR, Nikita: “Renewable energy can’t cure Bitcoin’s environmental woes”, *Popular Science*, 2021, Disponible en: <https://www.popsoci.com/technology/bitcoin-environmental-impact/>

31. DE VRIES, Alex: “Cryptocurrencies on the road to sustainability: Ethereum paving the way for Bitcoin”, *op.cit.*, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.patter.2022.100633>

32. *Ibidem*.

## 4. Las monedas sociales complementarias en el ámbito del Tercer Sector

La función de reserva de valor inherente al dinero<sup>33</sup> ha incentivado la dinámica especulativa de algunas de estas criptomonedas, alentada por la limitada oxidación de este tipo de instrumentos financieros. Ello estimula la acumulación en pocas manos y tiene efectos negativos sobre las actividades productivas que permiten satisfacer las necesidades humanas, siendo responsable de muchas de las carencias que hoy día afectan a una parte muy importante de la población mundial. Entre esos efectos negativos podrían citarse la dominación financiera de las empresas, la desintermediación financiera y la inestabilidad permanente<sup>34</sup>.

El sistema financiero actual, basado principalmente en la creación monetaria de la banca privada cuando concede créditos, presenta otros aspectos contrarios a una sociedad solidaria y sostenible, entre los que se han identificado la tendencia procíclica de creación y flujo monetarios, el cortoplacismo, la presión al crecimiento permanente, la concentración de la riqueza y el debilitamiento de la cohesión social<sup>35</sup>.

Las monedas sociales complementarias (MSC) tienen unas características diferentes al dinero legal y bancario, así como a las criptomonedas tradicionales. Entre ellas cabría destacar la confianza de sus usuarios y la depreciación de su valor, lo que incentiva su papel de activación de la economía real y no especulativa. Otros rasgos característicos<sup>36</sup> serían la libertad de iniciativa en su conformación y de adhesión; el funcionamiento basado en los principios de solidaridad, cooperación, ayuda mutua e igualdad; la configuración como instrumento de intercambio y la confianza en la materialización del mismo, así como el carácter complementario respecto al sistema monetario actual.

33. MORENO LÓPEZ, Maximiliano & ORTIZ FERNÁNDEZ, Rocío: “Estudio de las Monedas Sociales: Propuesta de la creación de una Moneda Social Complementaria en la provincia de Córdoba”, *RA & DEM*, Vol. 5, 2021, p. 156.

Disponibile en: [https://www.uco.es/docencia\\_derecho/index.php/RAYDEM/article/viewFile/267/333](https://www.uco.es/docencia_derecho/index.php/RAYDEM/article/viewFile/267/333).

34. NAVARRO, Viçens & TORRES LÓPEZ, Juan: *Los amos del mundo. Las armas del terrorismo financiero*, Espasa, Barcelona, 2012, pp. 157-166.

35. HIROTA, Yasayuki: “Capítulo 4: Tipología de MSCs”, *Tesis Doctoral*, Universidad de Valencia, 2016, pp. 114-185.

36. HERNÁNDEZ-BEJARANO, Macarena & GARCÍA MANDALÓNIZ Marta: “El rol de la moneda y criptomoneda social en el nuevo contexto económico social y digital”, *CIRIEC - España. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 37, 2020, págs. 283-323.

Entre sus objetivos se encuentran el fomento de las prácticas de acción colectiva; la inclusión social, la transformación de los intercambios y el impulso de la economía local<sup>37</sup>.

Existen diversos sistemas de clasificación<sup>38</sup>. Siguiendo a Hirota<sup>39</sup>, se podrían identificar las siguientes categorías de MSC:

- Las respaldadas en moneda oficial. Se emiten y circulan sobre la base del depósito de moneda oficial, permitiendo su reembolso a cambio de una comisión y la implementación de la oxidación para estimular la circulación. Este modelo está diseñado para retener la liquidez dentro de una determinada zona, normalmente de ámbito local, optimizando su efecto multiplicador.
- Las respaldadas con otros bienes y servicios, que suelen emitirse a cambio del depósito de productos o el ofrecimiento de servicios por los miembros.
- Las creadas por entidades públicas, las cuales suelen tener un alto grado de aceptación, debido a la posibilidad de usarse para pagar tributos. Permiten la reactivación de las economías, especialmente locales, en períodos de graves crisis, así como la estabilización de los precios.
- Las basadas en la confianza mutua, como los bancos del tiempo y los LETS (*Local Exchange Trading System*). Los sistemas LETS o de trueque proveen a la comunidad de información de los productos y servicios que sus miembros pueden intercambiarse entre sí, utilizando una moneda propia para las transacciones con un valor consensuado. Por su parte, en los bancos del tiempo, la unidad de intercambio que se utiliza es precisamente el tiempo, calculado en horas de trabajo realizado. Ello exige un sistema contable que refleje las transacciones en las cuentas internas de los socios, mediante el incremento y la reducción de los saldos de los intervinientes, siendo necesario que existan saldos negativos para que aparezcan los correlativos positivos. No obstante, no se cobran tasas de interés a los saldos

37. MORENO LÓPEZ, Maximiliano & ORTIZ FERNÁNDEZ, Rocío: “Estudio de las Monedas Sociales: Propuesta de la creación de una Moneda Social Complementaria en la provincia de Córdoba”, *op. cit.*, pp. 158 y 159.

38. HERNÁNDEZ-BEJARANO, Macarena & GARCÍA MANDALÓNIZ Marta: “El rol de la moneda y criptomoneda social en el nuevo contexto económico social y digital”, *op. cit.*, n.º 37, págs. 293-297; GISBERT QUERO, Julio: Una moneda solidaria para promover la economía y el comercio, 2013, p. 3. Disponible en: [https://www.lanzarotebiosfera.org/wp-content/uploads/2014/02/Moneda-Social\\_RBLanzarote\\_Dossier\\_Gisbert.pdf](https://www.lanzarotebiosfera.org/wp-content/uploads/2014/02/Moneda-Social_RBLanzarote_Dossier_Gisbert.pdf).

HERNÁNDEZ-BEJARANO, Macarena & GARCÍA MANDALÓNIZ Marta: “El rol de la moneda y criptomoneda social en el nuevo contexto económico social y digital”, *op. cit.*, pp. 283-323.

39. HIROTA, Yasayuki: “Capítulo 4: Tipología de MSCs”, *op.cit.*, pp.114-185.



- negativos. Permiten beneficiar a las personas socialmente excluidas, al involucrarlas en el voluntariado y la ayuda mutua, pudiendo contar con apoyo financiero del sector público y/o de entidades del Tercer Sector.
- Las emitidas como crédito bancario. Esta categoría se centra en el modelo tradicional. Las monedas que la integran se basan en la emisión de deuda, aunque sin sus efectos negativos. Para ello, se elimina el ánimo de lucro, por lo que el respaldo se produce a través de entidades con un claro interés social.
  - Las MSC Fiat son aquellas que se emiten a todos los socios por los administradores, sin ningún tipo de respaldo. Se basan, por tanto, en la confianza de los usuarios, de tal forma que este medio de intercambio es plenamente válido cuando el resto lo admite como forma de pago. Su correcto funcionamiento exige una adecuada planificación que promueva una circulación continua, así como un riguroso control de la masa monetaria que impida la hiperinflación.

La tecnología *blockchain* ha irrumpido también en el ámbito de las MSC, experimentando un importante auge las criptomonedas sociales. Existen diversas experiencias al respecto<sup>40</sup>, entre las que cabe destacar las Monedas PAR, ILLA y la Ğ1. Debido a las limitaciones propias de este trabajo en el siguiente epígrafe nos centramos en esta última criptomoneda.

## 5. La criptomoneda social complementaria Ğ1 como instrumento de financiación verde y digital

La Moneda Libre, también denominada Ğ1, “juna” o “yuna”, es una moneda digital P2P basada en el software libre Dunitér<sup>41</sup>, aunque su mecanismo de creación monetaria es diferente al de otras criptomonedas por su carácter de simetría espacial y temporal. De hecho, los miembros que integran la red de confianza participan en la creación monetaria, mediante la percepción diaria de la misma parte de moneda, en forma de Dividendo Universal (DU).

Nació en 2017 y su fundamento se encuentra en la obra del matemático francés Stéphane Laborde, titulada *Teoría Relativa de la Moneda* (TRM), publicada en 2010, refutando la idea de que los bancos centrales y los privados sean quienes ostenten el

40. Por ejemplo, el Faircoin, una criptomoneda cooperativa cuyo valor y uso es decidido de forma coordinada por asambleas locales y que usa la tecnología blockchain. Vid. HERNÁNDEZ-BEJARANO, Macarena: “Los sistemas de intercambios en moneda no oficial como instrumento para la mejora de las necesidades sociales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 3, 2019, pp. 14.

41. Disponible en: <https://wot-wizard.duniter.org>

monopolio de regular la oferta monetaria, de crear el dinero (legal y bancario) y de decidir su valor<sup>42</sup>. Frente al actual sistema en el que son estos actores los que deciden cuándo y a quién benefician con el dinero que crean al otorgar créditos, la G1 se diseñó con la idea de ser una moneda justa y coproducida por todos, permitiendo que cada uno de los individuos –pasados, presentes y futuros– tenga el mismo aporte de valor.

Esta teoría propone una generalización del principio de creación monetaria y muestra las asimetrías propias de los sistemas monetarios que, en la actualidad, son impuestos por las autoridades o los mercados. Mediante su Teoría, Stéphane estableció las bases de una moneda económicamente “libre”, según los criterios inspirados en los fundamentos del software libre. Se refiere a la libertad del individuo para elegir el sistema monetario, usar los recursos sin perjudicar a los otros, producir cualquier valor y cambiar “en moneda”.

Para respetar estas cuatro libertades se advierte de la necesidad de que cada ser humano cree la misma parte de moneda, de forma que cada generación pueda producir la moneda que usa sin que tenga un impacto en las generaciones futuras. De acuerdo con la TRM, la “Juna” se cocrea diariamente sin deuda y a partes iguales entre todos los miembros de la red bajo la forma de una “cesta” de monedas, mediante la figura del DU.

Las principales características de esta criptomoneda social complementaria son:

- La neutralidad y equidad en el reparto, puesto que su producción es administrada por el conjunto de los usuarios de forma igualitaria, sin que exista beneficio particular o privilegio de ningún usuario.
- La equidad en el valor, al no variar el mismo, a pesar de la fluctuación equitativa de la cantidad de la moneda en circulación (en adelante, M). En la TRM se indica que los factores que incluyen en el valor de la moneda son la *masa monetaria* (M) y las necesidades de las personas que intercambian bienes y servicios. Asumiendo que estas dependen del número de individuos en la red (en adelante, N), si la cifra de estos últimos se duplica, los intercambios comerciales se incrementarían en la misma medida, multiplicándose por dos el valor de la moneda, si la magnitud M fuera invariante. No obstante, dado que esta última también aumenta fruto de

42. NAVARRO, Viçens & TORRES LÓPEZ, Juan: *Los amos del mundo. Las armas del terrorismo financiero*, op. cit. pp. 55-67.

- la cocreación por un mayor número de miembros, la *masa monetaria promedia*<sup>43</sup> tiene un valor constante<sup>44</sup>.
- La distribución equitativa de la moneda entre las personas pasadas, presentes y futuras, al recibir todos los individuos la misma cantidad de “*masa monetaria promedia*”. Eso significa que los nuevos miembros que entran en la red reciben igual cantidad de valor diario que los demás.
  - La coproducción permanente y diaria de la moneda, repartiéndose de forma equitativa entre todos los miembros de la red a través de la figura del DU. En principio, la continua creación llevaría asociada una tendencia inflacionista y de oxidación. No obstante, estos puntos negativos han sido solucionados por la TRM referenciando los “precios” de los productos y servicios a una proporción de la masa monetaria promedia (DU), en lugar de a cantidades absolutas.
  - La sostenibilidad y el respeto al medioambiente en su proceso de creación. Aunque para su funcionamiento se eligió la tecnología *blockchain*, por su facilidad de instalación, seguridad y descentralización, sin embargo, a diferencia de las enormes “granjas” que “minan” otro tipo de monedas virtuales especulativas, en la Ĝ1 el algoritmo se creó con la intención de consumir muy poca energía. De hecho, se dice que “*un ordenador del tamaño de un paquete de cigarrillos es suficiente para calcular los bloques*”<sup>45</sup>, lo que coadyuva a la transformación desde el clásico formato económico capitalista hasta otro modelo en el que los aspectos sociales y medioambientales adquieren un protagonismo relevante<sup>46</sup>.

43. Entendida como cantidad de dinero a la que cada individuo tendría derecho si se distribuyera equitativamente entre todos y que se representa por el cociente M/N.

44. Si M aumenta, entonces la cantidad M/N aumenta, pero el valor de una unidad monetaria (abreviada como u.m.<sup>3</sup>) disminuye en las mismas proporciones, compensando el aumento de la cantidad. De manera similar, si N aumenta, entonces la cantidad M/N disminuye, pero el valor de una u.m. aumenta proporcionalmente, compensando esta disminución de la cantidad (...). De este modo, alguien que posee hoy 0.2 veces la masa monetaria promedia M/N será igual de rico (monetariamente hablando) que alguien poseyendo 0.2 veces M/N en 10 años. No obstante, [se advierte que] no podemos comparar directamente la riqueza monetaria de dos individuos poseyendo 1000 u.m. a lo largo del tiempo, ya que el valor de estos u.m. puede fluctuar bastante dependiendo de la época considerada». BULTOT, Emmanuel: *Teoría Relativa de la Moneda, en detalle*, ed. Kpis, 2022, pp. 14 y 15. Disponible en: <http://monnaie.ploc.beltrm-en-detalle.pdf>. (consulta 22/02/2023).

45. <https://moneda-libre.org/comprender> (consulta 18/02/2023).

46. HERNÁNDEZ-BEJARANO, Macarena: “Los sistemas de intercambio en moneda no oficial como instrumento para la mejora de las necesidades sociales”, *op. cit.*, pág. 2.

- La imposibilidad de conversión al euro o al dinero legal, lo que la hace totalmente diferente de una moneda basada en la oferta, la demanda y la fijación de precios, puesto que es la utilidad que se tendrá del servicio o del bien la que crea su valor<sup>47</sup>.
- La vocación de universalidad, compatible con su uso como moneda local, estableciendo cada comunidad el valor que considere adecuado, fomentando la cultura de la solidaridad.
- La necesidad de obtener la certificación de diversos miembros para poder convertirse en un integrante cocreador de moneda. La utilización del concepto de “red de confianza”, propuesto por Zimmermann en 1993, permite identificar a los usuarios de modo completamente descentralizado, sin usar ningún tipo de institución y limitando la posibilidad de falsificación mediante los usos de varias cuentas miembro por una misma persona.

Este modelo contrasta con el sistema centralizado basado en PKI formalizado en X.509 (que solo considera certificados firmados por autoridades certificadoras). El mecanismo de la red de confianza es flexible, al contrario que la mayoría de arquitecturas de PKI, y deja las decisiones acerca de la confianza en las manos de los seres individuales. En el ámbito de la G1 la función del aval no solo se ciñe a certificar la autenticidad de que una clave pública pertenece a su dueño<sup>48</sup>, sino también sirve para acreditar que el mismo es un ser vivo, persona física, que reúne los requisitos exigidos para formar parte de la red de la moneda libre.

Para evitar la creación falsa de identidades cocreadoras múltiples, lo que se conoce como ataque *Sybil*, se han establecido una serie de parámetros para mantener un óptimo nivel de seguridad y descentralización. Sus características básicas son las siguientes:

- Exigencia de un número mínimo de cinco certificadoros que conozcan personal y suficientemente a quien se postula para entrar en la red.
- Establecimiento de un periodo máximo de dos meses para obtener las cinco certificaciones.
- Implementación de un periodo mínimo de cinco días entre las certificaciones ejecutadas por los certificadoros.
- Caducidad de la certificación a los dos años, con la exigencia añadida de su renovación anual.

47. FROUDAL, Mathieu: “La Monnaie Libre. ¿Una Monnaie Permaculturelle?”, 2019, p. 11, Disponible en: <https://matutineditions.gitlab.io/brochures/monnaie-libre-permaculturelle.pdf>. (Consulta 22/02/2023).

48. <http://www.rubin.ch/pgp/weboftrust.en.html>

- Obligatoriedad de que, al menos, uno de los certificadores se encuentre dentro de cinco pasos del 80 por ciento de los miembros referentes (aquellos que han recibido y emitido igualmente un mínimo número de certificaciones, que en la actualidad se establece en 6)<sup>49</sup>.

A través del desarrollo de una aplicación móvil y de ordenador, denominada *Cesium*, se realizan pagos y se gestiona la cuenta y las certificaciones de nuevos miembros. En *Cesium* existen dos tipos diferentes de cuentas. Por un lado, el monedero o *wallet* encargado de “acumular” e intercambiar las monedas y por otro, la cuenta de certificación. Esta última es la encargada de verificar de manera anual a la persona física y crear moneda. Actualmente, existen más de 8.200 miembros de la red de confianza en todo el mundo, cocreadores diarios de moneda.

Como puede comprobarse, la Ğ1 presenta diferencias esenciales con respecto a la mayoría de MSCs. Entre ellas, cabría resaltar que está creada por y para las personas (“seres vivos”), que elimina el factor especulativo y que limita el factor oxidativo.

## 6. Aspectos fiscales

Desde que las criptomonedas comenzaran a usarse de forma generalizada, los organismos de la UE y de los diferentes Estados han centrado sus esfuerzos en clarificar su tributación y fiscalidad, en aras de evitar que se conviertan en una vía al blanqueo de capitales o de elusión fiscal.

Fruto de ello son los diferentes cuerpos normativos, documentos y pronunciamientos que abordan los criptoactivos. Así, a nivel europeo se encuentra el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, citado más arriba.

En el ámbito nacional, cabe citar el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de trasposición de diversas directivas de la Unión Europea, entre las que se encuentran las de prevención del blanqueo de capitales y medidas tributarias, que modifica, entre otras, la Ley 10/2010 de 28 de abril relativa a la prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo; la Ley 11/2021, de 9 de julio de medidas de preven-

49. Este requisito se basa en la regla de los seis grados de separación, inicialmente propuesta por el escritor húngaro Frigyes Karinthy en el cuento llamado *Lánszemek*, sustentada en la idea de que la cifra de conocidos crece exponencialmente con el número de enlaces en la cadena y solo una pequeña cantidad de estos son necesarios para que el conjunto de conocidos se convierta en población humana entera. De este modo, se exige que uno de los certificadores pueda acceder a cualquier miembro de la red, a través de vínculos de certificaciones, en tan solo seis “saltos”.

ción y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016; la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión, anteriormente mencionada, o la Circular 1/2022 de 10 de enero, de la CNMV relativa a la publicidad de criptoactivos.

La doctrina ha realizado un enorme esfuerzo por estudiar la fiscalidad de la economía digital<sup>50</sup> e identificar jurídicamente las criptomonedas. Sin embargo, aún no existe un consenso debido, en parte, a la ausencia de un marco jurídico consolidado. Pese a la falta de criterio, son cada vez más numerosas las consultas relativas a su tributación, especialmente en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), el Impuesto sobre Sociedades (IS) y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

La Agencia Estatal Tributaria (AEAT) las ha identificado como: «*bienes inmateriales, computables por unidades o fracciones de unidades, que no son moneda de curso legal, pero que se utilizan como medio de pago al poder ser intercambiados por otros bienes, incluyendo otras monedas virtuales, derecho o servicios si se aceptan por la persona o entidad que transmite el bien o derecho o presta el servicio*»<sup>51</sup>.

A continuación, examinaremos algunas de las cuestiones que plantea la tributación de las criptomonedas sociales complementarias, así como el intercambio de bienes y la prestación de servicios a través de plataformas digitales que admiten el pago mediante dichas monedas, en el marco del consumo colaborativo promovido por el Tercer Sector. Desde el punto de vista fiscal, la variedad de situaciones generadas, así como su complejidad dificultan su sistematización a los efectos del análisis conjunto de su tratamiento tributario, exigiendo un estudio caso por caso, en la mayoría de supuestos.

A la dificultad expuesta, habría que añadir el hecho de que algunas de las criptomonedas sociales, especialmente la Ğ1, podrían no encontrarse dentro del ámbito de aplicación de las normas descritas, comenzando por el Reglamento MICA. Ello, en la medida en que no se trata de una criptomoneda objeto de negociación, donde, además, no existe entidad proveedora de servicios de criptoactivos. Incluso, podría cuestionarse la calificación como una moneda virtual, en el sentido de la definición contenida en la Ley 10/2010, de 28 de abril.

50. Vid., entre otros, HIJOSA TORRALVO, Juan José: “Una nueva fiscalidad para la economía digital. ¿Gravamen justo o necesario?”. En: *Retos de la sociedad digital. Regulación y fiscalidad en un contexto internacional* (dir. TIRADO ROBLES, María Carmen; CRUZ PADIAL, Ignacio; ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Joaquín & HINOJOSA TORRALVO, Juan José), Colecciones Derecho Financiero y Tributario, Reus, 2022, pp. 291-334.

51. Vid. DGT CV 0999-18 de 18 de abril; 1149-18 de 8 de mayo; 1948-21 de 21 de junio.

## 6.1. Obligaciones de Información

Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, anteriormente citada, contiene una serie de obligaciones informativas relativas a la tenencia y operativa con monedas virtuales, que analizamos seguidamente.

### *A) Obligación de información sobre tenencia de monedas virtuales*

En primer lugar, establece la obligación de presentar una declaración informativa anual para las personas y entidades residentes en España y los establecimientos permanentes en territorio español de personas o entidades residentes en el extranjero que proporcionen servicios para salvaguardar claves criptográficas privadas en nombre de terceros, para mantener, almacenar y transferir monedas virtuales, ya se preste dicho servicio con carácter principal o en conexión con otra actividad. Dicha declaración se refiere a la totalidad de las monedas virtuales respecto de las que salvaguarden las claves criptográficas privadas.

La información suministrada a la Administración Tributaria comprenderá el nombre y apellidos o razón social o denominación completa y número de identificación fiscal de las personas o entidades a quienes correspondan en algún momento del año las claves criptográficas privadas, ya sea como titulares, autorizados o beneficiarios, las claves públicas vinculadas a dichas claves privadas y los saldos a 31 de diciembre.

### *B) Obligación de información sobre operaciones con monedas virtuales*

Igualmente, para las personas o entidades que proporcionen servicios de cambio entre monedas virtuales y dinero de curso legal o entre diferentes monedas virtuales, intermedien de cualquier forma en la realización de dichas operaciones, o proporcionen servicios para salvaguardar claves criptográficas privadas en nombre de terceros, para mantener, almacenar y transferir monedas virtuales, se establece la obligación de suministrar información acerca de las operaciones sobre monedas virtuales en las que intervengan. Esta misma exigencia se extiende a quienes realicen ofertas iniciales de nuevas monedas virtuales.

### *C) Obligación de información sobre monedas virtuales situadas en el extranjero*

Inicialmente, la Ley 11/2021 introdujo en letra *d*) de Disposición adicional (DA) 18.<sup>a</sup> de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT) la obligación

de información sobre las monedas virtuales situadas en el extranjero de las que se sea titular, o respecto de las cuales se tenga la condición de beneficiario o autorizado o de alguna otra forma se ostente poder de disposición, custodiadas por personas o entidades que proporcionen servicios para salvaguardar claves criptográficas privadas en nombre de terceros.

Del mismo modo, en el apartado segundo de la citada DA, se implementó un régimen sancionador para el caso de incumplimiento de dicha obligación. No obstante, la Ley 5/2022, de 9 de marzo suprimió dicho apartado, en cumplimiento de la sentencia del TJUE de 27 de enero de 2022 (asunto C-788/19), que declaró contrario al derecho una parte esencial del régimen sancionador asociado al incumplimiento de la obligación de declarar los bienes y derechos en el extranjero de los residentes en España. De hecho, la obligación de presentar el modelo 721, específico para criptomonedas, se ha aplazado hasta el año 2024. En principio, estarán obligadas a presentarlo todas aquellas personas, titulares o inversoras de criptomonedas, que tengan una cartera con un valor de al menos 50.000 €, así como las empresas que ofrezcan lo servicios descritos en el subapartado anterior.

#### *D) Las obligaciones de información y la Ĝ1*

Expuesto lo anterior, consideramos que tales obligaciones no afectan a la Moneda Libre. En la medida en que, no existe ninguna persona o entidad residente en España o establecimiento permanente en territorio español de personas o entidades residentes en el extranjero que realice la actividad económica que proporcione servicios para salvaguardar claves criptográficas privadas en nombre de terceros, ni que mantenga, almacene o transfiera monedas virtuales, no existiría la obligación contenida en la DA 13.<sup>a</sup> de suministrar información sobre saldos, autorizados o beneficiarios de dichos saldos.

Tampoco afectaría a la gestión de esta moneda la segunda obligación contenida en la citada DA, relativa a la comunicación de las operaciones de adquisición, transmisión, permuta y transferencia de monedas virtuales, así como los cobros y pagos realizados a través de las mismas. Ello, en la medida en que no se da el caso de persona o entidad que desarrolle una actividad económica que proporcione servicios de cambio entre esta moneda y otras virtuales o entre la Moneda Libre y el dinero de curso legal o intermedie de cualquier forma en la realización de dichas operaciones. A ello habría que añadir la existencia de un anonimato estricto, puesto que los miembros y titulares de los monederos no tienen la obligación de comunicar los datos personales que se acaban de citar. Además, opinamos que no afectaría a la Ĝ1 la obli-



gación anterior que se despliega sobre las personas que realicen ofertas iniciales de nuevas monedas virtuales y respecto de las que se entreguen a cambio de aportación de otras monedas virtuales o de dinero de curso legal, debido a que el mecanismo de creación a través del DU es diferente al de las monedas tradicionales.

Por último, debe aclararse que, al no considerarse la Ğ1 una moneda virtual situada en el extranjero en sentido estricto, los miembros y los titulares de monederos no estarían sujetos a la obligación de información contenida en la DA 18.<sup>a</sup> de la LGT<sup>52</sup>.

## 6.2. Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

El hecho imponible del IAE viene «constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades de carácter empresarial, profesional o artístico, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto» (art. 78.1 Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, TRLRHL). Como actividades de carácter empresarial se incluyen las mineras, las industriales, las comerciales, las de servicios y las ganaderas, cuando tengan carácter independiente.

En el IAE, la compraventa de criptoactivos para una misma persona no constituye una actividad económica empresarial ni profesional, salvo cuando se realice una prestación de servicios a terceros, tanto en lo que se refiere a la compraventa como al minado. En este caso, la actividad se encontrará sujeta al IAE, clasificada en el epígrafe 831.9, sección primera de las tarifas “otros servicios financieros n.c.o.p.”<sup>53</sup>. Así se ha pronunciado la DGT en las CV 2831-21 de 16 de noviembre y CV 2012-21 de 6 de julio. Así mismo, la captación de fondos con la finalidad de comprar y vender se enmarcaría en el hecho imponible.

El funcionamiento de la Moneda Libre no estaría sujeto a este impuesto, debido a que no supone una actividad de carácter empresarial, profesional o artística; no requiere de la ordenación de medios propios de producción ni de recursos humanos; y, por último, no existe minado ni servicio de compraventa de moneda, cocreándose la misma a través del DU, como se ha expuesto más arriba.

52. Sobre la obligación de información de criptoactivos, vid. RUIZ GARIJO, Mercedes (2021): “El desafío de la fiscalidad de las criptomonedas. Las obligaciones de información en el IRPF”, *Quincena Fiscal*, n.º 3, pp. 19-36.

53. En este sentido Miras Marín razonó que la labor de minado debía incluirse en la agrupación genérica 99 dedicada a “servicios no clasificados en otras rúbricas”, grupo 999 denominado “otros servicios”, Vid. MIRAS MARÍN, Norberto: “El régimen jurídico tributario del bitcoin”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, n.º 406, 2017, pp. 101-136; la DGT con posterioridad se pronunció en sentido negativo, afirmando que esta no es apropiada. Vid. CV 2907/17.

### 6.3. Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)

La tributación en el IVA presenta diferentes aspectos. En primer lugar, nos encontramos con las actividades de emisión, de compraventa y de servicios financieros vinculados a las mismas. En este caso, tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>54</sup> como la Dirección General de Tributos<sup>55</sup> han entendido que se trataría de una actividad exenta, a tenor de lo establecido en los artículos 135, apartado 1, letra e) de la Directiva 2006/112/CE del IVA y 20. Uno.18<sup>a</sup> de la Ley 37/1992 (en adelante, LIVA).

En segundo lugar, podría analizarse la sujeción del minado de las criptomonedas y del arrendamiento de servicios informáticos, respecto de los que ha tenido ocasión de pronunciarse la DGT<sup>56</sup>, entendiendo que el minado no estaría sujeto, ante la ausencia de relación directa entre servicio y contraprestación, mientras que el arrendamiento de servicios para el minado sí lo estaría, cuando la actividad se realizara en calidad de empresario o profesional<sup>57</sup>. No obstante, en la medida en que la creación de las criptomonedas sociales no utiliza este sistema, no nos detendremos en este aspecto.

En tercer lugar, habría que analizar el intercambio de bienes y servicios cuyo pago se realiza a través de las criptomonedas. Piénsese que, en el caso de las criptomonedas sociales, en general, y de la Ĝ1, en particular, dichas actividades pueden realizarse por particulares y por empresarios y profesionales. A tenor de la definición de empresario contenida en el art. 5 de la LIVA, cabría entender que cuando la persona vende bienes o realiza determinados servicios de forma ocasional, nos encontraríamos ante operaciones no sujetas al IVA y sujetas, en su caso, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas. Esta es la interpretación que realiza la DGT en la Consulta V2170-17, de 22 de agosto, al concluir que la persona física que vende enseres personales de segunda mano de modo ocasional a través de una página web no tiene la consideración de empresario en los términos establecidos por la legislación, aunque utilice un medio digital<sup>58</sup>. Ello entronca con una de las características de la economía colaborativa, que consiste en una alteración entre el sujeto –empresario/profesional–

54. STJUE de 22 de octubre de 2015, David Hedqvist, asunto C-264/14.

55. CV V1885-21, de 16 de junio de 2021.

56. Vid. las consultas de la DGT CV2670-18, de 2 de octubre; CV 1758-19, de 18 de junio, y CV 0915-19, de 29 de abril.

57. Sobre los requisitos de prestación de los servicios de manera electrónica, Vid. entre otras, las consultas de la DGT CV 0904/22 de 28 abril; CV 2349/2021, de 18 agosto; CV 1133/2021, de 28 abril; CV 3649/2020, de 29 diciembre.

58. Existen diversas plataformas de intercambio de bienes y servicios en G1. Entre otras, gchange (<https://gchange.es/#/app/home>), girala (<https://girala.net/es>) y airbnjune (<https://airbnjune.org/>).

que tradicionalmente participaba en la producción de bienes o prestación de servicios, a favor de particulares que no reúnen las características de aquéllos<sup>59</sup>.

Por el contrario, podría hablarse de una operación sujeta al IVA cuando la prestación de servicios o la entrega de bienes a cambio de criptomoneda social complementaria se lleva a cabo por empresarios o profesionales, incluyendo quienes realizan la actividad de forma ocasional, pero teniendo por objeto la explotación continuada en el tiempo de un determinado bien o servicio<sup>60</sup>.

En relación con la Moneda Libre, esta cuestión plantea ciertas dificultades, en la medida en que no existe equivalencia con el dinero legal, al basarse en un concepto de valor diferente al resto de monedas. En cualquier caso, a tenor de la definición del hecho imponible y del concepto de empresario o profesional contenidos en los arts. 4 y 5 de la LIVA, así como de los pronunciamientos del TJUE, cabría plantearse, igual que hace Ruiz al analizar la fiscalidad de los bancos del tiempo<sup>61</sup>, si en los supuestos descritos hay onerosidad, teniendo en cuenta que el art. 79.Uno de la LIVA prevé que en las operaciones cuya contraprestación no consista en dinero se considerará como base imponible el importe en dinero que se hubiera acordado entre las partes. Ello, teniendo en cuenta que la onerosidad no es un elemento esencial del IVA y que, incluso, cuando falta tal característica podríamos encontrarnos ante un supuesto de autoconsumo, siempre que se considere que existe actividad empresarial o profesional (arts. 9 y 12 LIVA).

De considerarse operaciones sujetas, los clientes que ostenten la condición de sujetos pasivos del IVA tendrían pleno derecho a la deducción del IVA soportado, siempre y cuando los citados servicios estén conectados con su actividad económica.

59. ANTÓN ANTÓN, Álvaro & BILBAO ESTRADA, Iñaki: "El consumo colaborativo en la era digital: un nuevo reto para la fiscalidad", *Documento de Trabajo*, n.º 26, IEF, 2016, p. 15.

60. BANACLOCHE PALAO, Carmen: "Algunas cuestiones sobre la fiscalidad de los agentes en la economía colaborativa". En: *Fiscalidad de la colaboración social*, (dir. PEDREIRA MENÉNDEZ, José), Aranzadi, 2018, p. 37.

61. RUIZ GARIJO, Mercedes: "La fiscalidad de los bancos de tiempo. Un debate abierto". En: *Fiscalidad de la colaboración social*, (dir. PEDREIRA MENÉNDEZ, José), Aranzadi, 2018, pp. 183-184.

## 6.4. Impuesto sobre Sociedades (IS)

### 6.4.1. Inversión y compraventa de monedas virtuales

Desde la perspectiva empresarial, no existe un criterio unánime sobre la consideración contable de las criptomonedas<sup>62</sup>. El Instituto de Contabilidad y Auditoría de cuentas ha calificado a las criptomonedas como existencias (subgrupo 30) siempre que la empresa tenga como actividad principal la compraventa de criptoactivos. En cambio, cuando la tenencia sea con fines de inversión, se clasificará como inmovilizado intangible (subgrupo 20).

De este criterio, se desprende que la tenencia y transmisión de criptoactivos supondrá la materialización del hecho imponible del Impuesto sobre Sociedades. Para comprender cuál será su tributación deberemos atender a la Ley 27/2014, de 27 del Impuesto sobre sociedades (LIS).

De acuerdo con el art. 4 LIS “constituirá el hecho imponible la obtención de renta por el contribuyente, independientemente de su origen”. Por su parte, según el art. 5 LIS “se entenderá como actividad económica la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, y de recursos humanos o de uno de ambos con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios”. En lo que respecta a la base imponible, el art. 10 LIS indica que se cuantificará “por el importe de la renta obtenida en el período impositivo minorada por la compensación de bases imponibles negativas de períodos impositivos anteriores”. En cualquier caso, la cuantificación del hecho imponible en el IS es indisociable de criterios contables<sup>63</sup>.

Por tanto, en el momento de la transmisión, la diferencia entre el valor de adquisición y el de transmisión pasará a integrar la base imponible en el IS. En el caso de tener la consideración de inmovilizado intangible, el resultado deberá ser minorado bajo los criterios de amortización ofrecidos por la norma, en este caso diez años.

La inversión a través de criptodivisas abre la puerta a una opción de financiación para las entidades del Tercer Sector. Desde determinados sectores doctrinales se ha planteado la posibilidad de que las criptomonedas formen parte del capital social a través de aportaciones no dinerarias<sup>64</sup>. Esto permitiría la creación de cooperativas

62. PORPORATO DAHER, Gustavo: “Contabilidad y Bitcoin”, *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, n.º 143, 2021, pp. 19-20.

63. Respecto a la consideración contable de las criptomonedas como existencias o como inmovilizado intangible, *vid.* PEDREIRA MENÉNDEZ, José & ÁLVAREZ PÉREZ, María Belén: “Consideraciones sobre la tributación y la calificación contable de las operaciones con moneda digital en las empresas”, *Quincena fiscal*, n.º 3, 2018, pp. 17-50.

64. RABASA MARTÍNEZ, Ignacio: “Integración del capital social con criptomonedas”, *Revista de Derecho de Sociedades*, n.º 53, 2018, sin paginar.

de iniciativa social, empresas sociales e incluso fundaciones. Aunque las últimas no tienen capital social en sentido estricto, como las sociedades de capital, no hay razón para que los criptoactivos no formen parte de la dotación inicial de las fundaciones o integren parte su patrimonio.

Por otro lado, la ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin ánimo de lucro y los incentivos fiscales al mecenazgo (LRFESFL) ofrece una categoría de entidades que son consideradas por la Ley entidades sin fines de lucro (ENL), las cuales podrán acceder a determinados beneficios fiscales, entre los que se encuentran diversas exenciones en el IS. A este respecto, el art. 6 enumera un conjunto de rentas exentas en el IS. Entre ellas, se encuentran las derivadas de los donativos y donaciones, las cuotas satisfechas por los asociados y colaboradores, las subvenciones, las procedentes del patrimonio mobiliario e inmobiliario de la entidad, las derivadas de adquisiciones y transmisiones por cualquier título de bienes o derechos, las obtenidas en el ejercicio de explotaciones económicas exentas y aquellas que deban ser atribuidas o imputadas a las ENL de acuerdo con la norma tributaria.

Esto implica, en primer lugar, que las donaciones de criptomonedas, susceptibles de enmarcarse en los presupuestos de hechos descritos, podrían considerarse exentas en criptomoneda para la entidad. Del mismo modo, la ganancia que pudiera obtener la ENL por su transmisión podría entenderse como una renta exenta si se considera que las criptomonedas entran dentro de la “*categoría de bien mueble virtual*”. Entendemos que este criterio sería igualmente aplicable en el caso de considerar las cripto-divisas como *inmovilizado inmaterial*, al incluirse en la categoría de renta procedente del patrimonio mobiliario e inmobiliario.

Además, podría entrar en juego la exención de las explotaciones económicas enumeradas en el art. 7 de la citada Ley, así como la aplicable a las actividades auxiliares o de escasa relevancia. Si ninguno de los criterios anteriores fueran aplicados, los beneficios tributarían al tipo impositivo del 10 % (art. 29.3 de la LIS).

Los sujetos del Tercer Sector que no se encuentran dentro del ámbito de la LRFESFL, como las cooperativas de iniciativa social (CIS) o las empresas de inserción social (EIS) entre otras, podrían acogerse al régimen de las entidades parcialmente exentas, contenido en el art. 110 de la LIS, de entenderse que las rentas obtenidas quedan estrechamente vinculadas al objeto y fin de la entidad.

En cualquier caso, normalmente las actividades en criptomonedas tradicionales por parte de los entes Tercer Sector tendrá un carácter complementario respecto de las principales, pues difícilmente se contempla una ENL con un fin principal centrado en la inversión en criptomonedas.

#### 6.4.2. Operaciones a través de la Ğ1

Lo expuesto en el epígrafe anterior no sería aplicable al ámbito de la Ğ1, en la medida en que se trata de una moneda que no es susceptible de compraventa ni su configuración la hace idónea como instrumento de inversión. Por ello, en este apartado nos planteamos la cuestión de la tributación de las operaciones de compraventa y prestación de servicios realizadas por las entidades del Tercer Sector cobradas o pagadas en MSC y más concretamente en la Moneda Libre. Recuérdese que, aunque las personas jurídicas no pueden crear este tipo de moneda, sin embargo, pueden realizar operaciones de compraventa de bienes y prestar servicios utilizando un simple monedero. De hecho, hemos citado anteriormente diversas plataformas en las que se publicitan servicios empresariales y profesionales en Ğ1. Llegados a este punto, nos planteamos la cuestión de si podríamos hablar de beneficios sujetos a IS.

Ante la ausencia de una norma que aclare la calificación jurídica exacta de las criptodivisas, se han plantado dos interpretaciones al respecto. Por un lado, entender que nos encontramos ante una permuta y por otra, interpretar que se trata de un medio de pago. Desde esta segunda opción, podría pensarse en la creación de una cuenta de Tesorería para las compraventas y servicios realizados en Ğ1. Previamente, la entidad empresarial debería asignar un valor fundamentado a dicha moneda, de forma que pudieran contabilizarse correctamente las respectivas operaciones. Para ello, la entidad debería probar su identidad y las operaciones realizadas a través de la plataforma *Cesium*, circunstancia que presenta cierta dificultad debido al anonimato que caracteriza el funcionamiento de esta moneda, así como a la posibilidad de disponer de diversos “monederos virtuales”. Adviértase que, en caso de que la Administración Tributaria entendiese que existe un incumplimiento sustancial de las obligaciones contables o registrales, en lo que respecta a las operaciones realizadas a través de la Ğ1, podría aplicar el método de estimación indirecta para la determinando la base imponible de este tributo<sup>65</sup>.

En cualquier caso, conviene recordar que, de acuerdo con la LRFESFL, anteriormente citada, estarían exentas las rentas derivadas de los donativos y donaciones; las cuotas satisfechas por los asociados y colaboradores; las subvenciones; las procedentes del patrimonio mobiliario e inmobiliario de la entidad; las derivadas de adquisiciones y transmisiones por cualquier título de bienes o derechos; las obtenidas en el ejercicio de explotaciones económicas exentas; y aquellas que deban ser atribuidas o imputadas a las ENL de acuerdo con la norma tributaria.

65. Vid. art. 53.2 de la LGT.

Lógicamente, la entidad que realiza su actividad, aceptando total o parcialmente los cobros y pagos a través de esta moneda, estaría sujeta al cumplimiento de todas las obligaciones materiales y formales correspondientes. Entre ellas, cabe citar la de presentar el modelo informativo 347, de operaciones superiores a 3.005,06 euros<sup>66</sup> y la de expedir y entregar factura, a tenor de lo establecido en el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre. Para ello será necesario, salvo que se trate de una excepción o de un supuesto de factura simplificada<sup>67</sup>, que el destinatario comunique sus datos fiscales al expedidor de la factura, en la medida en que no suelen aparecer en la plataforma de la moneda. Nos referimos, entre otros, al nombre y apellidos de la persona física, o a la razón o denominación social de la entidad, así como a su domicilio y su número de identificación fiscal<sup>68</sup>.

La interpretación de la permuta se basaría en la consideración de la Ğ1 como un activo patrimonial inmaterial, no equiparable al dinero legal, entendiendo que nos encontramos ante la entrega de un bien o servicio a cambio de otro. No obstante, esta opción presenta dificultades en relación con la configuración de la Moneda Libre, en la medida en que no tiene conversión a moneda fiduciaria y el valor asignado puede diferir en cada operación y respecto a cada sujeto.

## 7. Conclusiones

1<sup>a</sup>) El Tercer Sector se caracteriza por promover la resiliencia y la democracia interna en el ámbito financiero de las organizaciones que la integran. No obstante, adolece de una deficiencia financiera estructural, debido a la prevalencia de actividades sin ánimo de lucro y a la dependencia del apoyo económico de las administraciones públicas. De hecho, en los últimos años más de dos tercios de las organizaciones que lo integran han tenido dificultades para cumplir con sus fines y misión, obligando a una cuarta parte de las mismas a redirigir su actividad hacia otros modelos de actividad<sup>69</sup>. En este ámbito, han aparecido nuevos instrumentos de financiación, entre

66. Regulada en los arts. 31 a 3 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, así como en las órdenes EHA/3012/2008, de 20 de octubre y HAP/2194/2013, de 22 de noviembre.

67. Recogidos en los arts. 3, 4 y 7 del mencionado Reglamento.

68. Será obligatoria la consignación del Número de Identificación Fiscal del destinatario cuando se trate de una entrega intracomunitaria de bienes exenta, cuando el destinatario sea sujeto pasivo del impuesto o cuando las operaciones se entiendan realizadas en el territorio de aplicación del Impuesto y el empresario o profesional obligado a la expedición de la factura haya de considerarse establecido en dicho territorio.

69. PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL: "El tercer Sector de Acción Social en España 2021: respuesta y resiliencia durante la pandemia", *Resumen Ejecutivo*, n.º 11 y 12, 2022, p. 12.

los que se incluyen, las monedas virtuales y los mecanismos basados en la tecnología *blockchain*.

2ª) El recientemente aprobado Reglamento MICA de la Unión Europea contiene un marco regulatorio que puede coadyuvar a eliminar la fragmentación de la regulación del mercado digital a través de los Estados miembros. Sin embargo, resulta incompleto en determinados ámbitos como el fiscal, además de no tener en cuenta las criptomonedas con alta volatilidad.

De hecho, la falta de regulación de los aspectos tributarios relativos a su uso e intercambio puede conllevar un tratamiento diferente en los distintos Estados, lo que dificultaría la interpretación normativa y supondría una actuación contraria a las características de internacionalización y descentralización de los propios instrumentos.

3ª) El impacto medioambiental causado por el sistema de creación de las criptomonedas tradicionales como el Bitcoin es comparable al de explotaciones mineras físicas como la del oro. Las operaciones de “minado” virtual, cada vez más complicadas, dificultan enormemente la “extracción de moneda”, lo que conlleva un enorme consumo energético en constante crecimiento, circunstancia que contradice los objetivos de la Unión Europea plasmados en el Pacto Verde, que trata de mitigar el enorme perjuicio al medioambiente que causa la producción de energía eléctrica.

La opción propuesta para reducir la elevada contaminación de las operaciones de cifrado, basada en la denominada *prueba de participación* o “PoS”, que presenta una forma distinta de encadenar o alinear nuevos bloques al libro contable, promueve, sin embargo, una concentración de la potencia de minado en unas pocas personas, incentivando la especulación, de forma equiparable al sistema financiero tradicional.

4ª) Las criptomonedas sociales han adquirido un gran protagonismo en los últimos años, constituyendo un instrumento financiero idóneo para las actividades del Tercer Sector, debido a la libertad de iniciativa en su conformación y de adhesión; el funcionamiento basado en los principios de solidaridad, cooperación, ayuda mutua e igualdad, la configuración como instrumento de intercambio y la confianza en la materialización del mismo, así como el carácter complementario respecto al sistema monetario actual. Su alto poder de oxidación promueve, además, su uso para el intercambio de bienes y servicios a favor de la economía real, desincentivando la actividad especulativa. A ello, habría que añadir el reducido impacto sobre el medioambiente que presentan, debido a su específico mecanismo de emisión.

5ª) Entre las monedas sociales complementarias cabe destacar la denominada Ğ1 o Moneda Libre, por sus especiales características: no está respaldada por bienes o servicios ni por moneda fiduciaria; no tiene equivalencia con el dinero legal o bancario ni puede adquirirse ni transformarse en este; se cocrea diariamente de manera automática por los miembros de la red de confianza; no exige que existan saldos



negativos ni deuda para su funcionamiento; presenta un grado de oxidación que incentiva su uso como medio de intercambio para la economía real e implementa un mecanismo de creación monetaria que neutraliza el efecto del aumento de la masa monetaria, permitiendo la equidad horizontal y vertical; es una moneda descentralizada basada en la tecnología *blockchain*, sin administradores o autoridades certificadoras de control y de salvaguarda de usuarios y claves, lo que permite un anonimato; se basa en la confianza mutua; es sostenible porque su creación no se basa en el sistema de minado; su implementación se realiza a través del software libre, y tiene vocación de universalidad, aunque permite su uso como moneda local con el establecimiento del valor que cada comunidad considere adecuado, fomentando la cultura de la solidaridad.

6ª) La tributación de la criptomoneda es un problema aparentemente resuelto por la doctrina tras los pronunciamientos del TJUE y la Administración Tributaria en España. No obstante, las operaciones realizadas con moneda social presentan muchas cuestiones pendientes de resolver. La ausencia de un marco jurídico propio o la imposibilidad de conversión a la moneda de curso legal, junto con la relatividad del concepto del valor, son solo algunos de los detonantes que dificultan su análisis tributario.

Pese a ello, en el IVA consideramos plausible la vía del autoconsumo externo en la entrega de bienes y servicios realizados por las entidades del Tercer Sector a terceros. En el IS, se plantea la posibilidad de crear una cuenta de tesorería para las operaciones realizadas con la moneda, otorgándole un valor de mercado al bien, producto o servicio, para la correcta contabilización de las operaciones llevadas a cabo con la criptomoneda social. En cualquier caso, se advierte que la moneda únicamente puede ser usada como instrumento de intercambio siempre que esté aceptada por ambas partes como ocurre en las operaciones llevadas a cabo con moneda fiduciaria. Por último, al no considerarse la Ĝ1 una moneda virtual situada en el extranjero en sentido estricto, los miembros y los titulares de monederos no estarían sujetos a la obligación de información contenida en la DA 18.ª de la LGT.

7ª) El uso de la Ĝ1 como medio de intercambio entre las entidades del Tercer Sector y entre estas y sus usuarios y miembros potenciaría varias de las dimensiones que caracterizan a este sector, y reforzaría el proceso de cambio que desde este ámbito se está desarrollando hacia una financiación estable y garantista, que permita la consecución de actuaciones más sostenibles y resilientes desde el punto de vista económico, social, territorial y medioambiental, en el marco del actual proceso de transición digital.

## Bibliografía

- ALVARADO BAYO, María del Carmen & SUPO CALDERÓN, Daniela: “Metauniverso y Non-Fungible Tokens (NFTs): Retos y Oportunidades desde la perspectiva del derecho de marcas”, *IUS ET VERITAS*, n.º 64, 2022, pp. 115–134, DOI: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202201.006>.
- ANTÓN ANTÓN, Álvaro & BILBAO ESTRADA, Iñaki: “El consumo colaborativo en la era digital: un nuevo reto para la fiscalidad”, *Documento de Trabajo*, n.º 26/2016, IEF, 2016, pp. 1-39.
- AMIR, Nikita: “Renewable energy can’t cure Bitcoin’s environmental woes”, *Popular Science*, 2021, Disponible en: <https://www.popsci.com/technology/bitcoin-environmental-impact/>
- BANACLOCHE PALAO, Carmen: “Algunas cuestiones sobre la fiscalidad de los agentes en la economía colaborativa”. En: *Fiscalidad de la colaboración social*, (dir. PEDREIRA MENÉNDEZ, José), Aranzadi, 2018, pp. 25- 46.
- BOLETTO, Giulia: “Le criptovalute nel sistema tributario: prime riflessioni sull’esperienza italiana”, *Diritto e Pratica Tributaria*, Vol. 92, n.º 5, 2021, pp. 1974-2004.
- BRUNNERMEIER, Markus K.: “Repensar la política para un mundo en transformación”, *Finanzas y Desarrollo*, marzo, 2023, pp. 5-9. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2023/03/rethinking-monetary-policy-in-a-changing-world-brunnermeier>.
- BULTOT, Emmanuel: *Teoría Relativa de la Moneda, en detalle*, ed. Kpis, 2022. Disponible en: <http://monnaie.ploc.beltrm-en-detalle.pdf>. (Consulta 22/02/2023).
- CONSORTI, Pierluigi, GORI, Luca & ROSSI, Emanuele: *Diritto del Terzo settore*, seconda edizione, Il Mulino, Bologna, 2021.
- CORRONS GIMÉNEZ, August, & GIL IBÁÑEZ, Marta: “¿Es la tecnología *blockchain* compatible con la Economía Social y Solidaria? Hacia un nuevo paradigma”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 95, 2019, págs.191-215, DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.95.12984>.
- DE VRIES Alex (2022): “Cryptocurrencies on the road to sustainability: Ethereum paving the way for Bitcoin”, *Patterns*, Vol. 4, n.º 1, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.patter.2022.100633>.

- FROUDAL, Mathieu: “La Monnaie Libre. ¿Una Monnaie Permaculturelle?”, 2019, p. 11, Disponible en: <https://matutineeditions.gitlab.io/brochures/monnaie-libre-permaculturelle.pdf>. (Consulta 22/02/2023).
- GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, María Jesús: “Problemas en la tributación de las operaciones con Bitcoins: calificación, prueba, valoración y control de las rentas generadas”, *Documentos- Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 10, 2018, pp. 86-98.
- GISBERT QUERO, Julio : Una moneda solidaria para promover la economía y el comercio, 2013. Disponible en: [https://www.lanzarotebiosfera.org/wp-content/uploads/2014/02/Moneda-Social\\_RBLanzarote\\_Dossier\\_Gisbert.pdf](https://www.lanzarotebiosfera.org/wp-content/uploads/2014/02/Moneda-Social_RBLanzarote_Dossier_Gisbert.pdf).
- GÓMEZ ÁLVAREZ, Juan Jesús: “Aspectos controvertidos sobre la tributación de las entidades del Tercer Sector en el IVA en las operaciones interiores”, *Crónica Tributaria*, n.º 188, 2023, pp. 1-39.
- HERNÁNDEZ-BEJARANO, Macarena : “Los sistemas de intercambios en moneda no oficial como instrumento para la mejora de las necesidades sociales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 3, 2019, pp. 1-33.
- HERNÁNDEZ-BEJARANO, Macarena & GARCÍA MANDALÓNIZ Marta: El rol de la moneda y criptomoneda social en el nuevo contexto económico social y digital, *CIRIEC - España. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 37, 2020, págs. 283-323, DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.37.1579.
- HERRERA BLANCO, Cristina: “Un nuevo sistema fiscal para el nuevo papel del Estado”, *Revista Tiempo de paz*, n.º 142, 2021, pp. 64-69.  
Disponible en: <https://revistatiempodepaz.org/revista-142/>.
- HINOJOSA TORRALVO, Juan José: “Una nueva fiscalidad para la economía digital. ¿Gravamen justo o necesario?” En: *Retos de la sociedad digital. Regulación y fiscalidad en un contexto internacional* (dir. TIRADO ROBLES, María Carmen; CRUZ PADIAL, Ignacio; ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Joaquín & HINOJOSA TORRALVO, Juan José), Colecciones Derecho Financiero y Tributario, Reus, 2022, pp. 291-334.
- HIROTA, Yasayuki: Capítulo 4: Tipología de MSCs, *Tesis Doctoral*, Universidad de Valencia, 2016, pp. 114-185.
- HIROTA, Yasayuki: “Monedas sociales y complementarias”, *Oikonomics, Revista de economía, empresa y sociedad*, n.º 6, 2016, pp. 1-8.
- ITALIA NON PROFIT: *Terzo Settore e Trasformazione Digitale*, 2018, p. 45.
- LAMOTHE FERNÁNDEZ, Prosper, LAMOTHE LÓPEZ, Prosper, FERNÁNDEZ GÁMEZ, Manuel A., & FERNÁNDEZ MIGUÉLEZ, Sergio, M.: “Identificación de factores de influencia en el precio de las criptomonedas: evidencia para bitcoin y Ethereum”, *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 100, 2020, pp. 215-233, DOI: <https://doi.org/10.32796/cice.2020.100.7126>

- LLASES, Luís: “Breve análisis de la concentración de la potencia de minado en Bitcoin”, *Revista Papeles de Europa*, n.º 34, 2021, pp. 29-39.
- MADRID PARRA, Agustín & PASTOR SEMPERE, Carmen: *Guía de criptoactivos Mica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.
- MIRAS MARÍN, Norberto: “El régimen jurídico tributario del bitcoin”, *Revista de Contabilidad y Tributación*, n.º 406, 2017, pp. 101-136.
- MORALES MORALES, Mario Raúl: *Criptomonedas de ámbito social como herramienta de Gobierno Electrónico para el desarrollo sostenible*, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2021. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/118329>
- MORENO LÓPEZ, Maximiliano & ORTIZ FERNÁNDEZ, Rocío: “Estudio de las Monedas Sociales: Propuesta de la creación de una Moneda Social Complementaria en la provincia de Córdoba”, *RA & DEM*, Vol. 5, 2021, pp. 154–176. Disponible en: [https://www.uco.es/docencia\\_derecho/index.php/RAYDEM/article/viewFile/267/333](https://www.uco.es/docencia_derecho/index.php/RAYDEM/article/viewFile/267/333).
- MULLIGAN, J. Y HEYMAN, T.: “Oro y Cambio climático: impactos actuales y futuros. Consejo Mundial del Oro de Londres”, *Emisiones de alcance 1 y alcance 2*, 2019.
- NAVARRO, Viçens & TORRES LÓPEZ, Juan: *Los amos del mundo. Las armas del terrorismo financiero*, Espasa, Barcelona, 2012.
- ORZI, Ricardo, VALDECANTOS, Sebastián & PORCHEROT, Raphael: “Criptomonedas para el cambio social. La experiencia de moneda par en Argentina”, *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 07, n.º 6, 2020, pp. 17-31.
- PARDO, Eugenia Candelaria: “Moneda PAR: una alternativa argentina para la economía social y solidaria”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, vol. 135, 2020, pp. 1-12, DOI: <https://dx.doi.org/10.5209/reve.69177>.
- PAULSON, Alexandre: “Bitcoin consomme autant d’énergie que l’Irlande”, *Clubic.com*, 21 de mayo, 2018. Disponible en: <https://www.clubic.com/bitcoin/actualite-843663-bitcoin-consomme-energie-irlande.html>. (Consulta 22/02/2023).
- PEDREIRA MENÉNDEZ, José: “Las nuevas monedas digitales (bitcoins): problemas en su regulación fiscal”. En: *Fiscalidad de la Colaboración Social*, (dir. PEDREIRA MENÉNDEZ, José), Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 391-406.
- PEDREIRA MENÉNDEZ, José & ÁLVAREZ PÉREZ, María Belén: “Consideraciones sobre la tributación y la calificación contable de las operaciones con moneda digital en las empresas”, *Quincena fiscal*, n.º 3, 2018, pp. 17-50.

- PÉREZ-BUSTAMANTE YÁBAR, David & DÍAZ GARCÍA, Alexandra: “Problemática del tratamiento fiscal de las sociedades profesionales”, *Revista Quincena Fiscal*, n.º 3, 2019, pp. 17-30.
- PORPORATO DAHER, Gustavo: “Contabilidad y Bitcoin”, *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, n.º 143, 2021, pp. 19-20.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL: “El tercer Sector de Acción Social en España 2021: respuesta y resiliencia durante la pandemia”, Resumen Ejecutivo, n.º 11 y 12, 2022.
- RABASA MARTÍNEZ, Ignacio: “Integración del capital social con criptomonedas”, *Revista de Derecho de Sociedades*, n.º 53, 2018, sin paginar.
- RIBA, Mateo: “Token: Propiedades, diseño y casos de aplicación”, *Revista Blockchain e Inteligencia Artificial*, Vol. 2, n.º 2, 2021, pp. 144-165.
- ROMERO FLOR, Luís María: “Tributación del Bitcoin”, *Quincena Fiscal*, n.º 1-2, 2022, pp. 83-104.
- RUIZ GARIJO, Mercedes: “El desafío de la fiscalidad de las criptomonedas. Las obligaciones de información en el IRPF”, *Quincena Fiscal*, n.º 3, 2021, pp. 19-36.
- RUIZ GARIJO, Mercedes: “La fiscalidad de los bancos de tiempo. Un debate abierto”, En: *Fiscalidad de la colaboración social*, (dir. PEDREIRA MENÉNDEZ, José), Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 181-197.
- SANCHIS PALACIO, Joan Ramón & CAMPOS CLIMENT, Vanessa: “Economía del Bien Común y Finanzas Éticas”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 93, 2018, págs. 241-264, DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.11012.
- SIEIRA GIL, Jesús, & CAMPUZANO GÓMEZ ACEBO, Jimena: “Blockchain”, “tokenización” de activos inmobiliarios y su protección registral”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 775, 2019, pp. 2277-2318.



# ECOFEMINISMO EN EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA SOCIAL: UNA VISIÓN DESDE LAS COOPERATIVAS

ECOFEMINISM IN THE FIELD OF SOCIAL ECONOMY: A VIEW FROM THE COOPERATIVES

**Consuelo Chacartegui Jávega**

Profesora TU de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3507-5817>

## RESUMEN

El ecofeminismo no es una mera noción dogmática con una relativa implantación en los instrumentos de *soft law*. El ecofeminismo constituye hoy en día un principio instrumental que, aunque no reconocido formalmente como tal, se plasma materialmente en la normativa sobre cooperativas desde una perspectiva multinivel, fundamentalmente a través de la labor llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea. Un análisis comparado nos muestra interesantes experiencias, singularmente en el ámbito de América Latina, que abren nuevos horizontes esperanzadores a las mujeres para salir de la pobreza desde su valiosa contribución a paliar los efectos del cambio climático. En el contexto español, algunas normas nacionales y autonómicas sobre cooperativas están transversalizando su regulación desde la perspectiva ecofeminista. Los instrumentos de negociación colectiva negociados en el seno del mundo cooperativo se destacan en este trabajo como estudio de caso de los avances que, para las personas trabajadoras con vínculo laboral se dan en materias clave para las mujeres, como la estabilidad en el empleo, la (re)clasificación profesional, la salud laboral, el tiempo de trabajo, la formación en los retos medioambientales y la movilidad sostenible.

**PALABRAS CLAVE:** Ecofeminismo, igualdad efectiva, cooperativas, sostenibilidad medioambiental.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo: "Ecofeminismo en el ámbito de la Economía Social: una visión desde las cooperativas", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 319-360.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26551>

#### **ABSTRACT**

Ecofeminism is not a mere dogmatic notion with a relative impact in soft law instruments. In the current days, this is an instrumental principle. Although not formally recognized as such, it is materially embodied in the regulations on cooperatives from a multilevel perspective, mainly through the work carried out by the International Labour Organization and the action of the European Union. A comparative analysis shows us interesting experiences, particularly in Latin America, and this opens new hopeful horizons for women to get out of poverty based on their valuable contribution to alleviating the effects of climate change. In the Spanish context, some national and regional regulations on cooperatives are mainstreaming their regulation from an ecofeminist perspective. The collective agreements negotiated in the framework of the cooperatives are highlighted as a case study of the advances for workers in key issues for women, such as job stability, professional (re)classification, occupational health, working time, training in environmental challenges and sustainable mobility.

**KEYWORDS:** Ecofeminism, substantial equality, cooperatives, environmental sustainability.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K310, J710, J800, L310.



## EXPANDED ABSTRACT

There is a comprehensive and continuous need to incorporate the environmental requirements that emanate from the regulatory body, and the fact that all sectors of activity, and not only the industrial sector, have an impact on the environment increases this requirement. On this basis, companies have progressively strengthened their commitments and environmental initiatives in matters such as: (a) cooperation on the environment between management and workers; (b) the reduction of energy consumption and the introduction of renewable energies; (c) the adequacy of the management of the waste produced during the company's own activities, facilitating selective collection and influencing the prevention of its production; (d) promoting the distribution and use of products that are more respectful of the environment; (e) improving the use of water resources; (f) the establishment of environmental awareness campaigns aimed at users and customers of the company; (g) the achievement of good communication between the company and society on this matter. The 1972 Stockholm Declaration on the Human Environment serves as an example, establishing that each person "has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being". However, it is evident that, at present, the United Nations has placed the concept of sustainability at the centre of social debate.

It is not possible to move towards higher levels of environmental sustainability if we don't consider the gender perspective. There are some crucial legal effects derived from the intersectionality of the gender perspective associated with environmental sustainability. For this reason, diverse strategies from ecofeminism -such as social progress with environmental advances- must come together to achieve a comprehensive treatment of the concept of sustainability that leaves no one behind. In this sense, promoting women's economic agency can be made compatible with higher levels of environmental sustainability.

Ecofeminism is not a mere dogmatic notion with a relative impact in soft law instruments. In the current days, this is an instrumental principle. Although not formally recognized as such, it is materially embodied in the regulations on cooperatives from a multilevel perspective, mainly through the work carried out by the International Labour Organization and the action of the European Union's Green Deal. A comparative analysis shows us interesting experiences, particularly in Latin America, and this opens new hopeful horizons for women to get out of poverty based on their valuable contribution to alleviating the effects of climate change. In the Spanish context, some national and regional regulations on cooperatives are mainstreaming their regulation from an ecofeminist perspective. The collective agreements negotiated in the framework of the cooperatives are highlighted as a case study of the advances for workers

in key issues for women, such as job stability, professional (re)classification, occupational health, working time, training in environmental challenges and sustainable mobility.

Through the intersectional analysis that involves environmental care from equal opportunities, this work highlights the emancipatory potentialities posed by a joint vision of sustainability with a gender perspective. The ecofeminist perspective involves a dynamic, adaptable and evolutionary approach that is especially linked to effective equality, as well as preventive evaluations of the work environment. This is materialized in stronger provisions on environmental aspects in equality plans, as article 49 of the Spanish Act 3/2007, on Effective Equality. For example, from the point of view of sustainable mobility, new safe scenarios for women are necessary.

Despite the mixed nature between labour and societal, this work maintains that the option for the cooperatives is the most suitable form of business for ecofeminist objectives. Moreover, promoting the democratic functioning and the principles from which it is nourished, it is the best formula capable of responding to the Sustainable Development Goals designed by the United Nations strategy 2030. The Spanish experience of cooperatives shows that it is possible to conceive a model that improves flexible schedules for satisfying the personal needs of workers, good working conditions, a high predictability of working time, the possibility of obtaining autonomy in the workplace, together with occupational health and safety planning that considers environmental risks in terms of gender. All these issues promote the labour standards of working women towards higher levels of decent work. In addition, this conception is capable of favouring the egalitarian values of coexistence and empowerment of women, their access to economic, health and technological resources, and an adequacy of health prevention and care for women in the framework of the specific particular circumstances of the territory. One of the keys towards successful management in the cooperative is planning with the environment as a limit for the economic development, and at the service of improving well-being, quality of life and the expansion of people's freedom.

Collective bargaining, constitutionally guaranteed by art. 37 of the Spanish Constitution, stands as the keystone towards the transformations through cooperatives. Nevertheless, this instruments find serious obstacles in their effectiveness and scope due to the dysfunctions derived from the corporate legal status of the people who works in cooperatives. The segmentation between the societal and labour legal status, particularly in the specific case of the workers owners cooperatives, should be urgently addressed by the legislator, given that an integrating system -based on the seventeen Sustainable Development Goals- urges to the protection of all the workers under the umbrella of the cooperative. Unfortunately, the current Spanish regulations on workers cooperatives increase the gaps that are precisely trying to avoid from the ecofeminist approach.

The commitment towards a sustainable development and the satisfaction of the basic needs of future generations will imply the integration of respect for the environment and the effort to combine labour well-being, effective equality and environmental objectives. Weaving these connections, from an integrating methodology, stands as a collective task of citizens, in favour of strengthening freedom, equality and social justice, in line with what is prescribed in the clause of the social and democratic State of the art. 1.1 of the Spanish Constitution.

In sum, the reconceptualization of work and the well-being of working people permits a reflection from ecofeminist perspectives in the transition towards an environmentally and socially sustainable model based on cooperatives principles.

## SUMARIO<sup>1</sup>

I. Introducción. Ecofeminismo: más allá de una mera noción dogmática. II. El cooperativismo desde el ecofeminismo: la experiencia comparada como termómetro de éxito del modelo. III. Planificación medioambiental e igualdad efectiva en el ámbito del cooperativismo español: algunos paralelismos estratégicos para el avance social. 1. Desarrollo Sostenible y ecofeminismo en el marco de los principios cooperativos. 2. La dimensión jurídica del ecofeminismo desde una perspectiva multinivel. 3. Los avances en el progreso ecofeminista en el marco las Comunidades Autónomas. 4. Una apuesta por la planificación ecofeminista en el entorno de las cooperativas. III. Reflexión final: por una igualdad efectiva reparadora (también del Planeta). Bibliografía.

### **I. Introducción. Ecofeminismo: más allá de una mera noción dogmática**

El concepto de sostenibilidad se concibe actualmente como un término polisémico que ha sido aplicado desde muy diversos contextos: laborales, sociales, políticos, ecológicos y medioambientales, e incluso desde la Seguridad Social. En el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas se abrió la esperanza, no sabemos todavía si radical o parcialmente utópica, a nuevos escenarios y retos para la efectividad de los derechos laborales y medioambientales<sup>2</sup>. En este sentido, y por mandato de los ODS 5, 8 y 13 el trabajo decente y sostenible, desde la perspectiva social y medioambiental, se ha de construir sobre la base de la igualdad de género.

Vinculada a la actuación de Naciones Unidas, la noción que la Organización Internacional del Trabajo maneja de “Transición Justa”, ha tenido la virtualidad de dejar a un lado las políticas de austeridad implementadas por la Unión Europea durante la crisis económica que se inició en 2008, dando paso a una nueva dimensión de derechos humanos “ecolaborales” que se insertan en marcos legales nacionales que deben incluir a los colectivos vulnerables (OIT, 2015). La Alianza Cooperativa Internacional se adentra en un concepto de desarrollo sostenible que se alinea con la paz

1. El presente trabajo está realizado en el marco del proyecto de investigación de referencia PID2019-108628GB-I00/AEI/10.13039/501100011033 financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI).

2. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Septuagésimo período de sesiones, A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015). Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (25 a 27 de septiembre de 2015). En particular, los objetivos y metas 1.3.1, 1.5, 3, 8.8, 11.5, 11.b, 13.1 y 16.1.

de los pueblos y la seguridad mundiales, en la línea de fomentar un desarrollo sostenible de la persona que contribuya al progreso económico y social, a la igualdad entre hombres y mujeres en todas las tomas de decisiones y en las actividades desarrolladas en el marco del movimiento cooperativo<sup>3</sup>. No está de más recordar aquí el concepto de cooperativa que, en línea con dichos principios, el art. 1 de Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas<sup>4</sup> establece, según el cual “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 ecofeminismos no pueden entenderse desde una perspectiva aislada, ni siquiera desde su mera circunscripción al concepto de sostenibilidad medioambiental diseñado por Naciones Unidas, sino que se nutren de diversas fuentes asociadas a una larga trayectoria feminista que ha ido forjando conceptos necesarios para su correcta aplicación. Piénsese, por ejemplo, en la virtualidad de la noción de interseccionalidad. Ello incluye el camino que ha ido trazando la jurisprudencia desde una perspectiva multinivel, desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hasta los tribunales nacionales. Particularmente, cabe poner el énfasis en el concepto de discriminación sistémica que sufren las mujeres en las diversas esferas, las estructuras y las organizaciones, perpetuando la desigualdad (LÓPEZ LÓPEZ, 2019: 36). Las empresas de economía social no son entes que, por su propia naturaleza, vayan a quedar libres de prácticas discriminatorias, pues los estereotipos son susceptibles también de penetrar en sus estructuras. Así, para la economía social y solidaria, las prioridades van esencialmente destinadas a romper con el poder jerárquico capitalista, pero no hay que suponer que automáticamente vayan a enfrentarse al poder patriarcal (FRASER, 2017: 141; CARRASCO BENGGOA, 2016: 51). Por ello, resulta necesario tener en cuenta las aportaciones feministas desde la Economía, en la medida que nos reconducen la mirada desde la clásica división entre el trabajo productivo y reproductivo hacia la “sostenibilidad de la vida” (CARRASCO BENGGOA, 2016: 34) como concepto multidimensional y en permanente diálogo con las diversas perspectivas que comparten la centralidad de la vida. En la medida que ésta presenta una “cadena de sostén” (CARRASCO y

3. Art. 1 del Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional, Adoptado por la Asamblea General el 11 de abril de 2013. Modificado el 13 de noviembre 2015 y el 17 de noviembre 2017.  
<https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/ica-bylaws17112017es-1703487485.pdf>

4. BOE 17-7-1999.

TELLO, 2012: 11-54) formada por diversos eslabones (la naturaleza, el cuidado y las comunidades), la sostenibilidad ambiental comparte dicha centralidad.

El análisis de las convergencias entre la perspectiva feminista y la economía social se ha explorado desde diversos ámbitos. Así, se ha subrayado que los conceptos de identidad feminista y economía feminista convergen con el de gestión social, principalmente a través del vector común de la emancipación (MIDORI IWAMOTO, RAUTA PETARLY & CARDOSO CANÇADO, 2022: 402). Avanzando en la idea de la triple convergencia género, explotación laboral y explotación medioambiental de FRASER (2017: 141), a partir de lo que la autora considera una lectura expansiva del capitalismo, el ascenso y la dominación del mismo no se puede entender completamente sin contextualizar su principal primer plano –esto es, el económico, vinculado fundamentalmente a la explotación laboral- con las otras condiciones de dominación –es decir, la reproductiva, la ecológica y el poder político-, hasta el punto de suponer un auténtico lastre para el progreso de las sociedades democráticas hacia cotas sociales avanzadas. En este sentido, es el elemento de dominación el que se erige como factor común que, tanto los movimientos ecologistas como feministas, intentan combatir, a través de la necesaria crítica social radical y emancipadora.

Desde esta premisa, existe una urgente e imparable necesidad de establecer las necesarias interconexiones en la consecución de la igualdad efectiva y el derecho a un medio ambiente adecuado donde realizarse vital y laboralmente (CHACARTEGUI, 2019, 249). La perspectiva de género debe ir siempre de la mano de las transformaciones sociales (RAMOS QUINTANA, 2016), por expreso mandato del art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. En el momento presente, se subraya la preocupación ecologista de las mujeres por el crecimiento económico descontrolado del planeta, lo que comparte raíces comunes con la “subordinación universal” de las mujeres, según la terminología de ORTNER, de la que se hace eco PULEO (2017:51), intentado revertir esta tendencia con la interpretación ecofeminista de la ética del cuidado<sup>5</sup>. A la corriente que ha teorizado dichas sinergias se la ha bautizado como “ecofeminismo” (D’EAUBONNE, 1974, 319), si bien esta categorización requiere una desinencia en plural: “ecofeminismos” (ÁLVAREZ CUESTA, 2021: 369). Los ecofeminismos, dentro del necesario diálogo que estos movimientos promueven entre las cuestiones medioambientales y la corresponsabilidad, tienen sus cimientos conceptuales en bases filosóficas muy diversas: anarquista (BOOKCHIN & FOREMAN, 1991), socialista (THRUPP, 1991), re-

5. Recuerda esta autora que la subordinación se encuentra en el hecho de que las mujeres han venido ocupando espacios vinculados con el estatus degradado de la Naturaleza, frente al espacio cultural o del *logos*, conquistado tradicionalmente por los hombres (antropocentrismo extremo).

formista (ZBYSZEWSKA, 2019), anticolonialista (LUGONES, 2014; MURADAS & MAXIMO, 2018, 2132), entre otras, pero con un objetivo común: construir un modelo sostenible basado en la igualdad efectiva, libre de opresión, dominación y subordinación (FRASER, 2017: 141).

Por ello, el objetivo es adentrarse en el tratamiento ecofeminista a través de la actuación en las cooperativas, no sólo porque así se deriva del mandato de transversalidad del art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, sino desde el convencimiento de que sus bases democráticas en la toma de decisiones, su conexión o apego al territorio, sus valores de participación y su compromiso con el entorno local suponen una contribución notable a un desarrollo económico y social sostenible en todos los sectores<sup>6</sup>. No obstante, tal como ha puesto de relieve la doctrina, ello no ha de llevarnos a caer en una dimensión demasiado subordinada a los objetivos cuantitativos (de hecho, ya se habría abusado un tanto de ellos a la hora del reconocimiento de las subvenciones<sup>7</sup>), sino cualitativos, vinculados al trabajo decente (CANALDA, 2019: 88-89). Desde la perspectiva ecofeminista, ello se lleva a cabo estableciendo canales de comunicación fluidos con los poderes públicos, las comunidades locales, las organizaciones sectoriales, los proveedores y las personas consumidoras que pueden contribuir decisivamente a romper las barreras de subordinación y opresión que impiden a los grupos de mujeres más oprimidas su realización laboral, social y vital.

## **II. El cooperativismo desde el ecofeminismo: la experiencia comparada como termómetro de éxito del modelo**

La aportación de la perspectiva de género a un modelo más sostenible es una cuestión defendida por la doctrina (D'EAUBONNE, 1974; ZBYSZEWSKA, 2019; ÁLVAREZ CUESTA, 2021; CHACARTEGUI, 2019), que pone el acento en las diferentes formas de dominación y de poder que subyacen en las sociedades dominadas

6. Eje 11 de la Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (BOE 20-3-2018).

7. Por ejemplo, la Resolución de 30 de junio de 2021, sobre la convocatoria para la concesión de subvenciones para fomentar la incorporación de personas en calidad de socias trabajadoras en cooperativas y sociedades laborales de Canarias (DO Canarias 19-7-2021) establece criterios como el empleo generado, el porcentaje de empleo de mujeres, la contribución a la integración de colectivos en situación de exclusión social, las actividades en los nuevos yacimientos de empleo o la contribución a la mejora del medioambiente, entre otros.

por el poder patriarcal y androcéntrico. En este sentido, la dinámica de subordinación opresiva ejercida sobre las mujeres presenta numerosos puntos de conexión respecto a aquel patrón de comportamiento dominador que se ejerce sobre el medioambiente, tratados ambos como simples mercancías objeto de transacción. Ello es incompatible con los dictados de la Organización Internacional del Trabajo, para quien el trabajo no es una mercancía, desde sus bases fundacionales de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión y adoptada en 1944.

La integración del medio ambiente en el concepto de trabajo digno ha ido evolucionando hasta formar parte de la tutela dispensada por el ordenamiento laboral (PÉREZ AMORÓS, 2010: 110). La economía social, y particularmente el cooperativismo, implica una manera de aproximarse a la sostenibilidad medioambiental que supera un tratamiento unidireccional vinculado únicamente a las políticas de empleo, donde la hegemonía de los “green jobs” ha venido abriéndose paso con fuerza. La doctrina ha profundizado, desde la perspectiva jurídico-laboral, en lo que supone el concepto de “empleo verde” (ÁLVAREZ CUESTA, 2015 y MIÑARRO YANINI, 2021). Dos de los primeros autores que encontraron las conexiones entre la gobernanza verde y la economía social y cooperativa fueron BOOKCHIN Y FOREMAN (1991), quienes propusieron una organización social ecológicamente sostenible y la necesidad de comunidades ecológicas basadas en la diversidad y relaciones sociales no jerárquicas. También se apuesta por el cooperativismo *green-friendly*, poniendo el acento en la necesidad de realizar el proceso de transición justa a partir de la introducción de instrumentos democráticos en la toma de decisiones por parte de las personas trabajadoras (DOOREY, 2015; LEE, 2014).

En la línea apuntada, la agroecología, la ganadería ecológica o el ecoturismo, impulsados en muchos países por cooperativas fundadas por mujeres, se han erigido en modelos de desarrollo sostenible que han servido para consolidar procesos de empoderamiento de éstas en múltiples regiones de América Latina, África o Asia (CHACARTEGUI, 2017: 98). En el funcionamiento diario de la empresa, son las actitudes y las acciones de todos quienes de facto determinan y ejecutan las políticas medioambientales (SJAFFJELL, 2011: 70). Los efectos positivos de este fenómeno no sólo tienen una traslación puramente económica, sino que proporcionan servicios directamente relacionados a las necesidades de la sociedad. Las luchas de las mujeres indígenas en América Latina han conllevado procesos de construcción de derechos humanos del trabajo que abordan diferentes lógicas de dominación: el capitalismo neoliberal, la dominación colonial, la expoliación de recursos medioambientales o la explotación laboral.



No obstante, el foco de estos modelos ecofeministas -vinculados al cooperativismo- no sólo va a ponerse en los colectivos de mujeres vulnerables como víctimas de la crisis ambiental (particularmente, las que trabajan en el sector agrario o del reciclaje de residuos), sino que ello también va a suponer tener en cuenta las buenas prácticas cooperativas de aquellas mujeres que persiguen unas formas adaptativas singularmente solidarias para amoldarse a los cambios y para buscar soluciones respetuosas con los entornos medioambientales como retos de futuro.

La perspectiva de género implica también trabajar en las intersecciones desde diferentes ámbitos, aprovechando en este punto las propuestas previamente elaboradas desde la interseccionalidad (CRENSHAW, 1991: 1241), desde el compromiso sostenido con el respeto a los derechos humanos y con la gestión respetuosa con los derechos básicos de las personas. Particularmente, los grupos de mujeres con factores adicionales de vulnerabilidad pueden recibir el impacto de la crisis medioambiental en sus condiciones de trabajo, con especial atención a los aspectos de prevención de riesgos laborales y salud laboral, en función de la zona geográfica donde desarrollan sus actividades. Contemplar las relaciones laborales desde una aproximación interseccional entre trabajo y ecología con perspectiva de género, se erige como un factor clave en la eficacia de las acciones vinculadas a la justicia social y medioambiental que incluya a las mujeres. Con este objetivo, las formas de economía social (cooperativas y sociedades laborales) representan una oportunidad excelente para el avance hacia nuevos marcos empresariales solidarios (LÓPEZ LÓPEZ, 2022) vinculados a la igualdad efectiva y al respeto al medio ambiente, desde la participación de las personas trabajadoras y la toma de decisiones democráticas.

En Brasil, la Rede de Economía Solidária Feminista (RESF), nos muestra cómo las mujeres que ejercen su actividad en la economía social y solidaria en once estados brasileños son las protagonistas, desde el compromiso con el territorio y la preservación de la vida y la salud medioambiental, de interesantes acciones que reducen la vulnerabilidad de las comunidades indígenas en un país que reproduce múltiples desigualdades sociales. Básicamente, la red apunta a revalorizar el trabajo de las mujeres, reconociendo las diferencias culturales y la diversidad regional y étnica vinculada a la participación en proyectos organizados de manera autogestionaria y solidaria. La participación de las mujeres en la red, a pesar de no haber recibido quizás desde el ámbito internacional el debido reconocimiento, ha conseguido un gran éxito a nivel nacional. También tiene el mérito de que las mujeres hayan accedido exitosamente a espacios de autonomía económica y a cotas donde se pretende romper con la división sexual del trabajo, permitiendo asimismo que actúen en segmentos productivos que han colocado tradicionalmente a las mujeres en situación de fragilidad y precariedad laboral, en sectores como la industria cosmética, textil, artesanado, alimentación,

cultura y comunicación (NAVARRO, 2021: 58). Por ejemplo, en Canaá dos Carajás, en Pará, la Rede Canaá Faz Arte inauguró su nuevo taller cooperativo para sus prendas de vestir y su proyección ha hecho que cuenten -en menos de un año- con equipamiento logístico para transportar su producción a cientos de kilómetros a través de una sociedad con la Municipalidad.

Otro ejemplo de programa cooperativo ecofeminista es el de las “promotoras ambientales de Argentina”, en el sector de la economía circular (recogida y reciclaje de residuos). La Ley número 992, de 29 de enero de 2002, sobre Programa de Recuperadores Urbanos y la Ley 1854 de 24 de noviembre de 2005, de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, ha permitido reconocer el trabajo de recuperación urbana como un servicio de higiene pública. Y aquí es donde realizan una labor crucial las cooperativas de las llamadas “recuperadoras urbanas”, convirtiéndose en un eslabón indispensable en el sistema de reciclado de la ciudad de Buenos Aires. En dicho contexto, las mujeres van a poder participar en la toma de decisiones nuevas y de nuevas políticas que puedan sugerirse hacia la sostenibilidad medioambiental (PERELMAN & PURICELLI, 2019).

Los recorridos que realizan las promotoras ambientales son definidos por agentes estatales que coordinan el programa laboral. Ello se ha llevado a cabo mediante la adquisición de nuevas competencias en materia medioambiental por parte de las mujeres recolectoras de residuos o “cartoneras” argentinas. Las trabajadoras promotoras ambientales no se centran únicamente en la recogida de residuos, aunque podríamos decir que sería su actividad principal, sino que sus nuevas funciones van más allá: son las encargadas de transmitir a la ciudadanía la necesidad de comportarse éticamente desde la perspectiva medioambiental. Ello conduce a fomentar el diálogo vecinal, la conversación con los conciudadanos/as, escuchar sus opiniones y quejas, a fin de que la sociedad apoye el trabajo que realizan estas mujeres a través de sus cooperativas.

Otro ejemplo en América Latina es La Red Nacional de Recicladores del Ecuador (RENAREC), organización que agrupa a más de cincuenta asociaciones de recicladores de base a escala nacional y, en la actualidad, a más de veinte mil recicladores en todo el país. Esta red fue fundada en 2008 con el objetivo de promover los intereses de las personas que realizan la actividad de reciclaje, y está integrada básicamente por mujeres. Forma parte de la denominada Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo, que posee el apoyo del gobierno central del país (articulado a través de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos), de diversos municipios del país, del Ministerio de Ambiente, del Ministerio de Inclusión Económica y Social, del Instituto de Economía Popular y Solidaria y de la Asociación de Gestores Ambientales.

Entre las funciones que realiza, destaca la capacitación a las direcciones provinciales de Ambiente a escala nacional, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos o los convenios con empresas privadas, organismos internacionales, universidades y diversas organizaciones de la sociedad civil para fortalecer el reciclaje inclusivo en el país a través de la recolección y entrega directa de residuos a los Recicladores de Base. En la actividad de RENAREC es fundamental, desde la perspectiva individual, el reconocimiento como personas trabajadoras recicladoras del valor del trabajo que realizan a través de la atribución de un salario digno en consonancia al servicio realizado, de la formalización del trabajo y la protección social de su actividad. Desde la vertiente colectiva, se persigue lograr el asociacionismo de las personas que realizan la actividad de reciclaje (ESPINOSA AQUINO, GABARELL DURAN & QUIRÓS VARGAS, 2023, 1826).

Las prácticas expuestas muestran, desde diferentes ámbitos territoriales y contextos sociales, el trabajo de las mujeres desde el “cooperativismo medioambiental” y su evolución hacia el desarrollo de una progresiva toma de conciencia por parte de la población de los problemas ambientales que los residuos sólidos generan y sus posibles soluciones en el seno de la economía circular. Esta visión conecta plenamente con el principio séptimo de la Alianza Cooperativa Internacional, en la medida que su reglamento pone el énfasis en el interés por la comunidad a nivel regional, materializado en el desarrollo sostenible de sus comunidades<sup>8</sup>.

### **III. Planificación medioambiental e igualdad efectiva en el ámbito del cooperativismo español: algunos paralelismos estratégicos para el avance social**

#### **1. Desarrollo Sostenible y ecofeminismo en el marco de los principios cooperativos**

El Desarrollo Sostenible marcado por la Agenda de Naciones Unidas 2030 es intrínseco a la propia esencia del ideario cooperativo. Como hemos visto, las prácticas expuestas conectan con los principios diseñados por la Alianza Cooperativa Internacional. A mayor abundamiento, en las Notas de Orientación para los Principios Cooperativos (2016), dicha organización aclaró que el principio cooperativo de

8. Art. 7 del Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional, Adoptado por la Asamblea General el 11 de abril de 2013. Modificado el 13 de noviembre 2015 y el 17 de noviembre 2017.  
<https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/ica-bylaws17112017es-1703487485.pdf>

interés por la comunidad engloba tres ámbitos diferenciados: el ecológico, el social y el económico, inseparables e interconectados desde cómo se relacionan las personas trabajadoras con todos ellos (SECK, 2019: 151). En relación a la sostenibilidad ambiental, el informe subraya que las cooperativas, además de reducir el impacto medioambiental en sus actividades, deben contribuir de manera activa a sensibilizar a otros colectivos, pues la magnitud del problema exige abordarlo de manera conjunta y coordinada, lo que incluye también indudablemente al sector del cooperativismo (HERNÁNDEZ CÁCERES, 2021: 23).

Dentro de este contexto, es esencial tener presente la variable ambiental en la planificación y toma de decisiones que lleven a cabo las empresas cooperativas. Ello obliga a hacer partícipes a la representación de plantilla de esta finalidad. Así, el análisis de la negociación colectiva en el ámbito del cooperativismo, muestra que, con carácter general, estas empresas vinculadas a la economía social contribuyen de manera notable a incrementar los mecanismos de igualdad real y efectiva, a la vez que a mejorar la perspectiva medioambiental en la gestión de las instalaciones y actividades de la empresa para cambiar los hábitos y el comportamiento de las personas trabajadoras y empleadoras.

Así pues, se persigue incluir la variable ambiental en la investigación y el desarrollo de productos y servicios, formar e informar a todas las personas y niveles de la organización para lograr una orientación hacia el desarrollo sostenible introduciendo medidas económica y tecnológicamente viables que comporten un mayor respeto hacia el entorno. Para ello, uno de los instrumentos estrella es el denominado en algunos instrumentos negociales como plan de gestión ambiental (o “ecoplan”), con compromisos individuales y colectivos para la prevención y reducción de todos los tipos de contaminación e impactos medioambientales, así como la sustitución de aquellos materiales y productos que -en su producción y utilización- provocan un deterioro medioambiental<sup>9</sup>.

Aunque no se están aprovechando de manera plena las posibilidades de actuación hacia una transición justa que nos ofrece el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, se observa tímidamente un avance. Así, hay casos puntuales en los que, en un mismo instrumento negocial, se da la coexistencia de cláusulas de conciencia medioambiental (reducción del consumo energético, reducción del consumo de agua, reducción del consumo de papel y otros bienes consumibles, recogida selectiva y fomento del reciclaje de los residuos generados, sustitución de aquellos materiales y productos que en su producción y utilización provocan un deterioro medioambiental y, en general, todas aquellas que incrementan la concien-

9. Vid. art. 64 del VII Convenio colectivo de Supermercados Grupo Eroski (BOE 28-4-2022).

ciación de los trabajadores/as y del organigrama general)<sup>10</sup> con la inclusión de cláusulas orientadas a la igualdad efectiva, particularmente a través de la previsión de planes de igualdad con los contenidos mínimos establecidos en la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, como aquellas relativas a los procesos de selección y contratación, clasificación profesional, formación, promoción profesional, condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral, cláusulas para equilibrar la infrarrepresentación femenina y protocolos de prevención del acoso sexual<sup>11</sup>.

## **2. La dimensión jurídica del ecofeminismo desde una perspectiva multinivel**

La aproximación interseccional expuesta en el apartado anterior encaja con el papel que las diferentes regulaciones, desde una perspectiva multinivel, han asignado a la economía social, tal como se ha puesto de manifiesto desde una perspectiva comparada (ESCRIBANO GUTIÉRREZ y TOMASSETTI, 2020: 12). En este sentido, la apuesta por la economía social y cooperativa se alinea, en primer lugar, con la Recomendación nº 193 de la OIT (2002) sobre la promoción de las cooperativas, en la que se inserta un concepto de solidaridad inclusiva (LÓPEZ LÓPEZ: 2022, 6)<sup>12</sup> en favor de la consecución del objetivo prioritario de trabajo decente y protección de los vulnerables, del que todos los seres humanos debemos ser destinatarios (ALONSO-OLEA GARCÍA, 2021: 155); en segundo lugar, avanza hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, con un enfoque basado en derechos humanos y en el que “destaca a la persona como sujeto de derecho, y el enfoque de género, todas ellas materias que entran de pleno en las características que definen la economía social”<sup>13</sup>.

10. Art. 39 del III Convenio Colectivo de Coviram, Sociedad Cooperativa (BOE 9-7-2021); art. 40 VIII Convenio colectivo de Unión de Detallistas Españoles, Sociedad Cooperativa (BOE 13-5-2021); art. 16.7 del Convenio Colectivo de San Isidro de Miajadas, Sociedad Cooperativa (DO Extremadura 12-11-2021).

11. Vid. los artículos 38 y 40 del Convenio Colectivo de Trabajo para las personas trabajadoras de la Agrupación de Cooperativas Valle del Jerte (D.O. Extremadura 10-4-2023).

12. La autora lo caracteriza como “the solidarity economy as an ILO inscription”.

13. Eje 11. Participación de la Economía Social en el diseño e implantación de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (BOE 20-3-2018).

En el ámbito europeo, desde la hegemonía de las políticas medioambientales inclusivas e igualitarias (LÓPEZ LÓPEZ, PUMAR BELTRÁN Y CHACARTEGUI JÁVEGA, 2021, 116), se debe concebir el *European Green Deal* como una hoja de ruta necesaria para el cumplimiento efectivo de los mandatos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo artículo 37 (en el Capítulo IV sobre Solidaridad) prevé que “las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. Resulta interesante cómo se entrelazan las diferentes dimensiones de la sostenibilidad aquí analizadas en la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas<sup>14</sup>. Aunque las actuaciones de transparencia en la información se prevén de manera particular para los posibles inversores, no hay duda de las ventajas que ello va a suponer para las personas trabajadoras, en la medida que las empresas estarán obligadas, desde otro nuevo frente, a dar cuentas de los impactos de su actividad en el medio ambiente, los derechos humanos, la igualdad y no discriminación y los derechos laborales fundamentales. Ello será de obligado cumplimiento a partir del 1 de enero de 2024, para grandes empresas de interés público (más de 500 empleados) ya sujetas a la directiva sobre información no financiera, que deberán entregar sus informes en 2025. A partir del 1 de enero de 2026, la obligación se extenderá a las microempresas cuyos valores están admitidos a negociación en un mercado regulado de la Unión, que deberán entregar sus informes en 2027. Mediante la fijación de nuevas obligaciones de publicidad y transparencia, se insistirá en la igualdad de trato y de oportunidades, incluida la igualdad de retribución por un trabajo de igual valor, la formación y el desarrollo de capacidades (en la nueva redacción del art. 20 de la Directiva 2013/34/UE).

Desde la perspectiva constitucional, la sostenibilidad medioambiental posee una dimensión de solidaridad intergeneracional de índole colectiva que encaja plenamente dentro de los derechos constitucionales previstos en la Sección 2.ª del Capítulo Segundo (De los derechos y deberes de los ciudadanos) en la que se inserta el derecho a la negociación colectiva del art. 37 CE y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, en el seno del Capítulo III (Principios rectores de la política social y económica), donde se erige el art. 45 CE en su doble dimensión de derecho y deber. Por su parte, la igualdad es un objetivo trascendental en términos de libertad, dignidad y bienestar, por lo que

14. Directiva por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE (DOUE-L-2022-81871).

la remoción de los obstáculos que la impidan ha de ser una realidad más allá del mandato formal del art. 14 del texto constitucional, superando todo planteamiento estrecho que se centre exclusivamente en prohibir la discriminación, para así poder avanzar hacia una perspectiva que promueva la igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE). Ello se ha de cruzar con el mandato previsto en el art. 129.2 CE, en la medida que los poderes públicos han de facilitar el acceso de los trabajadores a los medios de producción, pues es donde se sustenta el modelo defendido en este trabajo para alcanzar los objetivos propuestos.

La legislación ordinaria ha abordado estos aspectos a través de dos vertientes que aparentemente parecen ir en dirección contraria. Por una parte, desde una aproximación económica al concepto de sostenibilidad, lo que viene marcado legislativamente por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, sobre Economía Sostenible. Esta norma diseña un patrón de crecimiento que concilia el desarrollo económico, social y ambiental desde una economía productiva y competitiva que favorezca un “uso racional de los recursos naturales”. Lo primero que habría que preguntarse, por tanto, es el significado y/o baremo de medida para este concepto jurídico indeterminado que implica un “uso racional”. Para dicha norma, la modernización de la economía española responde al reto de reforzar los elementos más sólidos y estables del modelo productivo. Ello ha quedado más agudizado si cabe en el “total olvido” (ESCRIBANO GUTIÉRREZ, 2022, 73) del emprendimiento social en el contexto de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que ha puesto más el acento en medidas de incentivo energético sostenible (PALOMAR OLMEDA, 2021: 26). De hecho, ni siquiera los convenios de transición justa sirven a objetivos ambientales, sino al de paliar las consecuencias no deseables de una reconversión industrial basada en energías renovables (ESCRIBANO GUTIÉRREZ, 2021, 137). En segundo lugar (y en sentido contrario), la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social<sup>15</sup>, avanza en la línea de fomentar y difundir la economía social, reconociendo como tarea de interés general, la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones representativas (artículo 8).

### **3. Los avances en el progreso ecofeminista en el marco de las Comunidades Autónomas**

A partir del marco normativo expuesto, se aprecian algunos avances normativos en el progreso ecofeminista desde las Comunidades Autónomas, que no han perma-

15. BOE 30-3-2011.

necido ajenos al proceso de transformación del modelo productivo impulsado por el cooperativismo. Una de las normas autonómicas que abre camino es la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia<sup>16</sup>, cuando prevé que las sociedades cooperativas procurarán en el consejo rector una representación equilibrada de mujeres y hombres (art. 43) o la importante previsión según la cual las cooperativas fomentarán la representación equilibrada de mujeres y hombres en la composición de sus órganos sociales obligatorios o voluntarios (Disposición Adicional 6ª), en línea con lo previsto en la Ley 2/2007, de 28 de marzo, de trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia y en la Disposición Adicional 1ª de la LO 3/20007. Dicha estela es seguida por otras, como la Ley 9/2018, de 30 de octubre, de cooperativas de Extremadura<sup>17</sup>, que en su art. 50 también prevé que en el consejo rector haya un número de integrantes mujeres proporcional al número de socias que tenga la sociedad cooperativa, así como la inclusión de un comité de igualdad en cooperativas de más de 50 personas socias, que entre otras funciones, proponga el establecimiento de medidas que a menudo poseen una doble vertiente de sostenibilidad medioambiental y social, como aquellas centradas en la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, como la ordenación del tiempo de trabajo o la flexibilidad laboral desde la perspectiva de las personas trabajadoras (artículo 64). El art. 89.3 del 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<sup>18</sup> señala el contenido mínimo de los estatutos sociales, el reglamento de régimen interior o la propia asamblea general, con indudable interés desde la perspectiva de género (piénsese, por ejemplo, en el régimen de jornada o forma de organización de la prestación de trabajo).

Por su parte, la Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias<sup>19</sup>, con una vertiente tridimensional muy clara desde la perspectiva de género, ambiental y de economía social. Ello se refleja, por ejemplo, en la creación de un fondo de educación con vistas, entre otros, a la promoción cultural, profesional y asistencial del entorno local o de la comunidad en general, la mejora de la calidad de vida y del desarrollo comunitario, y las acciones de protección medioambiental, así como de fomento de una política efectiva de igualdad de género y de sostenibilidad empresarial.

Quizás, sin embargo, fuera bueno utilizar premisas más imperativas y no tan promocionales, teniendo en cuenta los derechos fundamentales que están en juego,

16. BOE 30-12-1998.

17. BOE 2-11-2018.

18. BOE 20-5-2015.

19. BOE 29-11-2022.



si bien no es posible desconocer aquí lo prescrito en el art. 30 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, desde diversas perspectivas: a) desde el desarrollo de la figura jurídica de la titularidad compartida, para que se reconozcan plenamente los derechos de las mujeres en el sector agrario, la protección de Seguridad Social y el reconocimiento de su trabajo; b) mediante actuaciones encaminadas a mejorar el nivel educativo de las mujeres del medio rural; y c) a través del desarrollo de una red de servicios sociales para atender a personas dependientes; y d) garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a las tecnologías de la información. Por su parte, el artículo 120.1.d) de la Ley 4/2022, pone el acento en la perspectiva medioambiental a la hora de definir el objeto y finalidad social de las cooperativas agroalimentarias. La previsión de un fondo de educación y promoción está prevista también en la Ley 5/2023, de 8 de marzo, de sociedades cooperativas de las Illes Balears<sup>20</sup> con finalidades, entre otras, de acciones de fomento de la protección medioambiental y de la igualdad efectiva.

Siguiendo con la normativa de las Islas Baleares, se empiezan a diseñar nuevas políticas de cooperación para la transformación global de la Administración que se nutren del “feminismo decolonial y el ecofeminismo, así como de la ética de los cuidados y las propuestas de la economía feminista, en alianza con los movimientos feministas” (Normas reguladoras de cooperación para la transformación global del Parlamento de las Illes Balears)<sup>21</sup>. Ello representa un conjunto de actuaciones y recursos que se ponen a disposición de las personas, comunidades, entidades e instituciones públicas, de manera que “las políticas de cooperación deben poner en el centro la sostenibilidad de la vida y el empoderamiento de las mujeres y de sus organizaciones, a la vez que deben visibilizar las desigualdades hacia las mujeres para generar transformaciones profundas que deriven en sociedades más pacíficas, inclusivas y sostenibles”. En la misma línea, otras iniciativas más enfocadas a la agricultura ecológica y el agroturismo llevadas a cabo por mujeres han sido puestas en marcha en el País Vasco<sup>22</sup> o en Cataluña<sup>23</sup>, dando así cumplimiento al art. 30 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

20. BOIB 14-3-2023.

21. Vid. art. 4.c) de las Normas reguladoras de cooperación para la transformación global del Parlamento de las Illes Balears. BO. Illes Balears 30-3-2023, núm. 40.

22. Vid. Anexo II de la Convocatoria de Ayudas para impulsar la igualdad entre mujeres y hombres en el marco del Estatuto de las Mujeres Agrícolas - Ayudas EMA (BO. País Vasco 19 mayo 2022, núm. 96).

23. Plan director de cooperación al desarrollo 2011-2014. DO. Generalitat de Catalunya 11 agosto 2010, núm. 5690.

En el mismo sentido, la Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón<sup>24</sup> prevé que podrán ser declarados como inversiones de interés autonómico para Aragón los proyectos que sean coherentes con los objetivos de sostenibilidad económica, social, territorial y medioambiental siempre que tengan por objeto, entre otros, la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión, parados de larga duración o personas con discapacidad (artículo 19). También la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas<sup>25</sup> establece que serán objeto de especial promoción aquellas sociedades cooperativas que incorporen a su actividad los principios de sostenibilidad empresarial y mejora medioambiental, conciliación de la vida laboral y familiar, e igualdad de género (artículo 115).

Por su parte, la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha<sup>26</sup>, avanza en el establecimiento de incentivos económicos en el avance ecofeminista. Su apuesta por una transición justa en clave de género se ha materializado en subvenciones en ámbitos castigados por las condiciones climáticas. Sus pilares básicos son, por un lado, el de garantizar el derecho de las mujeres a la titularidad de las explotaciones agrarias y ganaderas, así como la promoción y el fomento del acceso de las mujeres a su titularidad. En dicha norma, inspirada en la Declaración de Ginebra sobre las Mujeres Rurales de 1992, se priorizan las solicitudes cuya titularidad sea de una mujer, de una titularidad compartida, de una persona jurídica en la que el porcentaje o las participaciones sociales en manos de mujeres sean como mínimo el 50 % o, para el caso de cooperativas, que tengan implantado un plan de igualdad de oportunidades (artículo 11), dando así cumplimiento al mandato del art. 49 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Todos estos incentivos están previstos en el marco de un concepto de sector agrario inclusivo de las actividades de agricultura, ganadería, de la industria agroalimentaria, del sector forestal y del medio ambiente (si bien la norma ya apunta, asimismo, a nuevas áreas como la del turismo rural o agroturismo, incluyendo las artesanales desarrolladas en dichas explotaciones).

Como reto de futuro, y teniendo en cuenta que ello se entrelaza con el acuciante problema de la despoblación, va a resultar fundamental regular medidas de sostenibilidad del medio rural con vistas a la fijación de la población al territorio. Es aquí donde las garantías para las mujeres que quieran permanecer o retornar al ámbito rural deben ser reforzadas, especialmente a través de medidas de inversión en las

24. BOE 9-1-2023.

25. BOE 20-1-2012.

26. BOE 1-2-2020.

regiones más alejadas de los núcleos urbanos, tal como señala la doctrina en relación a las medidas previstas en el Foro de Acción Rural, así como en diversas normas recientemente aprobadas (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, 2023: 31). Destacan, en este sentido, la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes<sup>27</sup>, que prevé destinar importantes incentivos a cooperativas y empresas emergentes que prevean el incremento de la participación de las mujeres (art. 20) y la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo<sup>28</sup>, en la que interseccionan variables como el interés por el modelo de empresa de economía social, mediante el desarrollo de actividades de prospección, asesoramiento, información y auditoría en la viabilidad de los proyectos (art. 4.d y l), en conexión con la reducción las brechas de género (art. 31) y mediante un sistema de formación en el trabajo que garantice el acompañamiento en los procesos de transformación digital y ecológica desde la cohesión social y territorial y la igualdad de género (art. 33).

#### **4. Una apuesta por la planificación ecofeminista en el entorno de las cooperativas**

La sostenibilidad social en el contexto que nos ocupa debe medirse, como señala NOVITZ (2022), desde una perspectiva omnicompreensiva de solidaridad no limitada (*unbounded solidarity*)<sup>29</sup>, que incluya la voz colectiva de las personas trabajadoras. En este sentido, se tomaría en consideración a las cooperativas como empresas de economía social que son una alternativa real de “autoempleo digno” con vistas a garantizar los derechos constitucionales a la igualdad de trato, la salud y la protección social (SORIANO CORTÉS, 2021: 21; CANALDA CRIADO, 2019: 91). Partiendo de este marco, identificaríamos el “interés social” (SENENT, 2002: 705-724; VILLAFÁÑEZ PÉREZ, 2017: 4) de sus socios y socias conectado con dichos Objetivos de Desarrollo Sostenible, que informaría sus acuerdos y actuaciones, implicando el deber general de promoverlos y quedando en un segundo plano los puros intereses individuales no compatibles con lo anterior. Por ello, la Organización Internacional del Trabajo y la Alianza Cooperativa Internacional (2015) han destacado que las cooperativas son más eficaces a la hora de velar por la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres si lo comparamos con el resto de formas empresariales (ELIO, 2006: 35. VILLAFÁÑEZ PÉREZ, 2017: 4). En definitiva, la igualdad de

27. BOE 22-12-2022.

28. BOE 1-3-2023.

29. La autora lo define como “an Unbounded Solidarity Approach in the SDGs”.

género, además de un derecho fundamental, tal como ha señalado la doctrina (VILLAFÁÑEZ PÉREZ, 2017: 4; SENENT, 2002: 705-724), es parte del ADN de los principios y valores cooperativos; de lo contrario no podrían ser identificables como cooperativas ni considerarse como tales<sup>30</sup>.

Las cooperativas han tenido un papel activo en el proceso de transformación del modelo productivo desde muy diversos contextos geográficos a nivel mundial, de la misma manera que han sido claves en la construcción de políticas de igualdad real y efectiva desde la perspectiva de género (NOVITZ: 2015). Desde el ámbito del cooperativismo se ha ido diseñando, a través de los diversos canales de participación de las personas trabajadoras en la toma de decisiones, variados mecanismos de planificación que persiguen la finalidad conjunta de conciliar la reducción de la huella de carbono con la mejora de las condiciones laborales. Tal es el caso de la iniciación a las personas trabajadoras en la problemática relativa a la contaminación medioambiental, a la ley de envasado y embalajes y al tratamiento de los residuos<sup>31</sup>. Ello ha redundado en una mayor atención a la gestión de la diversidad como parte integrante de la política de gestión de las decisiones de la cooperativa con el objetivo de crear una cultura en la que las personas trabajadoras puedan tener voz y desarrollar plenamente sus capacidades.

En la línea marcada por art. 49 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, en el ámbito del cooperativismo se observa, a través de la negociación colectiva negociada en los contextos cooperativos, una mayor tendencia a la planificación medioambiental y de las medidas de igualdad efectiva que revierte en la necesidad de, no sólo negociar, sino también acordar con la representación de personal dichos planes<sup>32</sup>. La presencia de contenidos medioambientales y de género en los convenios colectivos negociados en entornos cooperativos contrasta con los resultados testimoniales de estas materias en otros estudios relativos a empresas mercantiles, tanto desde la perspectiva comparada (ESCRIBANO GUTIÉRREZ y TOMASSETTI, 2020: 18) como nacional (CHACARTEGUI JÁVEGA y CANALDA CRIADO, 2020: 1-11). Particularmente en la negociación colectiva española no se detecta sensibilidad alguna al tratamiento de estas cuestiones más allá de algunas pre-

30. La Exposición de Motivos de la Ley 27/1999, de Cooperativas, señala que “los valores éticos que dan vida a los principios cooperativos formulados por la alianza cooperativa internacional, especialmente en los que encarnan la solidaridad, la democracia, igualdad y vocación social tienen cabida en la nueva Ley que los consagra como elementos indispensables para construir una empresa viable con la que los socios se identifican al apreciar en ella la realización de un proyecto que garantiza su empleo y vida profesional”.

31. Vid. arts. 11 y 58 del Convenio Colectivo de la empresa Aira S. Coop. Galega (DO Galicia 9-7-2021).

32. Vid. Art. 77 del Convenio Colectivo de Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, SCL, para los centros de Alicante, Almería, Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia y Valencia (BOE 14-10-2021).

visiones relacionadas con medidas medioambientales directamente vinculadas con la prevención de riesgos laborales o los imperativos que el art. 48 de la Ley Orgánica 3/2007 prevé en cuanto al medio ambiente laboral relacionado con los instrumentos de acoso sexual y por razón de sexo.

Bien es verdad que la eficacia de dichos instrumentos, bajo las premisas normativas actuales, será excesivamente limitada, ya que serán aplicables únicamente a las personas trabajadoras por cuenta ajena<sup>33</sup>. Sin embargo, no es menos cierto que sus contenidos resultan ejemplarizantes en la apuesta por los equilibrios socio-ambientales que es posible alcanzar en el entorno cooperativo y que pudieran ser incluidos en otros instrumentos de los que se haya dotado la cooperativa, como sus reglamentos de régimen interno u otros acuerdos de sus órganos de gobierno. Ello pone de manifiesto, una vez más, la disfunción que supone la diferenciación entre el estatus jurídico societario y laboral, particularmente en el caso de las cooperativas de trabajo asociado. Por ello, aquí se aboga, una vez más, en favor de que legislativamente se arbitren técnicas que permitan ampliar el nivel de protección del Derecho del Trabajo y sus instituciones también respecto a los socios trabajadores (LÓPEZ i MORA, 1999: 20)<sup>34</sup>, siendo la negociación colectiva un ejemplo claro de los beneficios que dicha tutela comportaría en relación a la aplicación de sus cláusulas a todas las personas que allí trabajan desde la perspectiva material o sustantiva.

En este sentido, comparto la posición doctrinal que mantiene que la disgregación del régimen profesional de los socios trabajadores no debe conducir a una huida de la legislación laboral, como normas de orden público, por lo que urge su necesaria revisión por parte del legislador (LÓPEZ GANDÍA, 2006, FAJARDO GARCÍA, 2016: 236). De no ser así, la fractura que se provoca entre ambos colectivos, como consecuencia de dicha segmentación de estatutos jurídicos, es cada vez más intensa (LÓPEZ i MORA, 2016: 317). De hecho, esta diferenciación resulta ciertamente artificiosa a la luz de la Recomendación núm. 193 de la Organización Internacional del Trabajo (2002) sobre la promoción de las cooperativas, cuya cláusula 8.1 establece claramente que “las políticas nacionales deberían, especialmente: (a) promover la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna”. Por otra parte, dejar fuera a las

33. El artículo 80 de la Ley 27/1999 define las cooperativas de trabajo asociado como aquellas que “tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo, mediante su esfuerzo personal y directo, a tiempo parcial o completo, a través de la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros. También podrán contar con socios colaboradores”.

34. El autor lo califica como “técnica paralaboralizadora”.

mujeres socias de las cooperativas de las condiciones establecidas en los convenios colectivos resulta contrario a la normativa de igualdad, puesto que estaríamos ante un supuesto de discriminación indirecta, teniendo en cuenta lo previsto en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Tal como la doctrina ya señaló en su momento tras el examen de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de junio de 2016 (Asunto C-351/14), es competencia nacional decidir si el estatuto jurídico de las personas que sean socias o trabajen por cuenta ajena es idéntico o diferente, pero no lo es aplicar la protección dispensada por la normativa europea sobre igualdad (en el caso se trata de la Directiva 2010/18, sobre permisos parentales). Por consiguiente, el Derecho nacional no puede excluir arbitrariamente a las socias trabajadoras de la protección ofrecida por dicha Directiva comunitaria (SENENT VIDAL y GARCÍA CAMPÁ, 2016: 203).

Partiendo de las consideraciones anteriores, en este trabajo se pretende subrayar el papel transformador que poseen estos instrumentos para aunar la vertiente ambiental y de género<sup>35</sup>, como las guías para la elaboración de planes de igualdad en empresas cooperativas, especialmente frecuentes en zonas geográficas donde la crisis climática ha golpeado con dureza, como Andalucía, Extremadura o la región de Murcia<sup>36</sup>. Entre los instrumentos comunes que comparten ambas estrategias planificadoras cabe destacar:

- La elaboración de diagnósticos ambientales, incluso en el ámbito de sus proveedores y subcontratas (a través de procedimientos de homologación de proveedores, incluso en relación a aquellos que ya formalmente hubiesen pasado por procedimientos internos, como la metodología e+5)<sup>37</sup>.
- El sometimiento a programas específicos de seguimiento e inspección (particularmente, Norma ISO 14001), que garantizan el control de emisiones de gases nocivos, derrame de sustancias tóxicas, uso de productos no aptos para el consumo humano y requerimientos normativos medioambientales derivados de la normativa nacional y comunitaria. La norma ISO entra en conexión con el cumplimiento de la Directiva 2008/50/CE, de 21 de mayo de 2008, relativa a la

35. Arts. 16 y 18 del Convenio Colectivo de San Isidro de Miajadas, Sociedad Cooperativa Limitada (DO. Extremadura 12-11-2021).

36. Vid. Guía para la Elaboración de Planes de Igualdad en Empresas Cooperativas Asociadas a Ucomur (2018). Además del análisis cualitativo y cuantitativo, incluyen herramientas como diversos modelos de diagnóstico, de plan de igualdad, de ficha individual para cada acción, de evaluación y seguimiento, de calendario, presupuesto y pautas para el seguimiento y evaluación de los planes de igualdad.

37. Vid. arts. 64.3 del VII Convenio colectivo de Supermercados Grupo Eroski (BOE 28-4-2022).

- calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa<sup>38</sup>, la Directiva 2004/107/CE, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente<sup>39</sup>, la Directiva 2015/1480/CE, de la Comisión, de 28 de agosto de 2015, por la que se modifican varios anexos de las Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE en los que se establecen las normas relativas a los métodos de referencia, la validación de datos y la ubicación de los puntos de muestreo para la evaluación de la calidad del aire ambiente<sup>40</sup>.
- Programas de sensibilización medioambiental. Desde la negociación colectiva impulsada por el cooperativismo -con el objetivo de procurar el bienestar físico, mental y social de todas las personas que trabajan en sus organizaciones y de sus entornos medioambientales-, se observa una tendencia a aunar e intensificar la estrategia de planificación medioambiental (ecoplanes) con la de género (planes de igualdad) en línea con el art. 49 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. En algunos casos, a partir de la concepción de la distribución solidaria de la riqueza y la implicación, con el entorno, diversas cooperativas han ido diseñando capítulos conjuntos que integran la planificación de la perspectiva medioambiental y las medidas de igualdad efectiva, incluyendo aquellas relativas a los planes de igualdad<sup>41</sup>. El seguimiento y la evaluación de la planificación se suelen concretar en informes de carácter periódico (generalmente, con carácter anual o bianual) que permitan evaluar las medidas aplicadas. He aquí algunas buenas prácticas dignas de ser resaltadas:
    - a) Sostenibilidad en el marco del principio de estabilidad en el empleo. En un contexto como el español, en el que la precariedad laboral sigue salpicando con fuerza a las mujeres<sup>42</sup>, la garantía de sostenibilidad -entendida como es-

38. DOUE L 152/1 de 11-6-2008.

39. DOUE L 23/3 de 26-1-2005.

40. DOUE L 226/4 de 29-8-2015.

41. Vid. arts. 64 y 65 del VII Convenio colectivo de Supermercados Grupo Eroski (BOE 28-4-2022); Art. 32 del III Convenio Colectivo de Coviram, Sociedad Cooperativa SCA (BOE 9-7-2021); art. 16 y 18 del Convenio Colectivo de San Isidro de Miajadas, Sociedad Cooperativa (DO Extremadura 12-11-2021); Capítulo VIII del V Convenio colectivo de Consum, Sociedad Cooperativa Valenciana (BOE 1-3-2019).

42. Según datos del SEPE, la tasa de temporalidad de las mujeres se situó en un 57,91 %, frente a un 42,09 % de hombres; sin embargo, en los indefinidos la diferencia a favor de los hombres es notoria, un 54,15 %, frente al 45,85 % de mujeres. En cuanto a los contratos fijos discontinuos los hombres suponen el 40,64 % por el 59,36 % de mujeres. Vid. SEPE (2023).

Informe del Mercado de Trabajo Estatal. Datos 2022. [https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que\\_es\\_el\\_sepe/publicaciones/pdf/pdf\\_mercado\\_trabajo/2023/IMT-ESTATAL-2023-DAT-2022.pdf](https://www.sepe.es/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/2023/IMT-ESTATAL-2023-DAT-2022.pdf)

tabilidad en su sentido más holístico- resulta más que necesaria. La apuesta por puestos estables y duraderos, dentro de las posibilidades que permite la estacionalidad de la actividad productiva en determinados sectores, es una tónica habitual en la negociación colectiva de las cooperativas<sup>43</sup>. Sin embargo, la dificultad de establecer períodos estables de actividad, debido a la crisis climática y las circunstancias meteorológicas, pueden provocar que las campañas se adelanten o retrasen con respecto a los períodos previstos inicialmente<sup>44</sup>. En las cooperativas agrarias este aspecto es especialmente relevante, siendo de destacar algunas prácticas en las que se prevén campañas mínimas garantizadas para las trabajadoras y trabajadores fijos-discontinuos<sup>45</sup>. En clave de género, se suele reforzar este principio en el capítulo relativo a la igualdad de oportunidades, acceso al empleo y contratación<sup>46</sup>. Ello va en la línea marcada por la Estrategia la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad<sup>47</sup>.

- b) Reformulación de los sistemas de clasificación profesional en el contexto de la crisis climática. La inclusión de nuevas categorías funcionales especializadas técnicamente en el sector del medio ambiente, son cada vez más frecuentes, como el técnico/a de calidad y medio ambiente, con la finalidad de desarrollar y gestionar todas las áreas necesarias para el cumplimiento de la normativa de calidad alimentaria, implantando los protocolos de higiene alimentaria y medio ambiental<sup>48</sup>. El respeto al medio ambiente y el control medioambiental se empieza a introducir, asimismo, de manera transversal en el seno de los

43. Art. 12 del Convenio Colectivo de la empresa Cooperativa Frutos del Campo S.C.L. de Aldeanueva de Ebro (BO La Rioja 27-6-2018).

44. El art. 6 del Convenio Colectivo de Centro Sur S. Coop. And. (BOP Granada 24-8-2021), establece que “podrá ser acordado entre empresa y los representantes legales de los trabajadores la ampliación o desplazamiento del período indicado a los efectos de la aplicación de las medidas referidas en este artículo”.

45. Art. 9 del convenio colectivo de la empresa Sociedad Cooperativa Agraria San Sebastián COSANSE (BOP Zaragoza 13-4-2023).

46. Art. 32 del III Convenio Colectivo de Coviram, SCA (BOE 9-7-2021); art. 33 del VIII Convenio colectivo de Unión de Detallistas Españoles, Sociedad Cooperativa, y Trípode, SA (BOE 13-5-2021).

47. Eje 11. Participación de la Economía Social en el diseño e implantación de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 (BOE 20-3-2018).

48. Vid. art. 19 (apartado 1.4) del Convenio Colectivo de Trabajo para las personas trabajadoras de la Agrupación de Cooperativas Valle del Jerte (D.O. Extremadura 10-4-2023).



grupos profesionales, dentro de las competencias generales en el desarrollo de la prestación de servicios<sup>49</sup>.

- c) Tiempo de trabajo desde una perspectiva ecofeminista. A pesar del mandato contenido en el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, las reformas normativas en la mejora de la distribución del tiempo de trabajo en España están dando pasos particularmente lentos desde la perspectiva de género, al caracterizarse por ser una de las más rígidas de la Unión Europea en lo que respecta al principio de adaptación del trabajo a la persona, a pesar de que ello es una exigencia del art. 13 de la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. El tiempo de trabajo –desde la introducción de horarios razonables, saludables y sostenibles que permitan una mejor corresponsabilidad de la vida laboral y familiar– se ha visto como una cuestión clave desde la construcción del principio de sostenibilidad ecolaboral y en el avance de un concepto bidireccional de flexibilidad que tenga en cuenta también los intereses personales y familiares de las personas trabajadoras (OIT, 2007; MESSENGER, 2017; CHARRO, 2021, 85).

Sin embargo, la realidad nos muestra una dificultad adaptativa de los mecanismos previstos en la negociación colectiva a las necesidades de las mujeres, a pesar de que el convenio colectivo establezca sobre el papel los derechos. Valga como ejemplo la STJUE (Sala Segunda) de 16 de junio de 2016, en la que se analiza la posibilidad de que las trabajadoras solicitasen un cambio en su horario de trabajo al reincorporarse tras un permiso de maternidad, lo que no entraba, según el TJUE, dentro del ámbito de aplicación de la entonces normativa vigente (cláusula 6.1 del Acuerdo marco sobre el permiso parental de la Directiva 2010/18/UE)<sup>50</sup>. No obstante, el debate abierto a partir de la sentencia pudo influir decisivamente a la hora de renegociar el convenio colectivo, en punto a una sustancial mejora del capítulo relativo al derecho a la adaptación de la jornada laboral por causa de conciliación de vida familiar y laboral<sup>51</sup>, en la línea que prescribe el art. 44 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Algunos convenios colectivos, desde el ámbito del cooperativismo, han intentado suplir estas deficiencias reduciendo sustancialmente sus jornadas anua-

49. Art. 8 del Convenio Colectivo de Umbela, Sociedad Cooperativa (BOP Zaragoza 11-12-2020).

50. STJUE (Sala Segunda) de 16 de junio de 2016, Asunto C-351/14, Estrella Rodríguez Sánchez contra Consum Sociedad Cooperativa Valenciana. ECLI:EU:C:2016:447.

51. En el art. 61 del V Convenio colectivo de Consum, Sociedad Cooperativa Valenciana (BOE 18-5-2021).

les<sup>52</sup> o semanales<sup>53</sup> sin pérdida de salario, incrementando el descanso semanal mínimo establecido en el art. 37.1 ET, previendo períodos de descanso más beneficiosos durante la jornada diaria<sup>54</sup> o facilitando permisos en el ámbito de la conciliación (bolsas de horas)<sup>55</sup>.

Pero quizás donde más se ha puesto el acento por parte de la negociación colectiva ha sido en el incremento de las posibilidades del teletrabajo. Algunas cooperativas contemplan el teletrabajo desde una aproximación sinérgica, no sólo como un factor que contribuye a la sostenibilidad medioambiental, sino también como instrumento para que las personas trabajadoras puedan disponer de horarios más flexibles para atender cuestiones médicas, exámenes prenatales u obligaciones judiciales u burocráticas, en conexión con otras medidas de flexibilidad en el tiempo de trabajo con especial impacto sobre las mujeres<sup>56</sup>. De esta manera, la negociación colectiva en el ámbito de las cooperativas ha promovido el acercamiento del lugar de trabajo al domicilio de las personas trabajadoras, aprovechando la presencia de centros de trabajo en la población de residencia y adecuando las características del puesto de trabajo a dicha posibilidad.

En algunas cooperativas, el análisis desde la perspectiva de género concluye en los posibles efectos de aislamiento que ello puede suponer para las trabajadoras que realicen teletrabajo. De ahí que sea aconsejable la inclusión en la negociación colectiva de cláusulas que mantengan el vínculo presencial con su centro de trabajo, a fin de evitar dichas situaciones de aislamiento<sup>57</sup>. Ello es especialmente necesario en lo que concierne a la correcta evaluación de riesgos psicosociales, así como para un adecuado seguimiento de las acciones formativas promovidas por la cooperativa que faciliten el desarrollo de las habilidades, competencias y carrera profesional, todo ello bajo la adecuación a

52. El art. 4 del Convenio Colectivo de Garaia, Sociedad Cooperativa (BOP Bizkaia 7-12-2022) establece una jornada anual de 1.720 horas y un descanso semanal de dos días; el art. 10 del Convenio Colectivo de Agricultores y Ganaderos de Álava, S Coop de 1.695 horas en cómputo anual (BO Álava de 10-5-2021).

53. Art. 48 del Convenio Colectivo de Umbela, Sociedad Cooperativa (BOP Zaragoza 11-12-2020).

54. Vid. art. 10 del Convenio Colectivo de San Isidro De Loja, S.Coop.And (BOP Granada 11-3-2022).

55. Art. 12 del Convenio Colectivo de la Empresa Sociedad Cooperativa Madrileña de Enseñanza COIS-Siglo XXI (BO Comunidad de Madrid 25-2-2021).

56. Vid. art. 15 del Convenio Colectivo de la Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo (FAECTA). (BOP Sevilla 13-4-2023).

57. Vid. art. 23.7 del XXII Convenio Colectivo para las sociedades cooperativas de crédito (BOE 12-1-2022).

- los entornos laborales en permanente evolución y valorando las posibilidades de promoción profesional o cobertura de vacantes que se vayan produciendo.
- d) Derecho a la desconexión digital. Se concibe doblemente beneficioso desde la perspectiva laboral y medioambiental, con un impacto de género indudable teniendo en cuenta las necesidades de corresponsabilidad en la asunción de las tareas de cuidado en función de las garantías previstas en el art. 44 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva. La negociación colectiva diseña el derecho a la desconexión a partir de diversos mecanismos como, por ejemplo, a través del derecho de las personas trabajadoras a no atender dispositivos digitales fuera de su jornada de trabajo, ni durante los tiempos de descanso, permisos, licencias o vacaciones; la programación de respuestas automáticas, durante los periodos de ausencia, indicando las fechas en las que no se estará disponible, programando las reuniones, videoconferencias, presentaciones y otros eventos fuera de la jornada laboral ordinaria, así como la convocatoria de las mismas con la antelación suficiente para que las personas puedan planificar su jornada; incluyendo en las convocatorias la hora de inicio y finalización, además de la documentación que vaya a ser tratada, con el fin de que se puedan analizar previamente los temas a tratar y las reuniones no se prolonguen más de lo establecido, por citar algunos ejemplos<sup>58</sup>.
- e) Salud laboral en clave de género en conexión con los factores medioambientales. En el ámbito de la salud, los diversos factores interseccionales analizados requieren de una actuación especialmente urgente (CRUZ VILLALÓN, 2006) que, sin embargo, está pasando desapercibida en el ámbito laboral debido a su dispersión normativa en diversas regulaciones de interés general. Así, por ejemplo, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular<sup>59</sup>, en su Exposición de Motivos destaca que “el primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y gestión de los residuos en la salud humana y el medio ambiente” e incluye un artículo 7 en el que se establece que “las medidas que se adopten en materia de residuos deberán ser coherentes con las estrategias de lucha contra el cambio climático, y con las correspondientes políticas de salud pública”, incluyendo (en el Anexo I) diferentes residuos que, por sus características, deben ser calificados como peligrosos desde la perspectiva de género, particularmente desde una vertiente de salud reproductiva.

58. Vid. art. 69 del XXII Convenio Colectivo para sociedades cooperativas de crédito (BOE 12-1-2022).

59. BOE 10-4-2022.

El artículo 80.5 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas<sup>60</sup> obliga a aplicar -en todos los centros de trabajo y a todos los socios trabajadores- las normas sobre salud laboral y sobre la prevención de riesgos laborales. Algunas cooperativas incluyen buenas prácticas negociales en materia de salud laboral desde la transversalidad de género (dando así cumplimiento al art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres) y teniendo en cuenta la perspectiva medioambiental. Así, la aplicación de métodos de evaluación del riesgo siguiendo la Guía de la Comisión Europea del año 2000 sobre la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos<sup>61</sup> resulta un elemento positivo en la determinación de la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en la salud de aquellas o del feto, respecto a cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico<sup>62</sup>.

La prevención de la exposición debe ser la primera prioridad<sup>63</sup> para garantizar el bienestar de las mujeres desde una perspectiva integral (QUINTERO LIMA, 2019). Si no fuera posible prevenir el riesgo, la exposición debe poder controlarse mediante una combinación de controles técnicos y una correcta planificación del trabajo y de la gestión interna y la utilización de equipos de protección individual. Por ejemplo, las trabajadoras embarazadas no deben estar expuestas a calor ni frío excesivos y prolongados en el lugar de trabajo. Las mujeres embarazadas presentan una tolerancia menor al calor y son más propensas a los desmayos o al estrés debido a las altas temperaturas, en especial cuando el trabajo se desarrolla en horas desfavorables y sin los descansos pertinentes. Dicho riesgo aumenta particularmente en caso de cambios bruscos de temperatura. La exposición a las radiaciones ionizantes también conlleva importantes riesgos para el feto y la persona recién nacida. Si una madre en período de lactancia manipula líquidos o polvos radiactivos, su hijo(a) po-

60. BOE 17-7-1999.

61. Comunicación de la Comisión sobre las directrices para la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos, así como los procedimientos industriales considerados como peligrosos para la salud o la seguridad de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia - Directiva 92/85/CEE del Consejo (Bruselas, 05.10.2000, COM(2000) 466 final).

62. Vid. art. 39 del VII Convenio colectivo de Supermercados Grupo Eroski (BOE 28-4-2022).

63. El art. 59 del del Convenio Colectivo de Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, SCL, para los centros de trabajo de Alicante, Almería, Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia y Valencia (BOE 14-10-2021), prevé que “la Empresa entregará ropa de abrigo adecuada a los trabajadores que realicen tareas a la intemperie o en condiciones climatológicas adversas, así como para el acceso a las cámaras frigoríficas”.

dría estar expuesto, en particular a través de la contaminación de la piel de la madre. Por otra parte, la contaminación radiactiva inhalada o ingerida por la madre puede transmitirse a la leche o, a través de la placenta, al feto<sup>64</sup>.

En lo que aquí respecta, destaca especialmente la atención a los agentes físicos (choques, vibraciones o movimientos, ruido, radiaciones ionizantes, radiaciones electromagnéticas no ionizantes, frío o calor extremos y trabajo en atmósferas de sobrepresión elevada), así como a agentes químicos (sustancias etiquetadas con las frases R40, R45, R46, R49, R61, R63 y R64, preparados etiquetados sobre la base de la Directiva 83/379/CEE o 1999/45CE, mercurio y sus derivados, medicamentos antimitóticos o citotóxicos, agentes químicos con peligro de absorción cutánea, monóxido de carbono, plomo y sus derivados y agentes químicos y procedimientos industriales enumerados en el anexo 1 de la Directiva 90/394/CEE).

La alusión en la negociación colectiva de algunas cooperativas a la NTP 413 (sobre carga de trabajo y embarazo)<sup>65</sup> o a la NTP 322: (sobre valoración del riesgo de estrés térmico: índice WBGT) a la hora de realizar las evaluaciones, obliga asimismo a tener presente los elementos medioambientales, y específicamente los derivados de temperaturas extremas, ya que el ejercicio intenso reduce el flujo sanguíneo hacia el útero y este proceso puede verse agravado cuando además de existir una carga física elevada, la tarea se desarrolle en un ambiente térmico elevado. Los efectos en el sistema reproductor de las mujeres son menarquia, irregularidades menstruales, alteración del ciclo menstrual, amenorrea, oligomenorrea y defectos en la fase luteica.

Por su parte, el estudio del ambiente térmico requiere del conocimiento de una serie de variables del ambiente, del tipo de trabajo y de la persona trabajadora. Diferentes estudios empíricos denuncian que el modelo de estudio del estrés térmico ha venido siguiendo un patrón masculino. Sin embargo, son apreciables diferencias individuales en la percepción del ambiente térmico con respecto al género. Las mujeres presentan mayor sensibilidad a los cambios de temperatura y menor confort en rangos extremos de temperatura. Por otra parte, los equipos de protección individual no están diseñados para mujeres

64. Según la Comunicación de la Comisión sobre las directrices para la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos, “este riesgo suele disminuir tras el parto aunque no se sabe la rapidez con la que se produce una mejora. La exposición al calor puede tener consecuencias negativas para el embarazo. La lactancia puede verse perjudicada a causa de la deshidratación provocada por el calor. El trabajo en condiciones de frío extremo puede resultar peligroso para la mujer embarazada y para el feto. Debe proporcionarse ropa de abrigo”. (Bruselas, 05.10.2000, COM (2000) 466 final).

65. Vid. art. 39 del VII Convenio colectivo de Supermercados Grupo Eroski (BOE 28-4-2022).

desde la perspectiva del estrés térmico, sino únicamente adaptados en tamaño (KINGMA, 2015, 1054), y sólo una pequeña muestra de convenios colectivos prevé adaptaciones especiales en la ropa de trabajo, incluyendo prendas impermeabilizadas y/o térmicas, para los trabajos a la intemperie, calzado adaptado y reposición de la ropa de trabajo a demanda de la persona trabajadora<sup>66</sup>.

Para concluir este apartado, hay que subrayar que en las cooperativas agrarias y ganaderas resulta particularmente importante hacer frente a la salud laboral de las mujeres en base a varias premisas: En primer lugar, desagregando los datos en todos los diagnósticos en materia de salud. Una vez obtenidos dichos datos, deben analizarse cualitativamente desde un enfoque integral que tenga en cuenta la perspectiva de género combinada con los factores medioambientales. A partir de las primeras conclusiones, deben elaborarse nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de la influencia del género en materia de salud laboral en los contextos agrarios y ganaderos. Por último, debe garantizarse que el diseño de los puestos de trabajo, herramientas y utensilios, equipos de protección individual, procesos de trabajo, ropa y calzado tengan en cuenta las necesidades particulares de las mujeres.

- f) Reformulación de los programas de formación en la empresa desde una aproximación ecofeminista. Según el Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional<sup>67</sup>, el quinto principio cooperativo es la educación, capacitación e información. Las cooperativas deben ofrecer educación y capacitación a sus socios, representantes electos, administradores y empleados, de manera que puedan contribuir de manera efectiva al desarrollo de sus cooperativas, así como ofrecer información al público en general, particularmente a las personas más jóvenes y/o a las líderes de opinión, acerca de la naturaleza, requisitos para su constitución y ventajas de estas formas empresariales.

A través de la negociación colectiva, el cooperativismo está intensificando la formación en aspectos medioambientales incluyendo la igualdad de oportunidades como uno de los principios rectores<sup>68</sup>. En este sentido, las estrategias formativas relativas al fomento de la responsabilidad respecto a temas ambientales -a través de programas de formación para el personal-, se combinan con

66. Art. 22 del Convenio Colectivo de la empresa Garaia, Sociedad Cooperativa (BOP Bizkaia 7-12-2022).

67. Art. 7 del Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional, Adoptado por la Asamblea General el 11 de abril de 2013. Modificado el 13 de noviembre 2015 y el 17 de noviembre 2017.  
<https://www.aciamerica.coop/IMG/pdf/ica-bylaws17112017es-1703487485.pdf>

68. Art. 99 del del Convenio Colectivo de Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, SCL, para los centros de Alicante, Almería, Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia y Valencia (BOE 14-10-2021).

los mecanismos formativos de igualdad efectiva en relación a la planificación en la prevención (con especial atención a la influencia de los factores ambientales en el trabajo, promoción profesional o estabilidad en el empleo)<sup>69</sup>. Las conclusiones que pueden extraerse del análisis se centrarían en temas de salud laboral y en una triple dirección. En primer lugar, la prioridad en la adopción de medidas de carácter formativo que antepongan la protección colectiva a la individual; en segundo lugar, el fomento de la responsabilidad en relación con el comportamiento ambiental; en tercer lugar, la atención a las necesidades formativas específicas respecto de aquellos grupos con mayor vulnerabilidad en la exposición ante determinados riesgos ambientales.

Como ejemplo interesante para avanzar en el contexto de la formación y especialización de las mujeres en el seno de cooperativas en el ámbito rural, resulta paradigmática la Ley 6/2019, de 25 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales de Castilla-La Mancha<sup>70</sup>. Dicha norma apuesta por establecer programas específicos de formación dirigidos a las mujeres rurales, especialmente los que favorezcan su empoderamiento y profesionalización en los nuevos contextos generados por la crisis climática<sup>71</sup>.

- g) Ampliación de derechos salariales y beneficios sociales. En el marco del avance hacia la protección medioambiental, destacan las iniciativas (en forma de complementos salariales) que premian las propuestas innovadoras que mejoren la seguridad o la protección del medioambiente<sup>72</sup>. Estas políticas deben ser evaluadas en clave de género, para evitar el impacto discriminatorio en los equipos de investigación.

Se observa, asimismo, una mayor tendencia a aunar determinados beneficios sociales en el marco de los principios vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Algunas cooperativas han previsto el acceso a beneficios sociales que pueden suponer un impacto positivo en las trabajadoras. Por ejemplo, la

69. Vid. Arts. 28 y 32 y del IX Convenio colectivo del grupo Unide, Sociedad Cooperativa (BOE 18-6-2022).

70. BOE 1-2-2020.

71. El art. 7 de la Ley 6/2019 abre la puerta a la formación en el ámbito de “la investigación, el desarrollo y la formación tecnológica agraria, el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, comercialización, seguridad alimentaria, crecimiento económico sostenido, cambio climático y energías renovables procurando incluir en la oferta formativa especialidades acordes con la realidad de las actividades empresariales del medio rural, así como fórmulas e iniciativas de diversificación económica”.

72. Art. 43 del del Convenio Colectivo de Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, SCL, para los centros de Alicante, Almería, Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia y Valencia (BOE 14-10-2021).

posibilidad de disfrutar de préstamos o la concesión de anticipos sin interés, ayudas para adquisición de vivienda, por ejemplo, cuando ésta vaya a constituir su residencia habitual y permanente<sup>73</sup>. Las ayudas para los estudios de los hijos e hijas, para hijos e hijas con diversidad funcional<sup>74</sup>, así como las ayudas para la formación propia para el personal de la empresa (para la realización de estudios universitarios o de formación profesional especializada en materia ambiental), serían algunos ejemplos<sup>75</sup>.

### **III. Reflexión final: por una igualdad efectiva reparadora (también del planeta)**

No resulta posible avanzar hacia mayores cotas de sostenibilidad medioambiental a espaldas de la perspectiva de género. En este trabajo se han tratado de exponer algunos efectos jurídicos beneficiosos derivados de la interseccionalidad de la perspectiva de género asociada a la sostenibilidad medioambiental. Por ello, las estrategias conjuntas desde el ecofeminismo (como progreso social sin deterioro medioambiental) deben aunarse para lograr un tratamiento integral del concepto de sostenibilidad que no deje a nadie atrás. En este sentido, el impulso de la autonomía económica de las mujeres puede hacerse compatible con mayores cotas de sostenibilidad medioambiental.

A través del análisis interseccional que tenga en cuenta el cuidado medioambiental desde la igualdad de oportunidades, se ha intentado resaltar las potencialidades emancipadoras que plantea una visión conjunta de la sostenibilidad con perspectiva de género. La perspectiva ecofeminista constituye una aproximación dinámica, adaptable y evolutiva que va especialmente vinculada a la igualdad efectiva, así como a las evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente de trabajo, concretándose en mayores previsiones sobre los aspectos ambientales en los planes de igualdad, en la línea del art. 49 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva. Por ejemplo, desde la óptica de la movilidad sostenible, son necesarios nuevos escenarios sostenibles y seguros para las mujeres.

73. Art. 47 del Convenio Colectivo de trabajo del Sector de Cooperativas del Campo de la provincia de Tarragona para los años 2022-2024 (BOP Tarragona 13-2-2023).

74. Art. 13 del Convenio Colectivo de la Cooperativa Farmacéutica Vascongada, S.C.L.Vascofar (BO País Vasco 13-2-2014).

75. Vid. arts. 38 y siguientes del XXII Convenio Colectivo para las sociedades cooperativas de crédito (BOE 12-1-2022); art. 37 del Vid. Arts. 28 y 32 del IX Convenio Colectivo del grupo Unide, Sociedad Cooperativa (BOE 18-6-2022); el art. 4 del Convenio Colectivo para la empresa Agricultores y Ganaderos de Álava, S Coop (BO Álava de 10-5-2021).



A pesar de la naturaleza mixta entre laboral y societaria, en este trabajo se mantiene que, a los efectos que nos ocupan, la opción por la forma empresarial de cooperativa resulta, a día de hoy, la fórmula más idónea para la planificación ecofeminista de la actividad productiva, en la medida que, además del funcionamiento democrático y los principios de los cuales se nutre, constituye la mejor fórmula capaz de responder a los Objetivos de Desarrollo Sostenible diseñados por Naciones Unidas. La experiencia del cooperativismo ha puesto de relieve que es posible concebir un modelo que favorezca horarios flexibles para adaptar las necesidades personales de las personas trabajadoras, unas buenas condiciones laborales, una elevada predictibilidad del tiempo de trabajo, la posibilidad de obtener permisos y/o la autonomía en el puesto de trabajo, junto a una planificación de la prevención que contemple los riesgos ambientales en clave de género. Todo ello eleva los estándares de derechos de las mujeres trabajadoras hacia mayores cotas de trabajo decente. Además, es capaz de favorecer los valores igualitarios de convivencia y empoderamiento de las mujeres, su acceso a los recursos económicos, sanitarios y tecnológicos y una adecuación de la prevención de la salud y la atención de las mujeres teniendo en cuenta las específicas circunstancias específicas del medio y del territorio.

La reconceptualización del trabajo y el bienestar de las personas trabajadoras nos conduce a una reflexión desde las perspectivas ecofeministas en el tránsito hacia un modelo cooperativo medioambiental y socialmente sostenible. Una de las claves del éxito en la gestión en la empresa cooperativa es la planificación que asume el cuidado del medio ambiente como límite para el desarrollo y al servicio de la mejora del bienestar, la calidad de vida y la expansión de la libertad de las personas.

La negociación colectiva, garantizada constitucionalmente por el art. 37 CE, se erige como motor de cambio en las transformaciones que intentan abrirse camino en las cooperativas, si bien encuentran graves obstáculos en su eficacia y alcance, debido a las disfunciones derivadas del estatuto jurídico societario que une a la mayor parte de las personas que integran estas entidades de economía social. La segmentación entre el estatus jurídicos societario y laboral, particularmente en el caso concreto de los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado, debería ser urgentemente abordada por el legislador, dado que un sistema integrador de los diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible no casa con un régimen jurídico diferenciado entre personas a las que sí se les aplica la normativa laboral y otras a las que no. Ello no hace más que abundar en las brechas que, desde el abordaje ecofeminista, precisamente se están tratando de evitar.

El compromiso con el desarrollo sostenible y la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones futuras implicará, sin duda, la integración del respeto al medio ambiente y el esfuerzo por aunar el bienestar laboral, la igualdad efectiva y los

objetivos medioambientales. Tejer estas conexiones, desde una metodología integradora, se erige como una tarea colectiva de la ciudadanía, en favor del fortalecimiento de la libertad, la igualdad y la justicia social, en línea con lo que prescribe la cláusula de Estado social y democrático de Derecho del art. 1.1 de la Constitución española.

## Bibliografía

- ALONSO-OLEA GARCÍA, Belén: “Las políticas de protección social. Marco básico para una transición justa”. En: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (coord. CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 149-180.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: “Ecofeminismo y corresponsabilidad en el ámbito del trabajo”. En: *Conciliación y corresponsabilidad de las personas trabajadoras: presente y futuro* (coord. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Emma y MARTÍNEZ YÁÑEZ, Nora), Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2021, pp. 353-376.
- ÁLVAREZ CUESTA, Henar: *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho Del Trabajo*. Editorial Bomarzo, Albacete, 2016.
- BOOKCHIN, Murray & FOREMAN, Dave: *Defending The Earth: A Debate Between Murray Bookchin & Dave Foreman*, Black Rose Books, New York, 1991.
- CANALDA CRIADO, Sergio: “El fomento del empleo decente y sostenible en cooperativas y sociedades laborales”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 132, 2019, pp. 77-96. DOI: 10.5209/reve.65485
- CARRASCO BENGOA, Cristina: “Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria”, *Revista Internacional de Estudios Feministas*, nº 1, 2016 34-57. DOI: <https://doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1435>
- CARRASCO BENGOA, Cristina & TELLO ARAGAY, Enric: “Apuntes para una vida sostenible”. En *Sostenibilitats. Polítiques públiques des del feminisme i l'ecologisme* (coord. FREIXANET MATEO, Maria), Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, pp. 11-54.
- CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo: “Ecofeminismo y corresponsabilidad: una mirada desde Cataluña”. En: *Derechos@Género* (dir. LÓPEZ LÓPEZ, Julia), Editorial Bomarzo, Albacete, 2019.
- CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo: “Workers’ Participation and Green Governance”. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 40, no. 1, 2018, pp. 89-108.
- CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo & CANALDA CRIADO, Sergio: “Sustainability and Collective Bargaining from an Environmental Approach”. En: *Decent Work and Economic Growth, Encyclopedia of the UN Sustainable Development* (ed. LEAL FILHO, Walter), 1 ed. Springer; 2020. p. 1-11.  
DOI:10.1007/978-3-319-95867-5\_110

- CHARRO BAENA, Pilar: “La reformulación del concepto de tiempo de trabajo desde el enfoque de la transición justa”. En: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (coord. CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 85-118.
- CRENSHAW, Kimberlé: “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color”, *Stanford Law Review*, nº 43, 1991, pp. 1241.
- CRUZ VILLALÓN, Jesús: “Ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas”, *Relaciones Laborales*, nº 10, 2006, pp. 341-361.
- D’EAUBONNE, Françoise: *Le féminisme ou la mort*, P. Horay, Paris, 1974.
- DOOREY, David: “A transnational law of just transition for climate change and labour. En: *Research Handbook on Transnational Labour Law* (eds. TREBILCOK, Anne & BLAKETT, Adelle), Edward Elgar, Northampton, 2015.  
DOI: <https://doi.org/10.4337/9781782549796>
- ELIO CEMBORAIN, Eunat: “Responsabilidad social en las cooperativas: igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”, *REVES: Revista Vasca de Economía Social*, nº 2, 2006, pp. 35-71. DOI <https://doi.org/10.1387/reves.3292>
- ESCRIBANO GUTIÉRREZ, Juan: “El difícil tránsito a la condición de socio-trabajador en las cooperativas de trabajo asociado”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 41-81. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.40.22016
- ESCRIBANO GUTIÉRREZ, Juan: “Convenios de transición justa: perspectivas jurídico-laborales”. En: *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (coord. CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 119-148.
- ESCRIBANO GUTIÉRREZ, Juan & TOMASSETTI, Paolo: *Labour and Environmental Sustainability: Comparative Report*, Agreement, ADAPT, Bergamo, 2020.
- ESPINOSA AQUINO, Beatriz, GABARELL DURAN, Y, Xavier; QUIRÓS VARGAS, Roberto: “The Role of Informal Waste Management in Urban Metabolism: A Review of Eight Latin American Countries”, *Sustainability*, nº 15, 2023, pp. 1826. DOI: <https://doi.org/10.3390/su15031826>
- FAJARDO GARCÍA, Gemma: “Naturaleza jurídica de la realización entre la cooperativa de trabajo asociado y el socio-trabajador: consecuencias”. En: *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores* (dir. FAJARDO GARCÍA, Gemma), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 229-264.

- FRASER, Nancy: “Behind Marx’s Hidden Abode: For an Expanded Conception of Capitalism”. En: *Critical Theory in Critical Times: Transforming the Global Political and Economic Order* (eds. DEUTSCHER, Penelope & LAFONT, Cristina), Columbia University Press, New York, 2017, pp. 141-159.  
DOI: <https://doi.org/10.7312/deut18150-009>
- HERNÁNDEZ CÁCERES, Daniel: “Origen y desarrollo del principio cooperativo de interés por la comunidad”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, n° 139, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5209/reve.76634>
- KINGMA, Boris & VAN MARKEN LICHTENBELT, Wouter: “Energy consumption in buildings and female thermal demand”, *Nature Clim Change*, n° 5, 2015, 1054–1056. DOI: <https://doi.org/10.1038/nclimate2741>
- LEE, Maria: *EU Environmental Law, Governance and Decision-Making*, Hart Publishing, Oxford, 2014. DOI: [doi:10.1017/S1867299X00003974](https://doi.org/10.1017/S1867299X00003974)
- LÓPEZ LÓPEZ, Julia: “Systemic discrimination y políticas de igualdad efectiva en género”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, n° 1, 2019 pp. 35-50.
- LÓPEZ LÓPEZ, Julia: “Inscribing Solidarity in Labor Law. Promise and Limitations”. In: *Inscribing Solidarity. Debates in Labour Law and Beyond*, (ed. LÓPEZ LÓPEZ), Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pp. 1-23.
- LÓPEZ LÓPEZ, Julia, PUMAR BELTRÁN, Nuria y CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo: “Solidaridad inclusiva y derecho de igualdad. El marco europeo de referencia”, *Revista de Derecho Laboral vLex*, n°. 4, 2021, pp. 124-138.
- LÓPEZ GANDÍA, Juan: *Las cooperativas de trabajo asociado y la aplicación del Derecho del Trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- LÓPEZ i MORA, Federico: “Socios trabajadores de cooperativas y estatuto profesional: revisión crítica y propuestas”. En *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores* (dir. FAJARDO GARCÍA, Gemma), Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- LÓPEZ i MORA, Federico: *Problemática laboral de los socios trabajadores de las empresas de Economía Social: ¿socios o trabajadores?*, CIRIEC-España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 1999, pp. 9-46.
- LUGONES, María: “Rumo a um feminismo descolonial”, *Estudios Feministas, Florianópolis*, vol. 22, n° 3, 2014, pp. 935-952. DOI: <https://doi.org/10.1590/%25x>
- MESSINGER, John: *Working time and workers’ preferences in industrialized countries: Finding the balance*, Londres y Nueva York, Routledge, 2004.
- MIÑARRO YANINI, Margarita: “Una nueva dimensión de las políticas de mercado de trabajo: qué es y cómo se fomenta el “Empleo verde”. En: *Cambio climático y Derecho Social: claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (dir. MIÑARRO YANINI, Margarita: dir), UJA Editorial, Jaén, 2021.

- MURADAS, Daniela & MAXIMO, Flavia: “Decolonial thinking and Brazilian Labor Law: contemporary intersectional subjections”, *Direito & Práxis*, vol. 9, nº 4, 2018, pp. 2117-2142. DOI:10.1590/2179-8966/2018/30370
- MIDORI IWAMOTO, Helga; RAUTA PETARLY, Renata; CARDOSO CANÇADO, Airton: “Feminismo aplicado convergencias con la gestión social”, *Revista de estudios de género*, vol. 6, nº 55, 2022, pp. 401-436. DOI: <https://doi.org/10.32870/lv.v6i55.7301>
- NAVARRO, Eliane: “Protagonismo Das Mulheres Na Luta Pela Economia Social E Solidária No Brasil: O Caso Da Rede Feminista, en Mujeres”, *Cooperativismo y Economía Social en Iberoamérica, CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 2021, pp. 57-76.
- NOVITZ, Tonia: “Sustainability as Solidarity Unbound: Labour Rights and Collective Voice in the United Nations Sustainable Development Goals and the European Union”. En: *Inscribing Solidarity. Debates in Labour Law and Beyond* (ed. LÓPEZ LÓPEZ, Julia). Cambridge University Press, Cambridge, 2022, pp. 24-42.
- NOVITZ, Tonia: “The Paradigm of Sustainability in a European Social Context: Collective Participation in Protection of Future Interests?”, *International Journal of Comparative Labour Law*, vol. 31, nº 3, 2015, pp. 243-262.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Tiempo de trabajo decente. El equilibrio entre las necesidades del trabajador con las exigencias de los negocios*, Servicio de Publicaciones de la OIT, Ginebra, 2007.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO–ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL: *Avanzar hacia la igualdad: el camino cooperativo*, Servicio de Publicaciones de la OIT, Ginebra, 2015.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, Servicio de Publicaciones de la OIT, Ginebra, 2015.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto: “Ordenación y Principios Generales de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética”. En: *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (coords. PALOMAR OLMEDA, Alberto y TEROL GÓMEZ), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2021, pp. 23-72.

- PERELMAN, Mariano Daniel & PURICELLI, Verónica: “Cartoneros y promotoras ambientales. Caminar, desigualdad y experiencias urbanas en el espacio público de la Ciudad de Buenos Aires”. En: *La ciudad mercancía: turistificación, renovación urbana y políticas de control del espacio público* (coords. MANSILLA, José, MARCÚS, Juliana, BOY, Martín, YANES, Sergi y ARICÓ, Giuseppe), TeSEO Press, Buenos Aires, 2019, pp. 201-222.
- PÉREZ AMORÓS, Francesc: “Derecho del trabajo y medio ambiente: unas notas introductorias”, *Revista Técnico Laboral*, vol. 32, nº 124, 2010.
- PULEO, Alicia: “Perspectivas ecofeministas de la ciencia y el conocimiento. La crítica al sesgo andro-antropocéntrico”, *Revista Internacional de Filosofía*, nº 6, 2017, pp. 41-54. DOI: <https://doi.org/10.6018/Daimon/290751>
- PULEO, Alicia: *Ecofeminismo para otro mundo posible*, Cátedra, Madrid, 2011.
- QUINTERO LIMA, María Gema., “ODS 8: trabajo decente y el futuro del trabajo”, *Revista Tiempo de Paz*, nº 132, 2019, pp. 59-67.
- RAMOS QUINTANA, Margarita, “Transformaciones del trabajo y derechos de las mujeres”, *Trabajo y Derecho*, nº 18, 2016, pp. 12-17.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana: *Despoblación, envejecimiento y servicios públicos de cuidado: apostando por los empleos verdes*, Thomson Reuters-Aranzadi, Madrid, 2023.
- SECK, Sara. “Relational Law and the Reimagining of Tools for Environmental and Climate Justice”, *Canadian Journal of Women and Law*, vol. 31, nº 1, 2019, pp. 151-177. DOI: <https://doi.org/10.3138/cjwl.31.1.07>
- SEMENT VIDAL, María José: “El concepto de interés social en la cooperativa”, *Revista de Derecho Mercantil*, nº 244, 2002, pp. 705-724.
- SEMENT VIDAL, María José; GARCÍA CAMPÁ, Santiago. “¡Mis socios no me dejan conciliar!”: El derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral en las sociedades cooperativas: comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala segunda), de 16 de junio de 2016. *Cooperativismo e economía social*, nº 38, 2015/2016, p. 193-220.
- SJAFJELL, Beate: “Why Law Matters: Corporate Social Irresponsibility and the Futility of Voluntary Climate Change Mitigation”, *European Company Law*, vol. 8, nº 2/3, 2011, pp. 56-64. DOI: <https://doi.org/10.54648/eucl2011012>
- SORIANO CORTÉS, Dulce: “Las cooperativas de trabajo asociado: una alternativa de trabajo digno, sostenible e inclusivo”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 38, 2021, pp. 11-54.  
DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.38.20864
- THRUPP, Lori Ann: “Debate sobre el ecologismo norteamericano”, *Ecología Política*, nº 1, 1991, pp. 80-82. DOI: <http://www.jstor.org/stable/20743115>

- VILLAFÁÑEZ PÉREZ, Itziar: “Principios y valores cooperativos, igualdad de género e interés social en las cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 30, 2017, pp. 2-37.
- ZBYSZEWSKA, Ania: “Regulation work with people and ‘nature’ in mind: What does a feminist perspective offer?”, *Comparative Labour Law and Policy Journal*, nº 40, 2019.



# COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

---

Coordina:

**Isabel Rodríguez Martínez**

Catedrática de Derecho Mercantil

Universidad CEU-Cardenal Herrera, Valencia

**Francisco Javier Arrieta Idiakez**

Baja voluntaria calificada como no justificada, sanción por no participar en la actividad cooperativizada y reducción de la sanción por intervención judicial. Comentario a la Sentencia 727/2023, de 28 de febrero de 2023, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo



# **BAJA VOLUNTARIA CALIFICADA COMO NO JUSTIFICADA, SANCIÓN POR NO PARTICIPAR EN LA ACTIVIDAD COOPERATIVIZADA Y REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN POR INTERVENCIÓN JUDICIAL**

COMENTARIO A LA SENTENCIA 727/2023, DE 28 DE FEBRERO DE 2023, SALA DE LO CIVIL DEL TRIBUNAL SUPREMO

**Francisco Javier Arrieta Idiakez**

Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Deusto

Arbitro de BITARTU - Servicio Vasco de Arbitraje Cooperativo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4696-6356>

## **RESUMEN**

En esta sentencia se analizan las consecuencias de un expediente sancionador contra un socio de una cooperativa. Al margen de las cuestiones estrictamente procesales, que también son de gran interés, la principal cuestión litigiosa consiste en determinar si los órganos judiciales pueden limitar el poder disciplinario de la Cooperativa, rebajando la cuantía de la multa impuesta. Igualmente, la sentencia resulta de gran interés por dos motivos. Por una parte, porque queda patente la importancia de relatar debidamente, con máximo detalle y coherencia en todas las sentencias que versan sobre un mismo litigio y forman una secuencia, los hechos, los resultados de las pruebas practicadas y los fundamentos de Derecho. Por otra parte, porque puede observarse la confusión de distintas instituciones jurídicas propias del Derecho cooperativo, como la baja calificada como no justificada, la disciplina social y la denominada «solidaridad cooperativa».

**PALABRAS CLAVE:** Baja voluntaria no justificada, expediente sancionador, límites del control judicial sobre la potestad disciplinaria de las cooperativas, solidaridad cooperativa.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** ARRIETA IDIAKEZ, Francisco Javier: "Baja voluntaria calificada como no justificada, sanción por no participar en la actividad cooperativizada y reducción de la sanción por intervención judicial. Comentario a la Sentencia 727/2023, de 28 de febrero de 2023, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 363-388.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26640>

### **VOLUNTARY LEAVING QUALIFIED AS NOT JUSTIFIED, SANCTION FOR NOT PARTICIPATING IN THE COOPERATIVE ACTIVITY AND REDUCTION OF THE SANCTION FOR JUDICIAL INTERVENTION**

COMMENTARY ON JUDGMENT 727/2023, OF FEBRUARY 28, 2023, CIVIL CHAMBER OF THE SUPREME COURT

#### **ABSTRACT**

This judgment analyzes the consequences of a disciplinary procedure against a member of a cooperative. Apart from strictly procedural issues, which are also of great interest, the main litigious issue consists in determining whether the judicial bodies can limit the disciplinary power of the Cooperative, lowering the amount of the fine imposed. Likewise, the judgment is of great interest for two reasons. On one hand, because the importance of duly reflecting, with maximum detail and coherence in all the sentences that deal with the same litigation and form a sequence, the facts, the results of the tests carried out and the legal foundations, is clear. On the other hand, because the confusion of different legal institutions typical of cooperative law can be observed, such as leaving qualified as unjustified, social discipline and the so-called 'cooperative solidarity'.

**KEYWORDS:** Unjustified voluntary leaving, disciplinary procedure, limits of judicial control over the disciplinary power of cooperatives, cooperative solidarity.

## SUMARIO

1. Hechos, planteamiento de las cuestiones y consideraciones de calado para comprender la Sentencia 727/2023, de 28 de febrero de 2023, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. 1.1. Los Antecedentes de Hecho y los Fundamentos de Derecho de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 como punto de partida. 1.2. Las aportaciones de la SAP de Cuenca, Sección 1, de 7 de mayo de 2019 (rec. núm. 192/2018). 2. Fundamentación jurídica de la STS 727/2023, Sala de lo Civil, de 28 de febrero de 2023 (rec. núm. 3586/2019) y comentarios al respecto. 2.1. Sobre el recurso extraordinario por infracción procesal. 2.2. Sobre el recurso de casación. 3. Valoración final. Bibliografía.

### **1. Hechos, planteamiento de las cuestiones y consideraciones de calado para comprender la Sentencia 727/2023, de 28 de febrero de 2023, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo**

El análisis objetivo, tanto de los hechos de la sentencia objeto de estudio, como del planteamiento de las cuestiones debatidas en la misma, requieren la toma en consideración también de las sentencias de instancias inferiores que la preceden, a saber: la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018) y la SAP de Cuenca, Sección 1<sup>a</sup>, de 7 de mayo de 2019 (rec. núm. 69/2019).

#### **1.1. Los Antecedentes de Hecho y los Fundamentos de Derecho de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 como punto de partida**

El análisis de los hechos de la Sentencia 727/2023, de 28 de febrero de 2023, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, debe partir de lo establecido en los Antecedentes de Hecho y en los Fundamentos de Derecho de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018).

Conforme a los mismos, se puede realizar la siguiente recomposición de los hechos, sin perjuicio de los comentarios que realizaremos, cuando proceda, por considerarlos necesarios y de calado:

- 1º Un socio cooperativista solicita su baja en la cooperativa<sup>1</sup>.
- 2º La baja es calificada por el Consejo Rector de la cooperativa como injustificada por resolución de 31 de julio de 2017; dicha resolución no es recurrida por el socio que causa baja [vid. F.D. 4º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].
- 3º Por acuerdo del Consejo Rector de 11 de diciembre de 2017 se impone al socio que causó baja una sanción de 12.000 euros. Dicha sanción se fundamenta en la comisión de una falta muy grave prevista y tipificada en el artículo 18.1.f) de los Estatutos Sociales de la cooperativa, consistente en «la no participación en la actividad cooperativizada de la Cooperativa en los términos que se establezcan en el apartado 3º del artículo correspondiente a “Obligaciones de los Socios”» de dichos Estatutos, al no haber entregado la totalidad de la producción de uva a la Cooperativa en la campaña 2017/2018, entregando o vendiendo su producción fuera de la misma [vid. Antecedente de Hecho 1º y FF.DD. 1º, 3º y 4º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)]<sup>2</sup>. Más concretamente, el acuerdo del Consejo Rector justifica la sanción máxima de 12.000 euros en la infracción de solidaridad con el resto de los socios de la cooperativa, basándose en una doble finalidad punitiva y resocializadora<sup>3</sup>.

1. Debe matizarse que en ninguna de las tres sentencias analizadas en este estudio se especifica la fecha de solicitud de la baja.

2. En concreto, el artículo 11 de los Estatutos Sociales, bajo la rúbrica «Obligaciones de los Socios», en su apartado 3, en lo que aquí interesa, establece que los socios están obligados a:

«Participar en las actividades cooperativizadas que desarrolle la Cooperativa con la totalidad de la producción de uva, en sus distintas variedades, obtenida de su empresa agrícola y/o de las explotaciones agrícolas de que sea titular o que pertenezcan a su sociedad de gananciales, a su cónyuge u otros miembros de la unidad familiar y sean explotadas o gestionadas por el socio.

El Consejo Rector, cuando exista causa justificada, podrá liberar de dicha obligación al socio, en la cuantía que proceda, en función de las circunstancias que concurran, para lo cual el socio habrá de solicitarlo previamente al Consejo, mediante escrito motivado, el cual habrá de contestar al mismo, por igual escrito motivado, en el plazo de 10 días siguientes a tal solicitud. Transcurrido dicho plazo, sin haber recibido contestación, se entenderá denegada tal solicitud (...).

3. En concreto, el artículo 19 de los Estatutos Sociales, bajo la rúbrica «Sanciones y prescripción», en su apartado 1.a) establece que «las sanciones que se podrán imponer a los socios por la comisión de faltas serán: Por las faltas muy graves, multa de MIL DOSIENTOS UNO A DOCE MIL EUROS o suspensión al socio de sus derechos por un período de seis meses a un año, con las limitaciones y en los supuestos señalados en el párrafo siguiente, o exclusión.

- 4º El socio que causó baja impugna el acuerdo sancionador del Consejo Rector mencionado en el numeral 3º ante la Asamblea General<sup>4</sup>.
- 5º La Asamblea General de la Cooperativa de 24 de febrero de 2018 resuelve la impugnación presentada por el socio que causó baja frente al acuerdo del Consejo Rector mencionado en el numeral 3º, acordando desestimarla [vid. Antecedente de Hecho 1º y F.D. 1º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].
- 6º El socio que causó baja interpone, el 23 de marzo de 2018, demanda de juicio ordinario frente a la Cooperativa en el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Cuenca. Sus pretensiones son que se declare nulo el acuerdo de la Asamblea General de la Cooperativa de 24 de febrero de 2018, por el que se desestima la impugnación presentada contra el acuerdo del Consejo Rector mencionado en el numeral 3º y, subsidiariamente, que se rebaje la cuantía de la sanción a 3.000 euros, con imposición de costas a la Cooperativa [vid. Antecedente de Hecho 1º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].
- 7º Tras ser admitida a trámite la demanda, el 11 de junio de 2018 la Cooperativa contesta a la demanda alegando: por una parte que se impuso la sanción por haber cometido el socio que causó baja la infracción que se le imputó, aclarando, además, que el procedimiento sancionador se realizó con todos los requisitos legales y estatutarios; por otra parte, que no procede la estimación de la demanda por haber caducado el plazo que disponía el socio que causó baja, como actor, para impugnar judicialmente el acuerdo societario. Por todo ello, la Cooperativa solicita la desestimación íntegra de la demanda, con expresa imposición de costas a la parte adversa [vid. Antecedente de Hecho 2º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].
- 8º Tras admitirse a trámite el escrito de contestación y citar a las partes para la celebración de la Audiencia Previa, dicha audiencia tiene lugar el 18 de septiembre de 2018, con comparecencia de todas las partes; en la misma el Juez fija los hechos controvertidos y admite las pruebas propuestas por las

La suspensión de derechos no podrá alcanzar el derecho de información, ni al de devengar el retorno, ni a los intereses por sus participaciones al capital Social, ni a la actualización de dichas participaciones sociales».

4. Debe matizarse que en ninguna de las tres sentencias objeto de análisis se menciona la fecha de esta impugnación.

partes<sup>5</sup>, fijando fecha para la celebración del Juicio oral [cfr. Antecedente de Hecho 3º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].

- 9º El acto de Juicio oral tiene lugar el 14 de noviembre, en el que se lleva a cabo la práctica de la prueba propuesta y admitida, las partes formulan conclusiones orales y quedan las actuaciones vistas para Sentencia [Antecedente de Hecho 4º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].
- 10 El 22 de noviembre de 2018 el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca dicta sentencia, tras analizar las tres cuestiones que resultan controvertidas en el procedimiento, a saber: (a) La caducidad de la acción para recurrir el acuerdo de la Asamblea General mencionada en el numeral 5º; (b) si se produjo la infracción que motivó la imposición de la sanción; (c) si se da la proporcionalidad de la sanción impuesta, es decir, de la cuantía de la multa.

### *1.1.1. Concreción de las tres cuestiones controvertidas y fallo de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018*

Para la correcta comprensión de la sentencia objeto de análisis en este estudio, resulta pertinente tener en cuenta esas tres cuestiones controvertidas y el fallo que se dicta por el Juzgado de Primera Instancia a la luz de las mismas.

(A) Primera cuestión controvertida: determinación de si existe o no caducidad de la acción para recurrir el acuerdo de la Asamblea General mencionado en el numeral 5º del apartado anterior [(cfr. F.D. 2º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].

Entiende la Cooperativa demandada que el acuerdo de la Asamblea General recurrido fue notificado personalmente al socio que causó baja, que actúa como actor, en la Asamblea de 24 de febrero de 2018 y que este interpuso la demanda después de transcurrido un mes<sup>6</sup>. Al respecto, entiende que, si bien la demanda se presentó el 23 de marzo del mismo año, dicha demanda adolecía de un defecto por no acompañar

5. Respecto al socio que causó baja y que actúa como demandante se aceptan la documental acompañada a la demanda y el interrogatorio del presidente de la Cooperativa. Respecto a la Cooperativa demandada se acepta la prueba documental y el interrogatorio del socio que causó baja y actúa como demandante.

6. Debe tenerse en cuenta que el plazo de un mes, desde la notificación del acuerdo, para que se pueda recurrir ante la jurisdicción competente se establece en el artículo 20 de los Estatutos Sociales, en consonancia con lo



poder y que dicho defecto fue subsanado en una fecha posterior, fecha que es la que debiera tenerse en cuenta para la presentación de la acción.

Para resolver esta cuestión el Juzgado de Primera Instancia, aplica la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y, más concretamente, la STC 104/1997, de 2 de junio de 1997, y concluye que:

*la falta de presentación de poder suficiente es un mero requisito procesal que en modo alguno puede obstaculizar el derecho de la parte actora a acceder a los tribunales para satisfacer sus pretensiones. En esta línea, subsanado el defecto procesal, la demanda se entiende presentada y completamente subsanada desde su interposición inicial, esto es, el 23 de marzo de 2018, por lo que no habiendo transcurrido el plazo de un mes desde la notificación del acuerdo impugnado procede desestimar la excepción de caducidad.*

(B) Segunda cuestión controvertida: determinación de si se produjo la infracción que motivó la imposición de la sanción [cfr. F.D. 3º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].

El socio que causó baja, y actúa como demandante, justifica la no comisión de la infracción en que cedió una parte de la finca a su hija, por lo que no estaba obligado a entregar parte de la producción correspondiente a la misma. Pero el Juzgado de Primera Instancia entiende que sobre esta cuestión resulta fundamental la actitud del propio demandante a lo largo del proceso:

*ya que ha sido diferente en su escrito inicial y las diferentes fases del procedimiento, es decir, en cada ocasión ha dicho por sí o por medio de su Letrado que ha transmitido 8,8 hectáreas de su finca a su hija, hablando en unas ocasiones de que se trata de un alquiler, en otras que fue una cesión de terreno, en otras que se trató de una donación e incluso ha llegado a decir que se trata de una compraventa.*

Además de dichas contradicciones, el Juzgado de Primera Instancia señala que:

*se impone en los estatutos la obligación de comunicar la transmisión del terreno, sin que esa comunicación haya tenido lugar<sup>7</sup>.*

establecido por el artículo 38.c) de la Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha (LCCM) (BOE de 12 de febrero de 2011, núm. 37), que también resulta de aplicación en este supuesto.

7. En realidad, se trata de una interpretación que realiza el Juzgado de Primera Instancia sobre lo señalado en el artículo 11.3 de los Estatutos Sociales.

Y ello porque el demandante no ha acreditado ni documental ni testificalmente la cesión de las tierras ni la comunicación de esa cesión.

Por ello, el Juzgado de Primera Instancia concluye que:

*Correspondiéndole la carga de probar los hechos en los que funda sus pretensiones, no se considera acreditada la cesión o transmisión de parte de la finca ni su comunicación a la Cooperativa. Ello conlleva la acreditación de la infracción cometida por el actor y, en consecuencia, es ajustada a Derecho la resolución impugnada, esto es, el acuerdo de la Asamblea General de 24 de febrero de 2018, en lo que se refiere a la sanción.*

No obstante, el Juzgado de Primera Instancia entiende que:

*Cuestión distinta es la proporcionalidad de la sanción impuesta.*

(C) Tercera cuestión controvertida: proporcionalidad de la sanción impuesta al socio que causó baja en la Cooperativa [cfr. F.D. 4º de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018 (rec. núm. 192/2018)].

El socio que causó baja, y actúa como demandante, alega que la cuantía de la sanción que se le impuso es desproporcionada a las circunstancias del caso, ya que se le impuso directamente la cuantía máxima sin motivación alguna.

Para resolver esta cuestión, el Juzgado de Primera Instancia considera que la baja en la Cooperativa del demandante constituye el hecho determinante del expediente sancionador. En efecto, sostiene el Juzgado de Primera Instancia que, en la resolución de dicha baja, que se califica de injustificada, no se hace referencia alguna a la posibilidad de imponer la sanción máxima por las responsabilidades en que pueda haberse incurrido por los perjuicios irrogados a la Cooperativa. Igualmente, señala que el acuerdo del Consejo Rector de diciembre de 2017, por el que se impone la sanción máxima de 12.000 euros justifica la pena más alta en la infracción del principio de solidaridad con el resto de los socios de la Cooperativa, basándose en una doble finalidad punitiva y resocializadora, sin que se explique con más detalle el porqué de la imposición de la multa máxima. Con otras palabras, el Juzgado de Primera Instancia considera que la sanción se debe a la baja del socio. De ahí que vuelva a insistir sobre esta cuestión al señalar que:

*Hablamos de la importancia de la baja solicitada por el actor, ya que, en el interrogatorio del demandado [la Cooperativa], cuando fue preguntado sobre los*

*criterios para fijar el importe de la sanción, el presidente (...) manifestó que la imposición de la sanción más alta se debe a una forma de evitar que los socios abandonen la Cooperativa.*

Por consiguiente, el Juzgado de Primera Instancia, entiende que dicho criterio:

*no puede ser en modo alguno el determinante de la imposición de una sanción, pues nadie puede ser obligado a permanecer en una institución a la que no quiere seguir perteneciendo. Los perjuicios ocasionados con la baja de un socio se pueden paliar por otros medios, pero no desde luego con un expediente sancionador y mucho menos con la imposición de la multa más elevada.*

Y concluye que:

*la cuantía de la sanción no es proporcionada a las circunstancias del caso, y, por tanto se estima la pretensión de reducir la cuantía de la sanción a 3.000 euros.*

Por todo lo expuesto, el Juzgado de Primera Instancia estima parcialmente la demanda del socio que causó baja y, en consecuencia:

- a) Declara ajustada a Derecho la resolución de la Asamblea General de 24 de febrero de 2017 en cuanto a la infracción sancionada.
- b) Acuerda fijar la cuantía de la sanción impuesta al socio que causó baja en 3.000 euros.
- c) En virtud de lo establecido en el artículo 394 de la LEC, no condena en costas a ninguna de las partes, por lo que cada una debe pagar las suyas y las comunes por mitad.

### *1.1.2. Importancia y análisis de la tercera cuestión controvertida de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Cuenca, de 22 de noviembre de 2018*

La importancia de esta sentencia, radica en la interpretación que se realiza sobre la tercera cuestión controvertida, es decir, en torno a la proporcionalidad de la sanción impuesta al socio que causó baja en la Cooperativa y actúa como demandante. Se trata de una interpretación que condicionará sobremanera la resolución de las dos sentencias que se dictan con posterioridad.

A nuestro entender se confunde de manera equivocada la baja del socio con el expediente sancionador que a este se le impone, de la que trae causa la sanción impuesta.

Respecto a la baja, y más concretamente, respecto a la resolución del Consejo Rector que decide la calificación de la misma, el Juzgado de Primera Instancia se limita tan solo a señalar que dicha resolución no hace referencia alguna a la posibilidad de imponer la sanción máxima por las responsabilidades en que pudiera haber incurrido el socio por los perjuicios irrogados a la Cooperativa. De entrada, el problema reside en que la baja fue calificada como injustificada y que, como recuerda el propio Juzgado, no fue impugnada por el socio. Por consiguiente, no procede tratar en vía jurisdiccional ningún aspecto relacionado con dicha baja. Es más, al no haberse agotado la vía interna de recurso ante la Asamblea General no es posible acceder a la vía judicial (cfr. artículo 14.5 de los Estatutos Sociales).

En todo caso, la resolución del Consejo Rector sobre la calificación de la baja del socio no tenía por qué referirse al expediente sancionador contra dicho socio. Ciertamente, el Consejo Rector califica la baja como no justificada el 31 de julio de 2017, debiéndose entender, ante la falta de concreción en la sentencia, que dicha calificación se produce dentro del plazo de 3 meses desde la solicitud de la baja, conforme a lo establecido en el artículo 14.4 de los Estatutos Sociales. Desconocemos las razones por las que se califica la baja como injustificada, pero como se acaba de indicar, ello no es cuestión que deba interesar para resolver la controversia objeto de análisis. No obstante, parece obvio que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.2 de los Estatutos Sociales, la Cooperativa puede imponer la sanción por infracción muy grave con posterioridad a la resolución por la que se califica la baja. En concreto, las faltas muy graves prescriben a los 12 meses a partir de la fecha en la que se hayan cometido. Nada de esto se trata en la sentencia, pero sí se establece que la sanción obedece a no haber entregado la totalidad de la producción de uva a la Cooperativa en la campaña 2017/2018, lo que supone no haber participado en la actividad cooperativizada en los términos que se establecen en el artículo 11.3 de los Estatutos Sociales. Esto quiere decir que es posible que antes de solicitar la baja el socio ya hubiera incumplido su obligación de participar en la actividad cooperativizada. Dado que, en ningún momento se cuestiona la prescripción de la falta imputada, debe entenderse que procede la sanción.

Además, la sanción, que no se discute en sí, sino su cuantía, es consecuencia de la disciplina social de la cooperativa, que nada tiene que ver con la denominada «solidaridad cooperativa», pese a lo que alegue la Cooperativa, pues siempre debe estarse a la naturaleza o esencia de las instituciones jurídicas y no a lo que las partes puedan considerar sobre las mismas. De ello deriva que la cuestión de la proporcionalidad

de la cuantía de la multa debiera haberse valorado conforme al daño producido a la Cooperativa por el incumplimiento del socio de sus obligaciones. Por ejemplo, no es lo mismo no entregar 10 kilos de uva que no entregar 100 kilos. Al respecto, resulta de gran interés que el socio que causa baja, que actúa como demandante, alegue que se le haya impuesto la máxima sanción sin motivación alguna. Precisamente, la justificación para rebajar la cuantía de la sanción debiera descansar en la falta de justificación por parte de la Cooperativa de que la sanción es proporcional al daño irrogado con el incumplimiento del socio. En ningún caso el razonamiento de la sentencia para rebajar la cuantía debiera centrarse en el hecho de que en el acuerdo del Consejo Rector de diciembre de 2017 se justifique la sanción más alta por la infracción del principio de solidaridad con el resto de los socios de la Cooperativa, basándose en una doble finalidad punitiva y resocializadora, o en el hecho de que el Presidente de la Cooperativa manifestara que la imposición de la sanción más alta se debe a una forma de evitar que los socios abandonen la Cooperativa. Es decir, a los efectos del expediente sancionador, los perjuicios a la Cooperativa se producen por el incumplimiento por parte del socio de sus obligaciones y no porque este se dé de baja en la Cooperativa. Lo que se justifique en el acuerdo sancionador de la Cooperativa o se señale por el presidente de esta al respecto nada tienen que ver con dichos perjuicios. Es más, la propia sentencia incurre en contradicción, pues reconoce que se ha cometido una infracción, pero luego, al entender, equivocadamente, que la desproporcionalidad de la cuantía de la sanción impuesta por dicha infracción trae causa de la baja del socio, señala que por ello no procede un expediente sancionador y mucho menos con la imposición de la multa más elevada. En suma, bastaba con que el Juzgado se basara en la no justificación de la proporcionalidad entre el incumplimiento del socio y la sanción impuesta a este, sin hacer referencia a la baja ni a lo que, como veremos, debe relacionarse con la denominada «solidaridad cooperativa» y nunca con la disciplina social. Por ende, el Juzgado no debiera haber considerado lo que resulta propio a dicha «solidaridad cooperativa» como criterio para rebajar la sanción; ni tan siquiera hubiera podido considerarlo como criterio añadido. En consecuencia, ante la falta de justificación por parte de la Cooperativa de la proporcionalidad existente entre la infracción cometida por el socio y la sanción impuesta a este, y ante la falta de justificación, también por parte del socio que causó baja, que actúa como demandante, de la desproporción existente entre la sanción y la infracción cometida, teniendo en cuenta, además, que incluso la primera pretensión de este consiste en que se declare la nulidad del acuerdo de la Asamblea General por la que se desestima su impugnación frente a la resolución del Consejo Rector que acuerda imponerle la sanción por la comisión de la infracción, hubiera sido mucho más equitativo por parte del Juzgado imponer la cuantía media dentro del baremo fijado en los Estatutos

Sociales, que oscila entre los 1.201 euros y los 12.000 euros (cfr. artículo 19.1.a), que se traduce en 5.400 euros. Al fin y a la postre, el demandante tampoco justifica la segunda pretensión que plantea con carácter subsidiario, y que consiste en rebajar la sanción a 3.000 euros. No justifica, por ejemplo, por qué se debe reducir la multa a 3.00 euros y no a otra cantidad.

A mayor abundamiento, en la argumentación de la sentencia para rechazar la máxima sanción impuesta, tampoco es del todo acertada la afirmación realizada según la cual nadie puede ser obligado a permanecer en una institución a la que no quiere seguir perteneciendo. Por su parte, como se señala en la sentencia, es cierto que la baja de un socio ocasiona perjuicios a la Cooperativa y que dichos perjuicios se pueden paliar por otros medios<sup>8</sup>. Precisamente, en ello radica la diferenciación que hemos mencionado entre la disciplina social de la cooperativa y la denominada «solidaridad cooperativa», que procederemos a explicar a continuación. Pero vayamos por partes.

En verdad, la Cooperativa no pretende obligar a permanecer en la misma a nadie. Estamos ante un supuesto de baja voluntaria y, por tanto, debe partirse de que la causa de dicha modalidad de baja consiste en el principio cooperativo de puerta abierta, en su vertiente negativa, dimisoria o centrífuga, que conlleva la libertad de salir de la cooperativa (PAZ CANALEJO, 1995: 216). Cuestión distinta es que la baja del socio, en el litigio que da lugar a la sentencia objeto de análisis en este estudio, haya sido calificada de injustificada, cuestión que, como se viene recalando, no se discute. Así, las bajas calificadas como injustificadas ocasionan perjuicios a la Cooperativa y, por ello, existen medios o mecanismos para paliarlos, como deja entrever la propia sentencia. En concreto, dichos mecanismos pretenden limitar las bajas injustificadas, lo que no es lo mismo que obligar a permanecer en la cooperativa.

Pero esos mecanismos operan respecto a la baja injustificada como subordinados a la misma, y nunca como sanción, pues las sanciones no operan respecto a la baja injustificada, sino que en el marco de actuación correspondiente a la disciplina social o potestad disciplinaria.

En ese sentido, esos mecanismos encuentran su razón de ser última en el interés de la empresa cooperativa, que se constituye mediante vínculo societario, e incluso

8. Conviene recordar como la jurisprudencia ha establecido que: «La baja de un socio es uno de los acontecimientos más relevantes de la vida cooperativa, en relación con los principios de adhesión voluntaria y abierta (“puerta abierta”). Como el socio puede abandonar voluntariamente la cooperativa mediante la recuperación de sus aportaciones, con el cumplimiento de determinadas condiciones legal y estatutariamente (sentencia 48/2014, de 6 de febrero), la baja tiene una influencia indudable en la estabilidad del capital de la sociedad» [por todas, vid. la STS de 27 de abril de 2021 (rec. núm. 4358/2018), F.D. 2º, y, en su aplicación, también la SAP de Madrid, Sección 28, de 28 de enero de 2022 (rec. núm. 986/2020)].

mutual, en la permanencia de los socios en la misma, en la medida en que el socio no sólo aporta su producción, sino que dicha producción se aporta bajo forma societaria. Se trata de una visión próxima a la concepción institucional de la empresa, de manera que las consecuencias de la separación o baja del socio producen efectos propios y específicos que no se dan, por ejemplo, en una relación laboral, al afectar a la propia configuración patrimonial de la empresa (LÓPEZ GANDÍA, 2006: 316-317)<sup>9</sup>. En definitiva, como se pone de relieve en el Laudo Arbitral 20/2015 de BITARTU, Servicio Vasco de Arbitraje Cooperativo:

*resulta indiscutible que la permanencia de los socios en la cooperativa obedece a un interés propio de la cooperativa porque de dicha permanencia depende, en último término, la viabilidad de la misma y, por ende, en gran medida, su buena gestión, en tanto que con la permanencia de los socios se asegura la conservación del negocio jurídico que es la cooperativa, prolongación de los mismos (...)*<sup>10</sup>.

De hecho, como es frecuente, los Estatutos Sociales de la Cooperativa del caso objeto de estudio también prevén la calificación de la baja como injustificada cuando se incumpla el compromiso de permanencia (cfr. artículo 14.2, en relación con los artículos 10, 11.4, 14.1). Es más, la LCCM prevé incluso la posibilidad de que estatutariamente se prohíba el derecho de baja voluntaria, en los términos previstos en la misma (cfr. artículo 30), posibilidad que no se contempla en los Estatutos Sociales de la Cooperativa del caso objeto de estudio.

Centrando la atención en los mecanismos que pretenden limitar las bajas injustificadas puede mencionarse, como el más habitual, el consistente en las deducciones en los reembolsos. Los propios Estatutos Sociales de la Cooperativa objeto de estudio contemplan que:

*en los casos de baja no justificada se podrá establecer una deducción de las participaciones sociales obligatorias suscritas que no podrá superar el veinte por ciento, y el treinta por ciento, en los supuestos de baja por exclusión (artículo 61.2.c).*

9. Se aplica todo ello, por ejemplo, en el ámbito de una cooperativa agraria, en el Laudo Arbitral 22/2016 de BITARTU, Servicio Vasco de Arbitraje Cooperativo (<https://kooperatibenkontseilua.coop/es/bitartu/#Arbitratze-laudoak>).

10. Laudo Arbitral localizable en <https://kooperatibenkontseilua.coop/es/bitartu/#Arbitratze-laudoak>. En el mismo laudo se caracteriza a la cooperativa como «persona jurídica distinta de la personalidad del socio, que, precisamente, dependiendo de la actividad de los socios, actúa como su prolongación en el mercado y, gracias a su buena o mala gestión, obtiene unos u otros resultados».

Con estas deducciones se trata de aplicar la denominada «solidaridad cooperativa», que encuentra su razón de ser en el hecho de que el socio haya decidido ejercitar su derecho de libre separación de la cooperativa sin atender debidamente a las exigencias del fin común (como impone en el contrato de sociedad el artículo 1666 del Código Civil), sino sólo a su interés egoísta (MORAL VELASCO, 2001: 260). Con todo, dichas deducciones se sitúan al margen de las sanciones que puedan imponerse al socio que causa baja, de forma y manera que el reembolso no puede incluir las cantidades que, como consecuencia de las normas de disciplina social, se le impongan al socio. Cuestión distinta es que la liquidación de las aportaciones y la sanción confluyan en el tiempo y que, conforme a los artículos 1195 y 1196 del Código Civil, la cooperativa invoque la compensación del crédito contra el socio por esa sanción y la deuda por reembolso (VIGUERA REVUELTA, 2015: 317).

En la misma línea, haciendo nuestros los razonamientos expuestos en el Laudo Arbitral 20/2015 de BITARTU, Servicio Vasco de Arbitraje Cooperativo<sup>11</sup>, tampoco cabe desconocer la posibilidad de privar del derecho al retorno cooperativo a aquellos socios que causen baja voluntaria no justificada, por haberlo así acordado la Asamblea General, anta falta de previsión en los Estatutos Sociales, como manifestación del principio cooperativo de gestión democrática por parte de los socios, con el objetivo de incentivar la permanencia en la cooperativa y así protegerla; objetivo que obedece a una circunstancia objetiva y que además encuentra su justificación en la esencia mutualista del retorno, en la medida en que el concepto de retorno:

*responde a unos criterios de cooperación, unidad, solidaridad y proporcionalidad con los demás cooperativistas en función de los servicios o aportaciones que se hayan realizado para la cooperativa, y que, una vez se proceda a la liquidación, (...) podrá o no dar lugar a la cuantificación del retorno cooperativo que proceda*

[AAP de Zamora, Sección 1ª, de 14 de enero de 1999, F.J. 4º  
(rec. núm. 367/1997)].

Con otras palabras, como se indica en el laudo,

*se aprecia en el retorno su esencia mutualista, en la medida en que si bien en principio supone la atribución a los socios del beneficio de la actividad económica de la cooperativa, en proporción a las operaciones, servicios o actividades realizadas por cada socio de la cooperativa (...), no se trata de un derecho absoluto e inmediato*

11. Laudo Arbitral localizable en <https://kooperatibenkontseilua.coop/es/bitartu/#Arbitratze-laudoak>.



*(...)<sup>12</sup>, sino que depende de que exista una previsión estatutaria o un acuerdo de la Asamblea que transforme el derecho social en abstracto del socio al retorno, es decir, la expectativa del derecho subjetivo de crédito del socio, en un derecho concreto de crédito a su favor. Y precisamente, esa transformación se llevará a cabo, en su caso, en función de los intereses de la propia cooperativa, de ese riesgo empresarial y de esa unidad y solidaridad, en la contemporaneidad y en el futuro, inherentes a la cooperativa.*

Pues bien, en nuestro caso no estamos ante ninguno de estos mecanismos propios de la denominada «solidaridad cooperativa» porque la cuestión litigiosa deriva de un expediente sancionador. Sin embargo, como se ha justificado en la exposición realizada, el Juzgado confunde ambas instituciones jurídicas para rebajar la cuantía de la multa impuesta al socio que causó baja en la Cooperativa.

## **1.2. Las aportaciones de la SAP de Cuenca, Sección 1, de 7 de mayo de 2019 (rec. núm. 192/2018)**

La Cooperativa interpone recurso de apelación, en el que interesa que se revoque la sentencia de instancia; el socio que causó baja se opone a dicho recurso, interesando su desestimación. La Audiencia Provincial de Cuenca, Sección primera, procede a formar el correspondiente Rollo de apelación (asignándole el número 69/2019), y señala para la deliberación, votación y fallo el 7 de mayo de 2019.

Concretamente, la cooperativa apelante muestra su disconformidad, en primer lugar, con la desestimación de la excepción de caducidad que invocó en su primera instancia, reiterando los mismos argumentos entonces aducidos.

Ante ello, la Audiencia Provincial (vid. F.D. 2º) comparte la argumentación expuesta por el juez *a quo* y a tal fin aplica la jurisprudencia del TS (concretamente, se refiere a las sentencias núm. 557/2006, de 9 de julio y 1351/2007, de 20 de diciembre), del TC (concretamente, se refiere a las sentencias, entre otras, núms. 39/1980, de 12 de marzo, 116/1990, de 21 de junio, 79/2001, de 26 de marzo, 11/2003, de 27 de enero, 58/2005, de 14 de marzo, 84/2005, de 18 de abril, y, en particular, a la sentencia núm. 125/2005, de 23 de mayo de 2005) y de la propia AP de Cuenca (SAP de 19 de septiembre de 2000 (rec. núm. 226/2000).

En segundo lugar, la Cooperativa se muestra igualmente disconforme con la rebaja del importe de la multa efectuada por el juzgador de instancia, alegando que la

12. En el supuesto de la LCCM vid. el artículo 35.3.d). En el mismo sentido, vid. el artículo 12.e) de los Estatutos Sociales.

fijación del importe de los 3.000 euros, consecuencia de la rebaja practicada, resulta inmotivada.

Frente a ello, la Audiencia Provincial entiende que (vid. F.D. 3º):

*en realidad, lo que hace el juez a quo es remitirse implícitamente a los argumentos de la parte demandante [el socio que causa baja] expuestos en su demanda, en la que subsidiariamente se solicitaba dicha cuantía en base a una serie de cálculos realizados en atención a la importancia de la parte de uva no entregada.*

Esta consideración por parte de la Audiencia Provincial resulta de gran interés, puesto que el Juzgado de Primera Instancia en su sentencia se limita a señalar que el demandante [es decir, el socio que causó baja] alegó que «la cuantía de la sanción que se le impuso es desproporcionada a las circunstancias del caso, ya que se le impuso directamente la cuantía máxima sin motivación alguna».

Al comentar la sentencia del Juzgado de Primera Instancia (*supra* 1.1.2) ya nos hemos referido a que la proporcionalidad de la sanción impuesta por la infracción cometida debiera medirse en función del alcance de la infracción. Así, si, como se indica por la Audiencia Provincial, el socio que causó baja probó por los cálculos realizados que la producción de uva no entregada a la Cooperativa no era lo suficientemente importante como para imponer la sanción máxima, la reducción practicada por el Juzgado de Primera Instancia es obvio que se debiera haber basado en ello. Sin embargo, a falta de dicha prueba, y ante la falta de motivación por parte de la Cooperativa respecto a la justificación de haber impuesto la sanción máxima, debiera estarse a lo ya comentado en el apartado 1.1.2 de este estudio.

Pero la Audiencia Provincial introduce también una cuestión de gran relevancia, a saber, la relativa a los límites del control judicial sobre los acuerdos sancionadores adoptados por las cooperativas. De este modo, trae a colación lo señalado en la SAP de Valencia, Sección 9ª, de 16 de enero de 2019 (rec. núm. 1425/2018), al establecer que:

*Aun cuando la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo ha evolucionado hacia una restricción del ámbito del control judicial (principio de injerencia mínima) sobre las decisiones sancionadoras asociativas (Sentencias, entre otras de 16 de junio de 2003 y 31 marzo 2005, 13 de julio de 2007), ello no empece el control en los supuestos en que se resuelva de forma arbitraria, desorbitada o injusta. La intervención judicial habrá de analizar si, en el ejercicio de la potestad sancionadora, la entidad ha respetado los principios de tipicidad, legalidad y proporcionalidad de la sanción y se han cumplido unas garantías mínimas de defensa.*

*La proporcionalidad de la sanción —incluso en su horquilla mínima— es una pena, y por tanto la misma no puede imponerse desconociéndose el conjunto de circunstancias concurrentes en el expediente instruido por el Consejo Rector, y su imposición exige la exteriorización de las razones por las que se opta por una u otra sanción del catálogo estatutario y su extensión, con independencia de su acierto y alcance, de forma que este razonamiento pueda someterse a control a través de los propios mecanismos organizativos y, en su caso, de los judiciales*

(F.D. 4º).

Con ello, la Audiencia Provincial entiende que:

*es precisamente este control judicial el que el juzgador de instancia, en base a la prueba documental practicada, lleva a cabo en el fundamento de Derecho cuarto de su sentencia, exteriorizando adecuadamente las razones por las que considera insuficientes los motivos esgrimidos para imponer el importe máximo de sanción. Dicho razonamiento (...) no se aprecia ilógico o arbitrario, y tiende a velar por el cumplimiento del principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción.*

Al respeto, nada hay que objetar en torno al control judicial para medir la proporcionalidad de la sanción respecto a la infracción cometida. Sin embargo, como hemos analizado al referirnos a la sentencia de instancia, en el apartado 1.1.2 de este estudio, la decisión del Juzgado de Primera Instancia de reducir la sanción impuesta, para garantizar la proporcionalidad, no se ajusta a los criterios que parece entender la Audiencia Provincial y que compartimos plenamente. Además, no es que, como dice la Audiencia Provincial, el Juzgado de Primera Instancia «considera insuficientes los motivos esgrimidos para imponer el importe máximo de sanción» por parte de la Cooperativa, sino que, simplemente, no los considera, por entender que no proceden. Ciertamente, el único criterio que toma en consideración el Juzgado de Primera Instancia para rebajar la cuantía de la multa es el que trae causa de las alegaciones de la Cooperativa y que, como se ha comentado, se vincula a la denominada «solidaridad cooperativa», que nada tienen que ver con la disciplina social. Como se ha señalado ya en el apartado 1.1.2, lejos de limitarse, en la justificación para rebajar la cuantía de la multa, a la falta de motivación por parte de la Cooperativa en cuanto al imposición de la sanción más grave, el Juzgado de Primera Instancia se basa en el planteamiento equivocado de la Cooperativa de vincular la sanción a la falta de solidaridad cooperativa y con ello a la baja del socio, cuando ambos juegan en planos diferenciados.

Finalmente, por todo lo antedicho, la Audiencia Provincial confirma íntegramente la sentencia de instancia, no impone las costas a la parte apelante, al considerar que la determinación cuantitativa de la sanción es materia susceptible de opiniones jurídicas diversas y legítimas, y acuerda la pérdida del depósito constituido.

Ante ello la Cooperativa interpone recurso extraordinario por infracción procesal y recurso de casación respecto de la SAP de Cuenca, Sección 1ª, de 7 de mayo de 2019 (rec. núm. 69/2019). Ambos recursos son admitidos. Los mismos serán objeto de análisis en el siguiente apartado.

## **2. Fundamentación jurídica de la STS 727/2023, Sala de lo Civil, de 28 de febrero de 2023 (rec. núm. 3586/2019) y comentarios al respecto**

La fundamentación jurídica de la STS 727/2023, Sala de lo Civil, de 28 de febrero de 2023 (rec. núm. 3586/2019) gira en torno a lo dos recursos presentados por la Cooperativa. Por consiguiente, a continuación, se procederá a comentar dichos recursos.

### **2.1. Sobre el recurso extraordinario por infracción procesal**

La Cooperativa formula tres motivos en su recurso extraordinario por infracción procesal.

#### *(A) Primer motivo*

Con fundamento en los artículos 469.1.2º, 218.2 y 216 de la LEC, la Cooperativa argumenta que:

*la sentencia recurrida presenta una falta de motivación y de exhaustividad, con una patente omisión de valoración de todas las pruebas practicadas en el proceso, que ni siquiera cita o relaciona (...); la sentencia, al mantener que son insuficientes los motivos esgrimidos para imponer el importe máximo de sanción, es absolutamente ilógica e irracional pues constan debidamente expuestos y acreditados (...); no se ha motivado por qué se reduce la cuantía a 3.000 euros*

(vid. F.D. 2º).

El TS desestima este primer motivo del recurso extraordinario por infracción procesal, al considerar que (vid. F.D. 3º):

1. *No pueden denunciarse como falta de motivación lo que simplemente son desacuerdos con la aplicación de las normas sustantivas por el tribunal de apelación, denunciable en su caso por la vía del recurso de casación.*
2. *La motivación de la sentencia de la Audiencia Provincial, bien la que expone expresamente, bien la que realiza por remisión a los razonamientos de la sentencia del Juzgado (...) [de Primera Instancia], se ajusta a las exigencias del artículo 218.2 de la LEC, pues expresa suficientemente las razones que fundamentan su fallo, con referencia a las pruebas que ha considerado fundamentales y que han permitido a la sociedad cooperativa impugnarla mediante la formulación del recurso de casación.*

*(B) Segundo y tercer motivo*

Ambos motivos giran en torno a la cuestión litigiosa suscitada sobre el apoderamiento *apud acta*. En concreto, la Cooperativa, con fundamento en el artículo 24 de la Constitución española, entiende que se ha lesionado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de no sufrir indefensión que se proyecta en el régimen de garantías legales de los recursos, por existencia de error patente y arbitrariedad en la valoración de la prueba documental, consistente en el poder aportado por el demandante, con omisión de valoración de todo el acervo probatorio existente en las actuaciones y con infracción del principio de valoración conjunta de la prueba, incurriendo la sentencia impugnada en arbitrariedad o manifiesta irrazonabilidad (vid. F.D. 4º).

La Cooperativa, muestra su desacuerdo con la remisión hecha a la argumentación expuesta por el Juzgado de Primera Instancia, que entiende que existe apoderamiento *apud acta* y que se ha hecho en tiempo y forma, e impugna que la Audiencia Provincial haya considerado que el defecto de falta de otorgamiento del poder al procurador se ha subsanado adecuadamente al ser requerido por el juzgado y no se haya considerado presentada la impugnación fuera de plazo (vid. F.D. 4º).

El TS desestima ambos motivos porque:

*no existe ningún error patente ni arbitrariedad en la valoración de la prueba sino una controversia sobre la caducidad de acción de impugnación basada en consideraciones jurídicas, no fácticas.*

## 2.2. Sobre el recurso de casación

La Cooperativa formula dos motivos en su recurso de casación.

### (A) Primer motivo

La Cooperativa alega infracción del artículo 38 de la LCCM y por ello también del artículo 20 de los Estatutos Sociales, al no apreciar la caducidad de la acción planteada por el socio que causa baja. Concretamente, se argumenta que la infracción se ha producido porque la sentencia recurrida considera formulada dentro del plazo la impugnación del acuerdo de la Asamblea General, pese a que la demanda de impugnación del acuerdo se presentó sin acompañar el apoderamiento al procurador y el apoderamiento *apud acta* se realizó una vez transcurrido el plazo de impugnación (vid. F.D. 6º).

El TS desestima el motivo y establece que (vid. F.D. 7º):

*presentada la demanda dentro de plazo, la posterior subsanación de la falta de otorgamiento de apoderamiento al procurador que la suscribía no determina que la demanda haya sido presentada, a efectos del cumplimiento del plazo para accionar, en el momento de la subsanación. El momento temporal determinante para decidir si la acción había caducado es el de la representación de la demanda.*

Para ello, el TS considera que la Audiencia Provincial aplica correctamente la doctrina del TC, y refuerza la misma argumentación, a la luz de la STC 238/2002, de 9 de diciembre, y de la jurisprudencia sentada por la misma Sala del TS, en las sentencias 537/2008, de 11 de junio, y 369/2021, de 28 de mayo.

### (B) Segundo motivo

La Cooperativa invoca (vid. F.D. 8º):

*infracción de los artículos 37 y 38 de la LCCM y por ello de los artículos 1 y 19 de los Estatutos Sociales, en relación con la doctrina jurisprudencial del TS relativa al control judicial de las decisiones sancionadoras asociativas, la intervención judicial en la potestad sancionadora, el principio de intervención mínima, y la teoría de los actos propios, que la resolución impugnada infringe.*

En concreto, la Cooperativa alega la aplicación de la doctrina de los actos propios «para considerar proporcionada la cuantía de la sanción impuesta al socio [que causa baja], con base en que este había sido presidente de la cooperativa».

A continuación, la Cooperativa razona que:

*la sentencia recurrida se opone a la doctrina jurisprudencial del TC y del TS en relación al control judicial de las decisiones sancionadoras asociativas<sup>13</sup>, la intervención judicial en la potestad sancionadora, y el principio de intervención mínima, al establecer como adecuada la sanción de 3.000 euros por la comisión de la falta muy grave prevista en los estatutos, sin explicar ni detallar las razones o motivos para esa imposición.*

Por todo ello, la Cooperativa concluye afirmando que:

*la sentencia recurrida ha rebasado el alcance del control jurisdiccional sobre la potestad de organización de la Cooperativa demandada, pues declarada y probada la comisión de una falta muy grave por el Tribunal la reducción de la sanción excede de aquel control.*

El TS desestima el motivo por distintas razones (vid. F.D. 9º):

1ª. Respecto a la cuestión de la doctrina de los actos propios, entiende el TS que:

*el hecho de que (...) [el socio que causa baja] haya sido presidente de la cooperativa, pese a lo cual ha impugnado el acuerdo adoptado por sus órganos rectores por considerar desproporcionado que se haya impuesto la sanción en su grado máximo, no contradice la doctrina de los actos propios.*

Para llegar a dicha conclusión, el TS, primero, señala que:

*Esta doctrina se asienta en la buena fe o, dicho de otra manera, en la protección a la confianza que el acto o conducta de una persona suscita objetivamente en otra o en otras. El módulo regulador es la objetividad, o sea, el significado que, de*

13. En concreto, como se señala en el F.D. 9º, la Cooperativa invoca la doctrina sentada por el TC sobre la facultad de autoorganización que el artículo 22 de la Constitución reconoce a las asociaciones, en concreto, en la sentencia 104/1999, de 14 de junio, sentencia que sigue la línea iniciada en la sentencia 218/1988, de 22 de noviembre.

*acuerdo con los criterios generales del obrar en el tráfico jurídico, ha de dársele a tal acto o conducta.*

Y, acto seguido, señala que:

*(...) una cosa es que se entiende que quienes ingresen en una cooperativa conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias, a las que quedan sometidos (con más razón si cabe si ostentan cargos de dirección en la cooperativa) y otra muy distinta, que haber sido presidente de la cooperativa pueda crear en la cooperativa la confianza en que dicha persona renuncia a considerar improcedente o, cuanto menos, desproporcionada la sanción que puedan imponerle los órganos rectores de la cooperativa y que renuncia a impugnar el acuerdo que impone la sanción.*

2ª. Respecto a la amplitud del control judicial de los acuerdos de la sociedad cooperativa, el TC comienza reconociendo que «es problemático [determinar] si el ámbito de protección del derecho de asociación se extiende a las figuras asociativas de finalidad lucrativa», entre las que se encuentran las cooperativas.

Con apoyo en la STC 23/1987, de 23 de febrero, el TS concluye que la cuestión controvertida no es propiamente si las sociedades, y en concreto las sociedades cooperativas con finalidad lucrativa, entran o no en el ámbito del artículo 22 de la Constitución, sino en determinar cuál es el alcance del derecho fundamental de asociación cuando se predica de las personas jurídicas con finalidad lucrativa y, en concreto, de las sociedades cooperativas.

El TS considera que las sociedades, y en concreto las sociedades cooperativas con finalidad lucrativa, entran en el ámbito del artículo 22 de la Constitución, por más que sea muy importante la modalización que supone la naturaleza y finalidad de tal sociedad. Recurre para ello a la evolución histórica para precisar que «las sociedades de todo tipo se entendieron siempre vinculadas de un modo u otro con el derecho de asociación».

Por su parte, en lo que se refiere al alcance del derecho fundamental de asociación cuando se predica de las personas jurídicas con finalidad lucrativa y, en concreto, de las sociedades cooperativas, el TS se apoya en la STC 96/1994, de 21 de marzo, que versó sobre el control judicial de los acuerdos disciplinarios de las sociedades cooperativas, así como en la STC 226/2016, de 22 de diciembre, que confirma la línea jurisprudencial iniciada por aquella. Así, se entiende que siempre que hay un perjuicio económico significativo, como sucede en el caso objeto de litigio para con el socio que causó baja en la Cooperativa, «el ámbito de la cognición del tribunal para revisar



el acuerdo disciplinario es amplio y no se encuentra constreñido por el derecho a la autoorganización de la sociedad cooperativa».

A nuestro entender este planteamiento resulta coherente también con la jurisprudencia del propio TS, que ha evolucionado hacia una restricción del ámbito del control judicial sobre las decisiones asociativas, hasta concluir que dicho control debe limitarse, si se han respetado todas las reglas de competencia y forma en el expediente sancionador, a la existencia o no de una «base razonable» para el acuerdo sancionador que corresponda<sup>14</sup>.

En efecto, en el caso objeto de estudio, se concluye que se ha respetado el procedimiento sancionador. No obstante, se discute la «base razonable» para acordar la máxima sanción prevista en los Estatutos Sociales para las faltas muy graves. Base razonable que no es otra que la proporcionalidad que debe existir entre la sanción y la infracción cometida. Además, todo ello conecta perfectamente con la SAP de Valencia, Sección 9ª, de 16 de enero de 2019 (rec. núm. 1425/2018), traída a colación en la sentencia previa de Audiencia Provincial (*supra* 1.2).

Lo que sucede es que el TS vuelve a incidir en los mismos errores que se han comentado al analizar la sentencia del Juzgado de Primera Instancia (*supra*, 1.1.2), para justificar que procede reducir la cuantía de la multa impuesta al socio que causó la baja, a saber, los errores que traen causa de confundir la baja del socio con el expediente sancionador que a este se le impone, de la que deriva la sanción impuesta, y, por ello, también, lo que es propio de la disciplina social o potestad disciplinaria y lo que es propio de la denominada «solidaridad cooperativa». En concreto, esos errores se plasman en los puntos siguientes del F.D. 9º de la sentencia:

16. *Otro dato relevante es que en la instancia se ha determinado, con base en la prueba practicada, que la motivación de los órganos rectores de la cooperativa al imponer la sanción en su cuantía máxima fue disuadir a los cooperativistas de darse de baja en la cooperativa, pues el hecho determinante de la sanción fue la solicitud de la baja en la cooperativa formulada por el demandante, que fue calificada por el Consejo Rector de la cooperativa como injustificada.*
17. *Esta motivación sí es relevante respecto de la eficacia del derecho de asociación, pero no para impedir que los tribunales revisen el acuerdo sancionatorio y moderen la sanción impuesta, como sostiene la cooperativa, sino justamente en un sentido contrario, para justificar que el tribunal haya efectuado un control de la potestad disciplinaria de la cooperativa y haya reducido hasta la cantidad postulada por el demandante el importe de la sanción, pues la cuantía de la*

14. STS, Sala de lo Civil, de 30 de noviembre de 2006, F.D. 3º (rec. núm. 5112/1999).

*sanción que impuso la cooperativa venía determinada por una restricción del derecho del socio cooperativista a darse de baja de la cooperativa, ya que se intentaba disuadir a los socios de que abandonaran la cooperativa mediante la imposición de una sanción desproporcionada a un socio que había solicitado la baja.*

18. Hemos declarado (por todas, sentencias 289/2020, de 11 de junio, 229/2021 y 231/2021, ambas de 27 de abril) que la baja de un socio es uno de los acontecimientos más relevantes de la vida cooperativa, en relación con los principios de adhesión voluntaria y abierta (“puerta abierta”), pues el socio puede abandonar voluntariamente la cooperativa mediante la recuperación de sus aportaciones, con el cumplimiento de determinadas condiciones establecidas legal y estatutariamente.
19. En una sociedad como la cooperativa, caracterizada por el principio de “puerta abierta”, por el que el socio puede causar baja en la cooperativa en los términos establecidos en los estatutos sociales (derecho que en la ley castellano manchega se regula en sus artículos 28 y siguientes), un acuerdo que imponga una sanción en su cuantía máxima con la pretensión de disuadir a los socios de que hagan uso de su derecho a solicitar la baja, vulnera el derecho de asociación de los socios, una de cuyas facetas consiste en la libertad de dejar de pertenecer a la asociación, como ha declarado el Tribunal Constitucional en sentencias tales como 104/1999, de 14 de junio, y 42/2011, de 11 de abril, por más que en las sociedades cooperativas el ejercicio de este derecho esté condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos legales y estatutarios.

En lo que se refiere a nuestra valoración, por lo ya indicado en el apartado 1.1.2, concluimos que, si bien procede rebajar la multa impuesta, ello se debe exclusivamente a que, a pesar de que se haya concluido la existencia de la infracción, no se ha conseguido probar por parte de la Cooperativa la proporcionalidad existente entre la infracción cometida por el socio que causa baja y la sanción impuesta a este. Además, como el socio que causó baja tampoco justifica la desproporción existente entre la sanción y la infracción cometida, y, en consecuencia, el motivo por el que la sanción debe rebajarse a 3.000 euros, desde los 12.000 euros inicialmente impuestos, consideramos que lo más lógico hubiera sido rebajar la multa a 5.400 euros, es decir, a la cuantía media dentro del baremo fijado en los Estatutos Sociales, que oscila entre los 1.201 euros y los 12.000 euros (cfr. artículo 19.1.a).

### 3. Valoración final

La sentencia objeto de análisis, al igual que sucede con la sentencia de instancia, acierta al rebajar la sanción impuesta al socio que causó baja en la sociedad, por la falta de proporcionalidad entre la infracción cometida y la sanción impuesta.

No obstante, discrepamos en la forma de llegar a la conclusión de que se ha producido la desproporcionalidad y en la cuantía finalmente impuesta como sanción.

Consideramos que la única razón para concluir que existe desproporción es la falta de motivación por parte de la Cooperativa para imponer la sanción máxima.

Las alegaciones de la Cooperativa se ciñen a la denominada «solidaridad cooperativa» y estas nada tienen que ver con la disciplina social, en la que se encuadra, realmente, la cuestión litigiosa. Por tanto, dichas alegaciones no debieran haberse tenido en cuenta.

El socio que causa baja tampoco justifica la desproporción existente entre la sanción y la infracción cometida, y, por ende, tampoco por qué la sanción debe ser de 3.000 euros.

Por todo ello, resulta más equitativo rebajar la multa a 5.400 euros, es decir, a la cuantía media dentro del baremo fijado en los Estatutos Sociales, que oscila entre los 1.201 euros y los 12.000 euros.

## Bibliografía

- ARRIETA IDIAKEZ, Francisco Javier: *La baja como causa de finalización de la relación societaria entre la persona socia y la sociedad cooperativa*. Dykinson, Madrid, 2019, pp. 1-196.
- LÓPEZ GANDÍA, Juan: *Las cooperativas de trabajo asociado y la aplicación del Derecho del Trabajo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 1-604.
- MORAL VELASCO, Elías: «Artículo 51». En *Cooperativas. Comentarios a la Ley 27/1999, de 16 de julio* (GARCÍA SÁNCHEZ, J.A., Coord.). Consejo General del Notariado, Madrid, tomo I, 2001, pp. 255-263.
- PAZ CANALEJO, Narciso: «Baja del socio cooperador: causas, clases y procedimientos». En *Cuadernos de Derecho Judicial. Asociaciones, fundaciones y cooperativas*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995, pp. 207-277.
- VIGUERA REVUELTA, Rodrigo: *El derecho de reembolso en las sociedades cooperativas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1-382.

# OTRAS APORTACIONES

---

**Rocío Muñoz Benito**

Modelos de buenas prácticas en la creación de comunidades energéticas de Andalucía como modelo social para un desarrollo sostenible



# MODELOS DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA CREACIÓN DE COMUNIDADES ENERGÉTICAS DE ANDALUCÍA COMO MODELO SOCIAL PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

**Rocío Muñoz Benito**

Profesora Ayudante Doctora (Contratada Doctora)

Área de Economía Aplicada

Facultad de Ciencias del Trabajo

Universidad de Córdoba

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0201-6260>

## RESUMEN

La pobreza energética es un problema social en España que se ha visto especialmente agravado por el actual escenario de inflación y cambio climático. Los cambios normativos actuales han permitido la creación de cooperativas energéticas que se están convirtiendo en una posible solución que permite obtener energía renovable a precios asequibles tanto para particulares como para empresas. Los proyectos piloto están permitiendo analizar los diferentes modelos de funcionamiento que ayudarán al desarrollo de un adecuado marco normativo.

Existen diferentes modelos en función de los agentes implicados, la forma jurídica, la forma de generación o financiación entre otras. Este trabajo pretende mostrar tres modelos que se están desarrollando en Andalucía y que pueden servir de ejemplo para otros proyectos de similares características.

**PALABRAS CLAVE:** Autoconsumo colectivo, Comunidades energéticas, ODS, Pobreza energética, Desarrollo sostenible.

**ABSTRACT**

Energy poverty is a social problem in Spain that has been especially aggravated by the current scenario of inflation and climate change. The current regulatory changes have allowed the creation of energy cooperatives that are becoming a possible solution that allows obtaining renewable energy at affordable prices for both individuals and companies. The pilot projects are making it possible to analyze the different operating models that will help to develop an adequate regulatory framework.

There are different models depending on the agents involved, the legal form, the form of generation or financing, among others. This work aims to show three models that are being developed in Andalusia and that can serve as an example for other projects with similar characteristics.

**KEYWORDS:** Collective self-consumption, Energy communities, SDG, energy poverty.

**CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS:** Q420, Q43, D6, I32.



## Introducción<sup>1</sup>

La Pobreza Energética es una realidad en España que, según los datos del último informe publicado en enero de 2023 por Save the Children<sup>2</sup> afecta a millones de personas en nuestro país deteriorando la salud de la población especialmente vulnerable como niños y ancianos que viven en entornos inadecuados para los estándares actuales. En nuestro país 6.780.000 personas no pueden mantener su casa a una temperatura adecuada, el 13,1% de las niñas, niños y adolescentes en España viven en estos hogares, 4.500.000 de personas pagan sus facturas con retraso debido a las dificultades económicas, 1.707.000 personas tienen a la vez algún impago y temperaturas inadecuadas. Estos datos suponen que el 20,2% del total de la población española podría hallarse en algunas de las realidades descritas. En el caso de familias con bajos recursos el porcentaje de renta destinada al pago de la energía es significativamente alto, lo que implica destinar menos recursos a otros usos como alimentación lo que agrava su vulnerabilidad, más aún en un entorno de inflación como el que nos encontramos<sup>3</sup>.

La pobreza energética puede definirse como un conjunto de factores que tienen como consecuencia que una vivienda no pueda atender las necesidades elementales de suministro de energía para garantizar la salud de los miembros de una unidad familiar (Comité Económico y Social Europeo, 2011). Esta situación se produce por la combinación de tres elementos: nivel de renta bajo, calidad insuficiente de las edificaciones lo que implica un aislamiento térmico inadecuado y unos elevados precios de la energía (Thomson & Snell, 2013). La pobreza energética debe ser considerada como un problema medioambiental y social que por los efectos del cambio climático tenderá a agravarse en Europa en los próximos años y especialmente en el sur del continente (European Commission & Directorate-General for Energy, 2010).

1. El contenido de este artículo es fruto de las actividades de divulgación realizadas en el marco del proyecto Territorio Social Córdoba impulsado por la Diputación de Córdoba en colaboración con FUNDECOR (Fundación para el desarrollo de la provincia de Córdoba). El proyecto de Dinamización de la Economía Social en la provincia de Córdoba nace como una iniciativa conjunta de Fundecor y las Mancomunidades territoriales (Mancomunidad de Municipios de Los Pedroches, Mancomunidad de Municipios del Valle del Guadiato, Mancomunidad de Municipios de la Vega del Guadalquivir, Mancomunidad de Municipios Campiña Sur, Mancomunidad de Municipios de la Subbética, Mancomunidad de Municipios Guadajoz y Campiña Este, Mancomunidad de Municipios Alto Guadalquivir) para establecer medidas de desarrollo y fomento de la economía social en el territorio.

2. Informe Pobreza energética en familias con hijos e hijas a cargo en España. Disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2023-01/Pobreza\\_energetica\\_en\\_familias\\_con\\_hijos\\_e\\_hijas\\_a\\_cargo\\_en\\_ESP.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2023-01/Pobreza_energetica_en_familias_con_hijos_e_hijas_a_cargo_en_ESP.pdf)

3. Según datos del INE, la inflación anual estimada del IPC en el primer trimestre de 2023 fue del 4,1%

Según el último informe publicado sobre la pobreza energética en España, algunos indicadores han mejorado, pero otros han empeorado sustancialmente. Los cálculos se realizan en base a cuatro indicadores propuestos por el Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV) y adoptados en la ENPE como indicadores principales para monitorizar su seguimiento en España. El EPOV establece como evidencias de la pobreza energética la incapacidad de mantener una temperatura óptima en el hogar que garantice la salud, el retraso en el pago de las facturas, un gasto energético excesivamente bajo o un gasto en suministros energéticos que es desproporcionado sobre el nivel de ingresos de la unidad familiar. Los cuatro indicadores utilizados en este informe definen el porcentaje del número de hogares que presentan alguna de estas manifestaciones, así pues, mientras tres de los indicadores se mantienen prácticamente igual entre 2021 y 2022, el dato de temperatura inadecuada del hogar sufre un importante incremento pasando del 10,9% de los hogares españoles al 14,3%.

Esta realidad nos lleva a la necesidad de conocer las causas y explorar nuevas formas de abastecimiento más baratas, sostenibles y accesibles. Uno de los principales elementos a considerar en el origen del problema, además de bajos niveles de renta es la inadecuada estructura tarifaria en España que perjudica a los consumos energéticos más bajos. Otra cuestión relevante es la necesidad de rehabilitación energética para mejorar el aislamiento térmico que normalmente se da en edificaciones donde habitan familias con los niveles más bajos de renta. También el uso de electrodomésticos menos eficientes y por ende más baratos pero que repercuten negativamente en el consumo (Martín-Consuegra et al, 2019). Por otra parte, cada vez surgen más iniciativas que pretenden ofrecer alternativas a los sistemas tradicionales de abastecimiento entre las que destacamos las comunidades energéticas. Estas iniciativas se caracterizan por sus formas de gobierno basadas en concepto de bien común y por ende a la Economía Social. Sus propuestas tienen como objetivo la creación de un modelo energético más resiliente utilizando la reubicación de las infraestructuras generadoras de energía a la vez que reduce el consumo (Atutxa, et al., 2022).

## **Pobreza energética en la Agenda 2030**

Dada la importancia de esta realidad y su enfoque multidisciplinar es objeto de análisis y propuestas en el marco de la Agenda 2030, en concreto es un tema transversal que podemos encontrar en los siguientes objetivos: ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; ODS 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna; ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países; ODS 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes

y sostenibles; ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. También se ha abordado en diferentes estudios, medidas gubernamentales y estrategias transnacionales tales como la red de investigación ENGAGER<sup>4</sup>, la Alianza por la rehabilitación de viviendas o políticas por parte del Estado como por ejemplo la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 (ENPE), que tiene como objetivo prioritario establecer las bases que permitan la realización de un diagnóstico holístico de la pobreza energética, así como de su evolución en España de manera que se puedan establecer medidas para reducir el número de hogares que se encuentran en situación de pobreza energética en el horizonte temporal 2019-2024.

El derecho a la energía no está reconocido en ningún instrumento jurídico internacional como un derecho humano, tampoco en el derecho español, no obstante, algunos autores demandan que la energía sea considerada un servicio esencial, tal y como ocurre con la educación o la atención sanitaria garantizando así el derecho al acceso considerándola un bien común (Guayo, 2020). La justicia energética tiene como objetivo la protección de los derechos humanos en materia energético en base a ocho principios: disponibilidad, sostenibilidad, asequibilidad, proceso debido (due process), transparencia y dación de cuentas, equidad intrageneracional, equidad intergeneracional y responsabilidad (McHarg, 2020).

## **Alternativas al modelo energético convencional**

La Unión Europea por medio de la Unión de la Energía está impulsando un cambio en el modelo energético en el que la ciudadanía es la protagonista de esta estrategia europea que define las prioridades de las futuras políticas garantizando la transición energética hacia un sistema energético asequible, sostenible y seguro (Comisión Europea, 2015). El Real Decreto Ley 23/2020<sup>5</sup> tiene el objetivo de promover en España la participación de los distintos actores en la transición energética entre otras vías mediante el fomento de comunidades energéticas locales (MITECO, 2020).

La normativa europea, introduce dos conceptos sobre lo que se entiende como comunidad energética: Comunidad Ciudadana de Energía, CCE (Directiva UE 2019/944, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, Art.

4. La red acción COST ENGAGER 2017-2021 proporciona información sobre la investigación y mejora de la pobreza energética en los hogares de Europa, facilitando el desarrollo de marcos políticos integrales desde una perspectiva innovadora. <http://www.engager-energy.net/>

5. Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

16) y Comunidad de Energía Renovable, CER (Directiva UE 2018 / 2001, fomento uso de energía procedente de fuentes renovables, Art. 22).

Según este marco normativo, las Comunidades de Energías Renovables son

*entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras.*

### Ilustración 1: Mapa de comunidades energéticas en Europa



Fuente: repositorio de información de la Unión europea  
<https://ec.europa.eu/newsroom/ener/items/774917/en>

Por tanto, estas comunidades se basan en instalaciones de cualquier fuente de energía siempre que sea renovable proporcionando una serie de ventajas derivadas de la inversión y autogestión según el Instituto para la diversificación y ahorro de la energía (IDAE, 2023). No obstante, también es importante destacar algunos inconvenientes en este tipo de modelos tales como la elevada inversión, la complejidad de los trámites administrativos o la falta de espacio físico.

Las comunidades energéticas poseen múltiples ventajas tales como ahorro de costes, rentabilidad del excedente, autogestión, sostenibilidad, reducción del impacto ambiental, etc. En determinados entornos como el rural a estas ventajas podemos añadir la creación de empleo y la contratación de empresas locales, ayuda a combatir la despoblación, es una solución eficaz para los problemas de abastecimiento de algunas zonas, mejora de los conocimientos técnicos de los residentes, entre otros.

El papel de las administraciones locales es fundamental ya que pueden ayudar a salvar algunos obstáculos y dinamizar proyectos en la zona mediante la labor de captación de fondos, poner a disposición del proyecto terrenos o superficies, facilitar los trámites y formar a los residentes para que conozcan las ventajas de este tipo de proyectos e incluso implicarse como un socio más.

## Modelos de buenas prácticas

En este punto analizaremos el concepto de comunidades energéticas y autoconsumo colectivo mediante el ejemplo de tres comunidades ya constituidas, para mostrar sus singularidades, ventajas e inconvenientes desde la experiencia práctica de cada uno.

### *Caso 1: Proyecto comunidades energéticas de la Escuela de economía social, modelo - Alumbra Comunidad Energética de Arroyomolinos de León (Huelva)*

Arroyomolinos de León es un pueblo de 950 habitantes en el que el proyecto de comunidad nace de la ciudadanía gracias al empuje de una asociación comarcal denominada MUTI espacio evolutivo, cuyo objetivo es trabajar por el desarrollo sostenible del mundo rural de una forma integral, participativa. Este colectivo vio en las comunidades energéticas un potencial de desarrollo local con capacidad de ser elemento tractor de otros muchos proyectos más allá de la finalidad de autoconsumo compartido. El proyecto se abordó como un proceso de transición ecosocial e inclusivo para promover la igualdad y reducir la vulnerabilidad, integrándolo en una iniciativa que ya llevaba algunos años funcionando con éxito que se implicaba la gestión de una oficina itinerante de asesoramiento energético que tenía como objetivo formar e informar a la ciudadanía de la comarca sobre diversas cuestiones relacionadas con el consumo energético.

Aunque inicialmente el proyecto se impulsa desde una asociación, el objetivo siempre fue crear una cooperativa como figura jurídica que gestionara el mismo, invitando a participar a la administración pública que inicialmente tuvo ciertas re-

servas sobre el proyecto. No obstante, se consiguió la implicación del ayuntamiento por dos vías, en primer lugar, mediante la presentación de una solicitud de ayudas al IDAE para una instalación municipal de autoconsumo compartido en los edificios del consistorio que sirvió de ejemplo de buenas prácticas y generación de confianza la ciudadanía y, por otra parte, la cesión de una cubierta de un edificio municipal para que la comunidad energética pudiera utilizar para la instalación de placas solares.

El papel de la asociación impulsora del proyecto fue fundamental en la parte de sensibilización, orientación y formación de los residentes, pero también en la generación de confianza y búsqueda de recursos para la instalación por diferentes vías. Una de las formas más singulares de captación de recursos fue un proyecto presentado a un “renovathon de ideas” organizado por Green Peace<sup>6</sup> en el que la iniciativa resultó premiada, lo que ayudó a financiar la primera instalación.

El proyecto también está vinculado a la comunidad educativa del municipio ya que la cubierta cedida para la instalación fue la de un colegio. En colaboración con este centro educativo se puso en marcha una campaña de *crowdfunding* en colaboración con Green Peace que permitió captar casi treinta mil euros que se destinaron también a la instalación. La visibilidad del proyecto de *crowdfunding* permitió que un fabricante internacional de placas solares se interesara por esta iniciativa y decidiese donar las placas solares para el proyecto junto con las horas de trabajo de instalación necesarias de una empresa especializada para el montaje de los equipos.

Hoy en día la Comunidad energética Arroyo Alumbra es una realidad, constituida oficialmente, cuyos socios son vecinos del municipio y dos asociaciones locales, Mutis, que fue la impulsora del proyecto y la asociación de padres y madres del colegio en cuyo tejado se realizó la instalación.

Algunas de las principales barreras o dificultades del proyecto fueron la necesidad de coordinar a múltiples agentes implicados, los tiempos derivados de la tramitación, ejecución y puesta en marcha, así como diferentes cuestiones técnicas como las infraestructuras que eran responsabilidad de la administración y que deben permitir la conexión del proyecto con la red de abastecimiento.

A la instalación se conectarán treinta familias del municipio y tres negocios locales. El ahorro estimado por familia es de doscientos euros para las familias y de dos mil para los establecimientos comerciales. Entre los puntos fuertes del proyecto se encuentra la experiencia y capacidad de la asociación impulsora como agente dinamizador de procesos participativos, su cercanía y conocimiento del territorio de las

6. Renovathon, un hackathon virtual de energía renovable contra la pobreza energética. Un maratón de ideas para poner la inteligencia colectiva a inventar y co-crear el mejor prototipo que resuelva un reto demandado por la sociedad: Cómo crear una bolsa de excedentes de energía renovable para erradicar la pobreza energética, especialmente entre mujeres. <https://es.greenpeace.org/es/noticias/hackathon-greenpeace/>

personas. También el hecho de haber utilizado el sistema de crowdfunding que permitió maximizar el impacto y el reconocimiento del proyecto más allá de sus límites territoriales.

### *Caso 2: Adegua, Comunidad Local de Energía de Guadajoz y Campiña este de Córdoba*

Esta iniciativa surge en el año 2019 en el seno del grupo de desarrollo rural (GDR) Adegua. La Asociación para el Desarrollo del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba, ADEGUA tiene como finalidad servir de elemento de convergencia y representación de todos los particulares, instituciones, entidades y agentes interesados en el desarrollo endógeno, sostenible y equilibrado de los municipios que componen actualmente la Comarca del Guadajoz y Campiña Este de Córdoba (Baena, Castro del Río, Espejo, Nueva Carteya y Valenzuela), así como de aquellos otros que en un futuro pudieran integrarse en la misma. Sus objetivos son la promoción del desarrollo y la diversificación económica para lo que facilitan el apoyo financiero a proyectos e iniciativas de emprendedores.

Este proyecto se basa en tres pilares, el enfoque social, enfoque participativo y local, en este caso rural. A través del programa LIDER los GDR gestionan fondos para el desarrollo rural que incluyen acciones de cooperación entre los propios grupos. Es en el marco de este tipo de actuaciones conjuntas en las que se enmarca el proyecto de comunidad energética. Además de los municipios antes mencionados se sumaron Aljarafe-Doñana, la Comarca del Guadalhorce en Málaga y la zona de medio Guadalquivir en Córdoba, lo que suma un total de cuarenta y dos municipios, trescientos cincuenta mil habitantes.

El proyecto comienza con la búsqueda de ejemplos de buenas prácticas realizados en otras comunidades autónomas, es por ello que contactan con la Comunidad energética Sapiens en la comunidad Valenciana. Sapiens Energía es pionero en diseño, ejecución y gestión de Comunidades Energéticas Locales (CEL) convirtiendo a sus miembros en productores, gestores y usuarios de energía de fuentes renovables, mediante instalaciones de autoconsumo de su propiedad. Llíria fue uno de los primeros municipios de España en poner en marcha un nuevo sistema energético local descentralizado, justo, eficiente y sostenible. Esta cooperativa aportó formación, dinamización y metodología al proyecto comenzando por un estudio previo de cuáles podrían ser los agentes colaboradores del considerando los medios, recursos y capacidades que aportarían al mismo.

A finales de 2021 la cooperativa estaba constituida y desde entonces la coyuntura económica en un marco de inflación ha impulsado el proyecto. El proyecto ha contado como pilar fundamental para su desarrollo las agrupaciones de empresarios del territorio. Los GDR implicados desarrollaron hojas de ruta individuales para cada uno de los municipios que los conforman, sirviendo de apoyo, formando, asesorando e informando a todos los que se han interesado en el proyecto contando con el apoyo técnico de la UE por medio del proyecto de Energy Communities Repository's y también del IDAE. Algunas de las ayudas solicitadas priorizan a municipios con una gran pérdida demográfica, en estos casos los ayuntamientos han tenido una mayor implicación.

Desde un punto de vista operativo, para el desarrollo de todas las acciones de manera coordinada se ha firmado un convenio entre la cooperativa, los GDR y los ayuntamientos. La presencia de los ayuntamientos ha dado confianza a los participantes facilitando la implicación de la ciudadanía en el proyecto a la vez que han ayudado a agilizar los trámites con otros agentes. En algunas localidades existían empresas de ingeniería que surgieron al inicio del desarrollo de las energías renovables pero que actualmente habían disminuido su volumen de negocio, su implicación en el proyecto ha sido clave junto con las empresas de instalación ya que por medio de convocatorias se ha posibilitado su participación en el proyecto que, en algunos casos, ha permitido incluso la ubicación de las placas en los tejados de los propios empresarios participantes.

Actualmente la cooperativa tiene 120 socios entre los que se encuentra un numeroso grupo de PYMES, pero también ciudadanos puesto que ha primado la componente social del proyecto. En el caso de la administración local cabe señalar el caso de Espejo en el que el ayuntamiento ha facilitado superficies de edificios, reservando así parte de la producción para el abastecimiento de servicios sociales tales como banco de alimentos, guardería para temporeros y una asociación de personas con discapacidad intelectual. En el caso de Baena se ha negociado a través de una asociación denominada Baena Solidaria que tiene diez pisos para prestar asistencia a diferentes perfiles tales como mujeres maltratadas, jóvenes tutelados, inmigrantes, personas sin vivienda, etc. La inclusión de estos colectivos como beneficiarios del proyecto ha sido clave en la presentación de la propuesta de financiación al IDAE.

Respecto a la financiación, se ha participado en la convocatoria del Pacto Verde Europeo<sup>7</sup> que cuenta con una financiación de mil millones de euros para impulsar la

7. Programa HORIZON 2020, dedicada al Pacto Verde Europeo (European Green Deal), con el objetivo de estimular la recuperación de Europa de la crisis del coronavirus al convertir los desafíos ecológicos en oportunidades de innovación. [https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-cc-activities\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-cc-activities_en.pdf)



transformación en el marco de la UE para una economía verde y digital con un proyecto piloto de un proceso participativo para diseñar el modelo energético del futuro. Otra vía de financiación ha sido por medio de la oficina de información comunitaria del IDAE anteriormente indicada.

Entre las barreras que señalan los promotores del proyecto es importante destacar la problemática de la cofinanciación de algunas de las ayudas destinadas a este tipo de proyectos que dificulta su ejecución si tenemos en cuenta el perfil de los participantes en las cooperativas.

### *Caso 3: Proyecto impulsado por FAECTA en colaboración con Ekiluz para la puesta en marcha de cooperativas energéticas en Andalucía*

FAECTA es la Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo mientras que Ekiluz es una iniciativa de cooperativas energéticas respaldada por el Grupo Mondragón, Repsol y la ingeniera Krean.

Esta iniciativa surge para dar respuesta a una necesidad social de abastecimiento energético en un contexto de inflación creciente incorporando a miles de personas a la generación de su propia energía por medio de un modelo cooperativo posibilitando la inclusión a personas y municipios sin exclusiones derivadas del tamaño, nivel de conocimientos o renta. El proyecto tiene entre sus objetivos impulsar un modelo cooperativista que minimice los riesgos técnicos y económicos ayudando también a captar fondos del programa Next Generation por medio de la asistencia, el asesoramiento y la formación.

Los principios que definen a una comunidad energética son los mismos que rigen a las cooperativas de manera que los ciudadanos asumen una responsabilidad jurídica que se limita a su aportación a dicha cooperativa. En España las cooperativas están protegidas en el artículo 129 de la Constitución

*Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*

Este nuevo modelo social de acceso a la energía ha creado una nueva línea de actuación de manera que las cooperativas de consumo se están integrando en FAECTA junto con las cooperativas de trabajo que tradicionalmente formaban parte de esta, ayudando a impulsar las comunidades energéticas dentro de sus ámbitos de

actuación fundacionales. Esta iniciativa puede considerarse un proyecto estratégico para impulsar un cambio de paradigma en Andalucía que se ha iniciado en Córdoba como experiencia piloto mediante un acuerdo entre la Diputación, FAECTA, Agencia de la energía y Ekiluz para producir y consumir localmente energía verde y sostenible mediante una gestión democrática que sea capaz de cubrir la totalidad de las necesidades de consumo energético de las familias PYMES y ayuntamientos que deseen sumarse.

Desde un punto de vista técnico el proyecto se desarrollará por medio de la construcción de miniplantas que pueden dar abastecimiento en un entorno de veinticinco kilómetros con una inversión prevista de entre 800 y 1500 euros por participante en función de la capacidad de captación de ayudas del proyecto. Para su difusión se ha creado una aplicación móvil ya que el volumen de participantes es elevado lo que incrementa la complejidad de las comunicaciones y la toma de decisiones.

En este proyecto hay múltiples agentes donde juegan un papel fundamental las distribuidoras que han facilitado la gestión. En cuanto a la implicación de las administraciones públicas hay que señalar que los terrenos en los que se ubican las plantas corresponden a espacios actualmente vacíos que no poseen uso agrícola tales como escombreras o vertederos municipales ya que uno de los objetivos fundamentales del proyecto es minimizar el impacto medioambiental. A futuro se pretende conseguir un modelo ideal que permita la incorporación de los ayuntamientos como socio consumidor

Inicialmente se presentaron quince proyectos cordobeses a las ayudas del IDAE por un importe de diecisiete millones de euros, lo que supone una inversión total de treinta y un millones de euros en la provincia que generará un volumen de empleo de más de treinta y cinco mil personas gracias al acuerdo con Ekiluz en el que se prima la ejecución por parte de cooperativas y pymes locales y añadiendo también la creación de una comercializadora conjunta.

El proyecto se encuentra en una fase de captación de familias, empresas y administraciones como socias consumidoras que permita cubrir el 100% de sus necesidades, cuya aportación dependerá de su factura actual de consumo energético considerando un mínimo de mil euros que se devolverán en los once primeros años y que se podrá financiar de manera personalizada. Por su parte las entidades públicas locales podrán trasladar la generación de sus paneles a colectivos vulnerables o aplicarlo a sus consumos propios. Cada cooperativa podrá garantizar el consumo durante veinticinco años con un coste estable de 30 euros por Mw-hora, tanto del consumo, el mantenimiento y la gestión, pudiendo al cabo de cinco años desvincularse si así lo desea del grupo Ekiluz.

Este modelo permite obtener los siguientes beneficios a nivel medioambiental, social y económicos en el ámbito local, cálculo individual del impacto en la factura del consumo energético, mejorar la competitividad de las empresas locales al estabilizar el coste de la energía, mínimo impacto por las reducidas dimensiones de las plantas que ocupan entre una y dos hectáreas como máximo, reduce las emisiones de CO<sub>2</sub> a la vez que promueve la economía circular y el desarrollo sostenible.

## **Conclusiones**

El modelo de las comunidades energéticas es un ejemplo de desarrollo sostenible, que promueve la economía social y solidaria, respetuosa con el medio ambiente, capaz de mejorar la vida de las personas y que fomenta la resiliencia en tiempos de crisis energética y económica a la vez que promueve el desarrollo local y combate la pobreza energética y el abandono de las zonas rurales. No obstante, se requiere un adecuado marco normativo que proteja este modelo ante posibles cambios de futuro que puedan afectar a su viabilidad.

Las experiencias que se han presentado muestran una casuística diversa en cuanto a formas de ejecución, compromiso institucional y fórmulas de financiación que pueden servir de ejemplo a futuros proyectos.

## Bibliografía

- ATUTXA ORDEÑANA, EKHI AGUADO MUÑOZ, RICARDO & ZUBERO BEASCOECHEA, IMANOL (2022). Hacia una transición energética justa e inclusiva: la contribución de la Economía Social a la conformación de las Comunidades Energéticas Europeas. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, (104), 113-141.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2011, 14 de febrero). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica” (Dictamen exploratorio).
- EUROPEAN COMMISSION & DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY (2010). *EU energy trends to 2030: update 2009*. Luxembourg: EUR-OP.
- GUAYO CASTIELLA, IÑIGO. DEL (2020). Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía. *Revista de Administración Pública*, 212, 309-346.
- MARTÍN-CONSUEGRA, FERNANDO, HERNÁNDEZ-AJA, AGUSTÍN, OTEIZA, IGNACIO, & ALONSO, CARMEN (2019). Distribución de la pobreza energética en la ciudad de Madrid (España). *EURE (Santiago)*, 45(135), 133-152.
- MCHARG, AILEEN (2020). *Energy justice: understanding the Ethical Turn in energy law and policy*. Oxford University Press.
- SAVE THE CHILDREN (2023) Pobreza energética en familias con hijos e hijas a cargo en España. Disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2023-01/Pobreza\\_energetica\\_en\\_familias\\_con\\_hijos\\_e\\_hijas\\_a\\_cargo\\_en\\_ESP.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2023-01/Pobreza_energetica_en_familias_con_hijos_e_hijas_a_cargo_en_ESP.pdf)
- THOMSON, HARRIET, & SNELL, CAROLYN (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy policy*, 52, 563-572.

# RECENSIONES

Coordinan:

**Amalia Rodríguez González**

Derecho Mercantil. Universidad de Valladolid

**Itziar Villafáñez Pérez**

Profesora agregada de Derecho Mercantil. UPV/EHU-GEZKI

**Aitor Bengoetxea Alkorta**

La participación de las personas socias y de las personas trabajadoras en las cooperativas para determinar las condiciones de trabajo. Un análisis desde la perspectiva de la Ley de Cooperativas de Euskadi

**Ana Isabel Berrocal Lanzarot**

Retos de Derecho Civil. Derecho a la vivienda. Desarrollo y sostenibilidad, imagen y mito

**Amalia Rodríguez González**

Mecanismos de colaboración público-privada a través de entidades de la Economía Social. Laboratorio de Transformación Social ODS

**M<sup>a</sup> Eugenia Serrano Chamorro**

La fundación como forma jurídica alternativa a la Sociedad Anónima Deportiva

**M<sup>a</sup> Soledad Fernández Sahagún**

La irrupción de la forma social cooperativa en el mercado eléctrico

**Andrea Castrillo Bercianos**

La Economía Social ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

**Yolanda Piedad Casado Ruiz**

La Economía Social y el desarrollo sostenible

**Amalia Rodríguez González**

Fomento del empleo en los centros especiales de empleo de la Comunitat Valenciana

**M<sup>a</sup> Soledad Fernández Sahagún**

La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. Veinte años de vigencia y resoluciones judiciales (1999-2019)

**Amalia Rodríguez González**

La Economía Social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado. En homenaje al profesor José Luis Monzón Campos



# LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS SOCIAS Y DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN LAS COOPERATIVAS PARA DETERMINAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO. UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LEY DE COOPERATIVAS DE EUSKADI

FRANCISCO JAVIER ARRIETA IDIAKEZ (DYKINSON, 2022)

**Aitor Bengoetxea Alkorta**

Profesor Agregado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea  
Investigador del Instituto GEZKI

La monografía aportada por el profesor Arrieta aborda una temática interdisciplinar, compleja, y poco estudiada.

Interdisciplinar porque ahonda en instituciones de derecho del trabajo y de derecho cooperativo, disciplinas ambas manejadas por el autor con contrastada solvencia, premisa sin la que hubiera sido imposible elaborar una obra de esas características. Temática compleja, porque siempre resultan difusos y porosos los límites entre el derecho del trabajo y el derecho cooperativo, cuando el objeto de estudio son las cooperativas de trabajo asociado (CTA). Los acercamientos desde posiciones extremas, abogando por aplicar el derecho del trabajo a dichas cooperativas, o por analizar las mismas exclusivamente desde la orilla societaria, corren un alto riesgo de llevar a resultados insatisfactorios.

En la bibliografía aportada se puede observar una cuidadosa selección de obras de referencia del derecho del trabajo, del derecho cooperativo y, al igual que hace la

monografía, del derecho de esa peculiar institución que es la cooperativa del trabajo asociado.

La obra comentada aborda, con ambición y mirada amplia, la cuestión de la participación en la determinación de condiciones de trabajo de los dos tipos de personas que prestan su trabajo en las CTA: personas socias trabajadoras, ligadas a su cooperativa en virtud de una relación societaria, a las que se aplica el derecho cooperativo; y, en paralelo, personal asalariado, vinculado a la cooperativa mediante un contrato de trabajo común, y sometido al ordenamiento jurídico-laboral.

La estructura de la obra nos muestra tres partes, que pasamos a comentar.

En la primera, el autor estudia el sistema de participación en la determinación de condiciones de trabajo del personal asalariado. Se trata del mismo régimen jurídico-laboral al que está sometida cualquier persona trabajadora en una sociedad de capital ordinaria, sociedad limitada o sociedad laboral. Así, distinguiendo entre representación unitaria y representación sindical, el autor repasa los distintos canales mediante los que se materializan los derechos de participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

Distingue tres aspectos: derecho de participación, derecho de audiencia, y derecho de consulta. Tomando como base el art. 64 del Estatuto de los trabajadores, nos muestra un extenso catálogo, de elaboración propia, donde desgrana distintas materias objeto de los referidos derechos. Aunque a menudo se simplifican las tres vías distinguiendo entre información y consulta, el autor añade el derecho de audiencia. Derecho que identifica como aquel que exige que el empresario oiga a la representación legal de las personas trabajadoras con carácter previo a la adopción de determinadas decisiones; frente al derecho a la consulta, donde se produce un intercambio de opiniones y un diálogo entre ambas partes.

Además, se detiene a exponer el derecho de participación del personal asalariado en ámbitos inicialmente previstos para personas socias, siempre en torno a la Ley de Cooperativas de Euskadi, como ya anuncia en el título de la obra. Así, explica la posibilidad del personal no socio de formar parte de los siguientes órganos sociales, siempre que los estatutos de determinada cooperativa así lo prevean: Comisión de vigilancia; Consejo Rector; y Consejo Social. En la materia del régimen económico, destaca el derecho del personal asalariado a suscribir aportaciones financieras subordinadas, en los mismos términos que se garantiza a las personas socias. También indica que, en paralelo a los retornos que perciben las personas socias, las personas no socias reciben beneficios, en forma de salario.

En el segundo bloque, el autor aborda la controvertida cuestión de la eventual libertad sindical de las personas socias trabajadoras. Y lo hace de una manera muy



didáctica, aportando, de manera ordenada y sistemática, argumentos jurídicos que sostienen y posiciones que rechazan tal posibilidad.

El autor se posiciona claramente contra el planteamiento de la titularidad de la libertad sindical por parte de las personas socias trabajadoras, siempre mostrando claramente sus argumentos, y los contrarios.

Así, vuelve al clásico debate sobre la naturaleza que vincula a la persona socia trabajadora con su CTA; societaria, mixta, o laboral. Muestra las tres posiciones, aportando fuentes doctrinales y jurisprudenciales. El derecho positivo vigente se ha decantado claramente por la tesis societaria.

También se pronuncia sobre la eventual inclusión de las personas socias trabajadoras en el ámbito del art. 3.1 LOLS, como autónomas, sosteniendo que dicho artículo no les otorga titularidad de libertad sindical, porque su trabajo es asociado, en común, y no autónomo. Estudia también el posible reconocimiento del controvertido derecho en el marco de la OIT (Convenios 87, 98, y 154).

Seguidamente, se centra en el reconocimiento de la libertad sindical en favor de personas socias trabajadoras que realiza la STS de 8 de mayo de 2019. Ante la indiscutible relevancia de dicho pronunciamiento judicial, el autor, con gran acierto, subraya la escasez de obras de análisis de esa sentencia desde la doctrina iuscooperativista. Seguidamente, pasa a desgranar los principales argumentos que esgrime dicha sentencia, a los que responde con sus propios contraargumentos.

Así, estudia, y rebate, la tesis jurisprudencial que aboga por una interpretación restrictiva de las exclusiones del art. 28.1 Const. y de la LOLS. También hace lo propio con la posición que sostiene que, aunque sea relación societaria, hay trabajo subordinado, que debe ser protegido, y los cauces societarios pueden ser insuficientes, sobre todo en cooperativas grandes. En definitiva, el carácter mixto del vínculo que liga a la persona socia trabajadora con su cooperativa.

También estudia, y rechaza, el argumento de que la aplicación de la jurisdicción social a la relación laboral de personas socias-trabajadoras incluye la intervención del sindicato en el ámbito procesal, lo que implica reconocimiento de libertad sindical. Por último, se detiene en la tesis de la indicada STS que basa la inclusión de personas socias trabajadoras en el seno de la libertad sindical a partir de su muy amplio reconocimiento en el art. 28 Const. y en la OIT (Convenios 87 y 98; Recomendación 193; y doctrina del Comité de Libertad Sindical). Posición que el autor también rebate, con sólidos argumentos jurídicos.

Tras haber analizado la participación de las personas trabajadoras no socias, y haber rechazado la tesis de que las personas socias trabajadoras sean titulares del derecho a la libertad sindical, en el tercer bloque de su obra el autor se centra en explicar cuál es el modelo alternativo que rige en las relaciones cooperativas autogestionarias.

Así, basa su discurso en el principio de gestión democrática, sobre el que se basa el modelo de autogestión. Las condiciones de trabajo de las personas socias trabajadoras, mediata o inmediatamente, son determinadas por ellas mismas, utilizando diversas vías.

El órgano cooperativo donde se refleja directamente la autogestión es la asamblea general, órgano soberano de la cooperativa donde se construye la voluntad colegiada de las personas socias trabajadoras, en base al clásico principio de un voto por persona socia.

Los estatutos de cada cooperativa establecen el marco básico del régimen de trabajo, que se desarrolla, eventualmente, en el seno del reglamento de régimen interno y, en última instancia, las condiciones laborales son definidas por la asamblea general. Los estatutos son aprobados, y pueden ser modificados, por la asamblea general. Lo mismo ocurre con el reglamento de régimen interior, cuando exista.

El autor estudia los distintos órganos cooperativos que regula la ley, explicando sus respectivas funciones, y destaca siempre que dependen del órgano soberano asambleario: Consejo Rector; Comisión de vigilancia; Consejo Social; Comité de recursos y otros órganos en materia de prevención de riesgos laborales. Lo mismo sucede cuando la cooperativa, en uso de su capacidad de autogestión, crea órganos sociales no previstos en la ley. El autor entiende que serían especialmente pertinentes las delegadas y delegados medioambientales, y el comité de igualdad.

En definitiva, estamos ante una monografía a caballo entre el derecho del trabajo y el derecho cooperativo, y no puede ser de otra manera, cuando se estudian las cooperativas de trabajo asociado. La obra puede resultar muy útil para personas cuya actividad, o inquietudes, se desarrollen en cualquiera de ambas dimensiones. Merece una valoración especialmente positiva la aportación de variadas y oportunas fuentes doctrinales y jurisprudenciales que sostienen diversas posturas en torno a las controvertidas cuestiones que se analizan, incluyendo el parecer del propio autor.

# RETOS DE DERECHO CIVIL. DERECHO A LA VIVIENDA. DESARROLLO Y SOSTENIBILIDAD, IMAGEN Y MITO

ANA LAMBEA RUEDA (DYKINSON, 2022) ISBN: 978-84-1122-199-3.  
Nº de páginas: 227

**Ana Isabel Berrocal Lanzarot**

Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil (acreditada a profesor Titular)  
Universidad Complutense de Madrid

El presente Libro representa una excelente y vanguardista obra en el análisis del derecho a la vivienda, adaptando para ello la regulación de nuestro Derecho Civil a los objetivos de desarrollo sostenible. Lo que determina la necesaria revisión del Derecho de propiedad, los Derechos reales limitados, especialmente, en relación con el mencionado derecho a la vivienda en cuanto resulta necesario contribuir a la sostenibilidad social de ciudades y consumidores (Objetivo 11: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”).

El Libro se estructura en tres capítulos, al que precede un prólogo realizado por D<sup>a</sup>. María Amparo Grau Ruiz, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Complutense de Madrid, y finaliza con un epílogo que constituye una recapitulación de lo analizado, sintetizando los argumentos y conclusiones fundamentales como reflexión final del estudio de la materia.

En el primer capítulo, la autora nos introduce en el desarrollo y sostenibilidad, intentando para ello adaptar y concretar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en la vida y en el Derecho. Tras la presentación y su recepción de los ODS en Europa y España pretende dar una visión de los tres pilares de la sostenibilidad: ambiental, económica y social. A la vez que, se presenta como criterio: el desarrollo sostenible.

Sobre tales bases, la profesora Ana Lambea Rueda lleva a cabo un análisis brillante de la condición jurídica de los objetivos de desarrollo sostenible, su definición, los sujetos afectados, su contenido y eficacia y los problemas de su exigibilidad.

En un segundo capítulo se procede a un estudio del Código Civil y su normativa de desarrollo desde las perspectivas del derecho al desarrollo y sostenibilidad. Para ello, procede a analizar el Título Preliminar y los Cuatro Libros –el último solo en lo referente a la Teoría General de las Obligaciones y Contratos, no los contratos en particular-.

En el tercer capítulo se centra específicamente en la propiedad y los Derechos Reales desde la perspectiva de uno de los Objetivos, en concreto, el número 11. Precisamente, sobre la exigencia de ciudades y comunidades sostenibles; lo que conlleva un análisis específico de los aspectos que inciden en la propiedad, en los derechos reales, en el derecho del suelo, en el derecho a la ciudad y en el derecho a la vivienda. Se observa en cada una de estas materias, como destaca la autora, una aportación para lograr la aplicación efectiva del derecho a la vivienda, observando que unos interpeplan al poder judicial y otros al legislador.

En este contexto, la autora insiste en la necesidad de referirnos al derecho al desarrollo y sostenibilidad como un principio estructural de orden constitucional internacional que requiere mecanismos específicos de convención, garantía y protección.

Por lo que, para ello procede realizar un estudio profundo del sujeto, objeto, contenido –derechos y deberes y límites del mismo-, su esencia y estructura; refiriéndose al derecho al desarrollo y sostenibilidad como un principio estructural del orden constitucional internacional que requiere mecanismos específicos de concreción, garantía y protección.

En cuanto a los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, la autora se siente en la obligación de perseguir la conservación del medio ambiente con todos los recursos. Como precisa, el objetivo de desarrollo sostenible número 11 conecta directamente con el Derecho de propiedad y los Derechos reales. Para ello, las ciudades, comunidades sostenibles y sus viviendas deben cumplir con la mejora de las condiciones materiales, colaborar con la inclusión social y justicia y respetar las exigencias de una construcción segura que permite la supervivencia y respeto al medio físico.

Con ello, una realidad evidente para la autora es la de incentivar, simplificar y flexibilizar el marco normativo e incorporar la figura de gestores especiales, vincular los incentivos fiscales a las certificaciones internacionales e, impulsar la formación y la cultura en la sostenibilidad.

No obstante, señala que, pese a que se está tomando impulso hacia el derecho a la vivienda, insiste en que se debe trabajar desde una visión integral, holística de la

vivienda y potenciar la nueva economía colectiva que ha surgido en los últimos años en respuesta a necesidades no resueltas por el sistema económico y social.

Por otra parte, el desarrollo del suelo y su sostenibilidad deben resultar conformes con el respecto al medio ambiente y la perspectiva de identidad social y cultural de cada lugar. Por lo que se debe garantizar, como acertadamente precisa, una parte importante de los recursos terrestres, como el suelo esencial para la vida y, que no está, precisamente, bajo el dominio privado sin control. Lo que representaría, a su juicio, la primera aportación para resolver los problemas de la vivienda.

En este ámbito, se pone el acento en el derecho a ciudades con inversión en salud y no en enfermedad, inversión en bienestar y no en la marginalidad; en suma, ciudades con visión de futuro que promueven el derecho al desarrollo y sostenibilidad y, sean rentables desde un punto de vista económico.

De ahí que la autora defienda que para lograr el derecho a la ciudad hay que llevar a cabo acciones valientes como: renunciar a algunos edificios en favor de otros, fomentar zonas adecuadas de esparcimiento social, rehabilitar edificios y barrios de forma integral con medidas de horizontalidad y verticalidad combinadas para integrar espacios verdes y de acceso a aire limpio y sol en todas las viviendas. Asimismo, insiste en la demolición de edificios públicos antiguos e infrautilizados, que no merecen su rehabilitación y, obliga a reflexionar sobre la reutilización de edificios para otros usos tras las crisis del Covid-19.

Por otra parte, se destaca el papel y la herramienta fundamental de la inteligencia artificial, siendo las smart cities el ejemplo más claro para lograr ciudades y comunidades sostenibles desde el punto de vista económico y ambiental. Ante ello, señala la autora que la medición y control de las ciudades –smart cities– contribuye por supuesto al desarrollo y la sostenibilidad; y, por ende, puede ser un pilar de apoyo a las soluciones con relación al derecho a la vivienda en los aspectos sociales todavía pendientes.

Ante todo, se debe reflexionar acerca de la propiedad y su función al margen de concepciones políticas dentro del sistema de Derechos reales, centradas en la idea de la sostenibilidad y concretando más aún la visión del interés público o social y su razón de ser. Además, se debe tomar conciencia de la falta de uso y ocupación de los bienes.

En fin, la autora ofrece como soluciones, en primer lugar, reformular el concepto de propiedad como premisa y, en segundo lugar, dejar intacto el Derecho de propiedad y centrarse más en los Derechos reales limitados como fórmula de acceso a las viviendas, actualizadas y fomentadas. Ciertamente, deben y pueden fomentarse otro tipo de relaciones jurídicas con la ciudad: vivienda en régimen de usufructo, cesión temporal de uso de la vivienda completa y derechos de habitación, viviendas colaborativas y cooperativas de viviendas de cesión de uso.



# MECANISMOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA A TRAVÉS DE ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL. LABORATORIO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL ODS

M<sup>a</sup> JOSÉ VAÑÓ VAÑÓ (DIR.) (UNIVERSITAT DE VALÈNCIA, IUDESCOOP, 2022) ISBN: 978-84-09-46522-4. N<sup>o</sup> de páginas 297

**Amalia Rodríguez González**

Profesora Titular de Derecho Mercantil  
Universidad de Valladolid

El presente trabajo dirigido por la profesora María José Vañó Vañó, hace referencia a un tema de actualidad que se aborda desde el laboratorio de Transformación Social de los ODS de Colaboración Público-Privada. Conselleria d'Economia, Sostenible, Sectors Productius. Comerç i Treball, desde el que ha sido financiado en su línea nominativa y referencia ESNOMI/2022/22/46, y que constituye parte del Proyecto TED2021-129787B-I00, financiado por MCIN/AEI/10/13039/501100011033 y por la Unión Europea NextGenerationEU<sup>7</sup>/PRTR, denominado Comunidades de Autoconsumo Clave en la transición Energética y cuya IP es María José Vañó Vañó. Ha sido, por tanto, editada gracias al apoyo de la Generalitat Valenciana en el marco del Convenio de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos para medir, y desarrollar indicadores para evaluar la implantación de los objetivos de desarrollo sostenible en las empresas valencianas (ODS-IUDESCOOP): colaboración público-privada a través de las entidades de la economía social.

Los diferentes autores que han participado en esta publicación son especialistas en las materias que se abordan y a las que se hará referencia a continuación. Son, además de la propia profesora M<sup>a</sup> José Vañó, directora de la monografía, Teresa Savall Mo-

rera, Belén Catalá Estada, Fran Merino Garrido, Miguel Angel Honrubia Arlandis, Patricia Santacruz, Vanesa Felip Torrent, Aicha Belassir, Josefa Torres, Paloma Arroyo, Luis Vañó Gisbert y Miguel Millana Sansaturio.

Desde el punto de vista sistemático está dividido en cuatro capítulos y se inicia con una introducción que hace referencia a las alianzas público privadas que se han desarrollado tradicionalmente con sociedades de capital y cuyo objetivo primordial se encuentra en el ánimo de lucro repartible entre los socios. El presente trabajo pretende la incorporación a este tipo de alianzas de las cooperativas y de otras fórmulas de la economía social, en el marco de un nuevo contexto general dirigido a la priorización de lo económico y de lo sostenible, pero con criterios sociales que permitan de forma prioritaria también la atención a las personas.

Este trabajo nos parece de interés porque hasta el momento actual no existen trabajos centrados en las posibilidades que ofrece el estudio y análisis de las estrategias público privadas con entidades de la economía social, y aborda aspectos interesantes en esta materia que resultan de utilidad para conocer las diferentes herramientas de esta colaboración como la que hace referencia a la directa, a la indirecta o a la que se desarrolla mediante cláusulas sociales o contratos reservados.

En numerosos documentos, la Unión Europea (también a nivel internacional) subraya la consideración de las entidades de la economía social como motores de cambio del modelo económico actualmente predominante.

El capítulo primero dedicado al marco jurídico de la colaboración público privada ha sido escrito por la profesora M<sup>a</sup> José Vanó Vanó y está dividido en cuatro puntos que centran el estado de la cuestión en la Unión Europea, en España, y en la Comunitat Valenciana. El trabajo se inicia con una introducción que pone en contexto la cuestión con la agenda 2020-2030. El segundo de los capítulos está redactado por las profesoras Vaño Vaño y Teresa Savall Morera y hace referencia a la colaboración público privada y a la financiación de proyectos en la literatura. Estado de la cuestión. El trabajo analiza los objetivos de la colaboración público privada y en ese contexto la contribución de la económica social al desarrollo económico, social y político, analizando también la tipología de políticas de fomento de la economía social y las diferentes fórmulas de colaboración público privada. De este modo se estudia la gestión directa, la sociedad unipersonal pública, la sociedad mercantil de economía mixta para la gestión de servicios de interés público, la cooperativa mixta y en la gestión indirecta el arrendamiento operativo, el contrato de obra, el contrato de concesión de obra, el contrato de concesión de servicios, el contrato de suministro, el contrato de servicios, los contratos mixtos, la adjudicación a sociedades de economía mixta, los conciertos y convenios, o la asociación para la innovación entre otros. A continuación, se estudian en este capítulo las cláusulas sociales y los contratos



reservados-. El capítulo III recoge las necesidades de la Administración local en el desarrollo de iniciativas de colaboración público-privada. Análisis de sectores estratégicos esenciales en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible. El capítulo se estructura en dos bloques. En el primero se aborda la colaboración público privada en el desarrollo de iniciativas en el ámbito local para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible 2030 analizando sectores estratégicos de la economía como la energía, la vivienda, la digitalización, los servicios sociales, empresariales y los del sector cultural, así como la vinculación que existe entre las administraciones y la economía social. En el segundo apartado se analizan los retos a los que se enfrentan las diferentes administraciones locales para la puesta en marcha de proyectos de colaboración público privada, como por ejemplo la falta de conocimiento y los prejuicios referidos a las fórmulas de emprendimiento cooperativo y de la economía social o la inadecuada información en relación a estas formas jurídicas, en especial, las cooperativas y las sociedades laborales que son consideradas por agentes del ecosistema como complejas y con sobrecarga de coste de operación por lo que en general se observa que al gestor público le resulta más sencillo o más eficiente, la utilización de otras fórmulas jurídicas que por otra parte, son las más habituales en el tráfico jurídico mercantil. También puede destacarse como necesidad y problema el hecho de que se precisa desarrollar líneas de acción estructurales orientadas a informar, sensibilizar y formar al personal técnico de los Ayuntamientos, de las asesorías y consultorías privadas del municipio para evitar que actúen como prescriptores negativos. Debe destacarse igualmente la falta de adaptación de la normativa a la casuística de la actividad y funcionamiento de las entidades de la economía social, que llevan aparejadas a su vez, una serie de barreras jurídicas que deben depurarse; así en el ámbito de la vivienda, de los servicios sociales o de la energía. Son estos algunos de los ejemplos, pero existirían otros que vienen destacados en la propia monografía y a los que en este momento no se hace mención por las limitaciones en la extensión precisa en esta recensión.

El capítulo IV hace referencia al análisis de la utilización de las cláusulas sociales y otros contratos como vía de colaboración público privada y está redactado por Paloma Arroyo de COCETA. Se trata del capítulo más amplio de la obra que ahora se recensiona y está dividido en seis apartados. El primero de ellos hace referencia a la contratación en el sector público y a los criterios sociales; el segundo hace mención a las cláusulas sociales como una de las vías para la colaboración público privada; el tercero hace mención al impacto social de la contratación pública: las cláusulas sociales y los contratos reservados a empresas de inserción como instrumentos para impulsar el empleo de las personas en situación y/o riesgo de exclusión. El cuarto hace alusión al análisis de la contratación que se encuentra reservada para los centros

especiales de empleo de iniciativa social 2018-2020; el quinto a la acción concertada: una oportunidad para mejorar la colaboración entre ONGs y Administraciones Públicas y finalmente, en el quinto, se habla del acceso a la contratación pública de las sociedades laborales. El trabajo finaliza con una selección de bibliografía actualizada.

Se trata de una monografía no solo de gran interés sino también de actualidad porque aborda la importancia de ahondar en los instrumentos de colaboración público-privados pero especializándose en el ámbito de la economía social, aspectos éstos poco tratados aún, y que cuando se han abordado han sido estudiados de manera parcial e incompleta respecto al conjunto de aportaciones, rigurosas, bien documentadas, y completas que ofrece el presente trabajo, que ofrece además, una redacción cuidada y clara, y que sin duda alguna serán de gran interés para todas aquellas personas que están interesadas por estas materias, tanto especialistas del ámbito público como privado.

# LA FUNDACIÓN COMO FORMA JURÍDICA ALTERNATIVA A LA SOCIEDAD ANÓNIMA DEPORTIVA

IVÁN MARTÍN GÓMEZ (THOMSON REUTERS. ARANZADI, 2021)  
ISBN: 978-88413910635. N° de páginas 219

**M<sup>a</sup> Eugenia Serrano Chamorro**

Catedrática de Escuela de Derecho Civil  
Universidad de Valladolid

Este libro tienen su origen en la tesis doctoral de su autor que supuso un estudio pionero en España de la Sociedad Anónima Deportiva tras un estudio del derecho comparado, el régimen jurídico vigente, la aplicación práctica del tipo societario especial y su análisis histórico detectando múltiples insuficiencias normativas y deficiencias de su funcionamiento material, de ahí que su autor ofrezca como alternativa la fundación deportiva, desarrollando múltiples argumentos jurídico-económicos razonados para su opción. Fruto de su estudio es la obra que se presenta con una estructura en cuatro capítulos, nueve anexos, conclusiones y una completa bibliografía.

El primer capítulo abarca una aproximación general e histórica al origen de la Sociedad Anónima Deportiva analizando la situación actual de la Ley del Deporte Profesional en España.

Entrando ya en la materia el capítulo II se rubrica: La Sociedad Anónima Deportiva como Sociedad Anónima especial, es la esencia de la obra pues todo gira en torno a esta modalidad de sociedad mercantil, si bien su capítulo III ofrece unas posibles alternativas a la forma Sociedad Anónima Deportiva enumerando como tal a las fundaciones, clubes deportivos, sociedad deportiva profesional, sociedad colectiva, sociedad comanditaria simple y por acciones, sociedad cooperativa, régimen de franquicias, asociaciones, concluyendo con unas medidas en las estructura jurídicas actuales. Es su capítulo IV el que centra su atención, llevando el nombre del título de

esta obra: La fundación como propuesta de forma jurídica alternativa a la sociedad anónima deportiva, que tras razonar y exponer sus argumentos para elegir la fundación como la forma jurídica más adecuada y ofrecer aportaciones de mejora del marco legal adjunta diversa documentación para facilitar la constitución de este modelo, lo que determina su carácter eminentemente práctico. Las Reflexiones finales son de gran valor a la hora de decantarse por un modelo a seguir.

Es evidente la importancia del deporte en nuestra sociedad. El deporte en sus distintas modalidades genera mucho dinero de forma directa o indirecta. De ahí que el autor se plantee si la estructura asociativa en España y su ordenamiento legal resulta adecuado para el sostenimiento de los éxitos deportivos siendo reflejo real de la sociedad deportiva española.

En nuestro derecho se ha impuesto a los clubes deportivos su transformación en Sociedad Anónima Deportiva para el caso de participación en competiciones deportivas profesionales, ello ha supuesto un endeudamiento importante en opinión de su autor, dedicando el capítulo I de esta monografía a explicar la situación con la que se encuentra el legislador de 1990 adaptando una serie de medidas de carácter público y medidas adoptadas por la Liga Nacional de Fútbol Profesional. Tras estas dificultades el legislador adopta la creación de la Sociedad Anónima Deportiva como solución a esta problemática.

Su capítulo II se centra en el estudio específico de esta modalidad de sociedad específica para el deporte. Sociedad Anónima con una dimensión social y política no sólo en la tradicional entidad mercantil. Siendo calificada como una figura híbrida pues ofrece particularidades difícilmente encajables en el régimen común, no exenta de múltiples desventajas. Analiza de forma precisa su constitución y sus trámites de procedimiento con especial detenimiento en su capital, según participe o no en competiciones oficiales profesionales. Sin olvidar otras cuestiones claves como las transmisiones accionariales o la responsabilidad de los órganos de administración.

En el Capítulo III, se analizan las posibles soluciones propuestas por la doctrina al mal funcionamiento del régimen actual: Por un lado, distintas formas jurídicas que ha propuesto la doctrina, como alternativa a la sociedad anónima deportiva. Fundaciones, como entes sin ánimo de lucro y con un régimen fiscal especial, se postulan como un tipo de entidad que puede favorecer el fomento del deporte perseguido por la Constitución. Otra alternativa consistiría en introducir principios rectores de una sociedad deportiva en un régimen general con base asociativa. Esto hubiera derivado en una sociedad deportiva profesional regida por principios más democráticos. La fórmula de la sociedad colectiva, tal y como se articula en el derecho español, presenta serias dudas como alternativa a la SAD, ya que la responsabilidad de sus socios es subsidiaria a la del patrimonio social. Además, la existencia de socios capitalistas y so-

cios industriales podría hacer que éstos últimos no se responsabilizasen de las posibles pérdidas que pudiese tener. Trata también la sociedad cooperativa como opción para controlar económicamente el deporte profesional. Analiza el régimen de franquicias utilizado en EEUU, aborda el asociacionismo deportivo en España. Estudia las corrientes doctrinales que consideran que no es necesaria la obligatoriedad de transformar la estructura de un club deportivo en una entidad mercantil, indicando que las medidas de índole jurídico deben ir acompañadas de otras de carácter económico.

Es en el capítulo IV donde desarrolla la elección de la figura de la fundación como forma jurídica más adecuada para organizar el deporte a nivel profesional, teniendo presente que las fundaciones son más ágiles a la hora de tomar decisiones, puesto que se trata de una una de las formas jurídicas con mayor flexibilidad y utilidad para la obtención de fines de interés general. Según el país en el que nos encontremos, existen fundaciones de muy distinta tipología y naturaleza, aunque en toda Europa se percibe que las fundaciones se dedican a fines de interés general y a sectores de actividad en los que se dan necesidades sociales de colectivos marginados o discriminados.

Las fundaciones deportivas en el contexto europeo e internacional no tienen un tratamiento homogéneo a las fundaciones que todos conocemos: fundaciones culturales, de investigación, científicas, etc. Si bien la doctrina precisa que las fundaciones deportivas son la vertiente solidaria y humana del deporte y de los clubes.

El autor concluye que las fundaciones son el mejor tipo de entidades para gestionar el deporte por diversos motivos: En primer lugar, debido a la naturaleza jurídica de las fundaciones (entidades no lucrativas de utilidad pública) tienen un régimen fiscal privilegiado con respecto a las SAD y a los clubes deportivos.

En segundo lugar, este privilegio del que gozan podría verse incrementado si el legislador estableciera más beneficios fiscales para las fundaciones deportivas, puesto que, en tanto en cuanto el fomento del deporte es uno de los principios rectores de la política social y económica; los poderes públicos pueden a través de los tributos obtener la realización de los fines contenidos en nuestra Constitución.

En relación con esta cuestión entiende también que debido a que las fundaciones deportivas están obligadas a destinar a la realización de los fines de interés general que persigan al menos el 70 por 100 de las rentas e ingresos que generen; la mayor parte de los ingresos que generen deberán destinarse a la promoción del deporte, ya que éste será el objeto de las fundaciones deportivas.

En este sentido este autor da argumentos serios y fundados considerando que la función social de las entidades deportivas no solucionan el problema existente en las SAD: endeudamiento incesante y ausencia de responsabilidad de los administradores por lo que propone la figura de la Fundación como mejor revestimiento para el deporte asociativo. Además concluye que una institución como la fundación permite

que los afiliados se involucren en el devenir de la misma con sus aportaciones, voluntariado... y puedan influir en su destino, evitando de esta forma la adquisición de las mismas por parte de propietarios únicos que adopten decisiones lucrativas para sí mismos, en lugar de velar por el bienestar y permanencia en el tiempo de la entidad y de la práctica deportiva.

Siendo de alabar en este sentido la documentación final anexa para facilitar los trámites de constitución de una fundación deportiva. Modelos claros, sencillos y de gran valor práctico.

En este sentido la obra que se presenta resulta de gran importancia en el binomio deporte- figura legal. Nuestra sociedad necesita el deporte y las competiciones profesionales deportivas acordes con una respuesta legal adecuada para su buen funcionamiento. La sociedad mira con buenos ojos el papel de las fundaciones y el autor, sin lugar a dudas, demuestra su relevancia en este ámbito.

# LA IRRUPCIÓN DE LA FORMA SOCIAL COOPERATIVA EN EL MERCADO ELÉCTRICO

FERNANDO DE LA VEGA GARCÍA Y MARÍA MAGNOLIA PARDO LÓPEZ (DIRS.) - ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA (COORD.) (ARANZADI, 2021)  
ISBN 978-84-1391-96-7. Nº de páginas 1032

**M<sup>a</sup> Soledad Fernández Sahagún**

Investigadora Predoctoral UVA de Derecho Mercantil  
Universidad de Valladolid

La presente obra dirigida por el profesor Fernando de la Vega García y la profesora María Magnolia Pardo López, con la coordinación del investigador Alfonso Sánchez García, todos ellos de la Universidad de Murcia, presenta un novedoso trabajo de investigación de la incursión de la sociedad cooperativa, como tipo social, en el mercado eléctrico. La irrupción de las sociedades cooperativas en el mercado eléctrico es un fenómeno en alza y por lo tanto merecedor de un estudio de envergadura, para lo cual esta obra analiza aspectos de gran actualidad y aborda cuestiones de alto interés económico, jurídico y social.

Las cooperativas eléctricas objeto central de esta obra son una alternativa cada vez más consolidada frente a las grandes compañías eléctricas que aportan control y optimización de recursos a sus socios. A su vez, el creciente interés tanto de los consumidores como de algunas de las recientes políticas públicas en asuntos como el ahorro o la transición energética, hacen protagonistas a las cooperativas en el mercado eléctrico al permitir a sus miembros el acceso a una energía verde certificada y a la inversión en proyectos renovables.

La obra, que no pretende ser un estudio del estatuto jurídico de las cooperativas eléctricas, estudia de una forma interdisciplinar aquellos aspectos que más interesan a las cooperativas eléctricas, necesariamente examinando algunas de las cuestiones

claves del complejo mercado eléctrico por la influencia en la propia configuración cooperativa.

Para abordar este trabajo interdisciplinar, desde el punto de vista de los contenidos de los dieciocho capítulos que componen la obra como de los autores y autoras que los han elaborado, se ha estructurado en tres partes bien diferenciadas que estudian y analizan los asuntos principales de la participación de las sociedades cooperativas en el mercado eléctrico. De este modo, la primera parte, se ocupa de la caracterización de la cooperativa en el mercado eléctrico; la segunda parte, estudia las especialidades del mercado eléctrico aplicables a las sociedades cooperativas; y la tercera y última aborda las especialidades sobre energías aplicables a la cooperativa eléctrica derivadas de otros sectores del derecho.

La primera parte consta de seis capítulos en los que se analizan aquellos rasgos que derivan de hechos muy diversos y que diferencian a las cooperativas como operador en el mercado eléctrico, los cuales son obra de Alfonso Sánchez García, José Manuel de la Peña Sánchez, Fernando de la Vega García, Andrés Marín Salmerón, Leticia Latorre Luna, José Manuel Santos Jaén y Gemma Martín de Almagro Vázquez. En esta primera parte, en el capítulo uno se analiza y sistematizan las premisas conceptuales de la regulación del sector eléctrico desde el punto de vista de la producción y la distribución de la energía eléctrica, mostrando el contexto normativo en el que desarrollan la actividad. En el capítulo dos se estudia la cooperativa como comercializadora y como consumidora de usuarios; y el capítulo tres, se realiza un análisis integrado de diversos elementos derivados de la Directiva (UE) 2019/944, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Los siguientes capítulos de esta primera parte, del capítulo cuatro al capítulo seis, abordan respectivamente las cooperativas eléctricas como cooperativas de consumo, con especial interés en la posible consideración de asociaciones de consumidores y usuarios en determinados supuestos; los medios de tutela jurídica en la esfera privada y pública de los que dispone el socio usuario dependiendo si actúa en calidad de empresario o de consumidor; y los aspectos más significativos en la revelación de información financiera de las cooperativas eléctricas, especialmente la información específica en la memoria de las cuentas anuales.

La segunda parte, dedicada a las especialidades del mercado eléctrico aplicables a la cooperativa, se ha servido de seis capítulos autoría de María del Mar Andreu Martí, Irene Escuin Ibáñez, María Dolores Ortiz Vidal, Julián Valero Torrijos, María Pardo López, María Magnolia Pardo López, Eloísa Carbonell Porras y Juan Ignacio Cerdá Meseguer. El capítulo siete analiza la normativa relativa a la liberalización del mercado eléctrico, desde la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico,



hasta la vigente Ley 24/2013. En el capítulo ocho se delimitan, en un primer momento los sujetos que participan el mercado eléctrico dependiendo de la fase en la que intervienen, para delimitar después la forma jurídica que tienen que adoptar los sujetos intervinientes en el mercado eléctrico, prestando especial interés en el autoconsumo eléctrico y en las cooperativas de consumidores y usuarios como agentes distribuidores y comercializadores de energía eléctrica. El capítulo nueve aborda la pobreza energética, consecuencia de la crisis económica con disminución de la capacidad económica de las familias y del aumento del precio de la energía, analizando diversas medidas. El capítulo diez se centra en el régimen sancionador administrativo del sector eléctrico para poner de manifiesto la necesidad de su revisión y la necesidad de abordar una regulación para lograr una mejor técnica jurídica en aspectos materiales y procedimentales. Para finalizar esta segunda parte de la obra, el capítulo once y doce, estudian respectivamente, la figura de la expropiación forzosa en el sector eléctrico, en particular la constitución de servidumbres de paso de líneas eléctricas, que posibilita la instalación de las líneas destinadas al transporte y distribución de la energía eléctrica; y la protección de datos en el sector eléctrico, en atención al tratamiento masivo de datos que hace necesario determinar, entre otros, el tratamiento legal que tienen.

La Tercera parte de la obra se ocupa de algunas cuestiones relevantes de sectores jurídicos externos al mercado eléctrico pero que deben ser tenidos en cuenta, en algunos casos, por las cooperativas eléctricas. Para ello Jaume Martí Miravalls, Alejandra Selma Penalva, José María Ríos Mestre, María del Mar de la Peña Amorós, María del Carmen Pastor del Pino, Norberto Miras Marín y Marta María Aguilar Cárceles se ocuparán de los seis últimos capítulos de la obra. De este modo el capítulo trece está dedicado al contrato de suministro eléctrico y el concurso de acreedores, por la especial relevancia para la continuidad y supervivencia de la sociedad en concurso de acreedores en el tratamiento de los contratos de suministro eléctrico vigentes en ese momento de crisis empresarial. En los capítulos catorce y quince, centrados en aspectos laborales, se analizan los posibles efectos del cambio de modelo energético sobre el mercado laboral a corto y medio plazo, a la vez que propone algunas estrategias para reducir las consecuencias negativas de la reorganización productiva sobre los trabajadores; y se realiza una aproximación a la negociación colectiva en el sector eléctrico, limitado el estudio a los convenios colectivos de grupos de las productoras más importantes y algunas materias. A continuación, los capítulos dieciséis y diecisiete, centrados en aspectos fiscales, estudian respectivamente, la imposición sobre la energía eléctrica en España y la consideración fiscal de las cooperativas del mercado eléctrico como “especialmente protegidas”\*. Para finalizar la obra, y la tercera parte de esta., el capítulo dieciocho ofrece un análisis de los ilícitos penales vinculados

con el mercado eléctrico, con especial referencia al delito del fluido eléctrico, y su tributación.

A modo de conclusión, hay que mencionar que, al final de cada uno de los dieciocho capítulos, el lector encontrará una relación de bibliografía que enriquece el trabajo de cada uno de los autores y autoras, de áreas de conocimientos muy diversos, que han participado en la elaboración de esta obra colectiva. Así mismo, puede servir de apoyo y guía para estudios y desarrollos posteriores en la materia, ante el destacado papel que las cooperativas están llamadas a desempeñar en el mercado eléctrico.

# LA ECONOMÍA SOCIAL ANTE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGENDA 2030

FRANCISCO SALINAS RAMOS, JAVIER JORGE-VÁZQUEZ Y NOELIA MUÑOZ DEL NOGAL (COORD.) (CIRIEC-ESPAÑA, 2023)  
ISBN: 978-84-126157-3-9. N° de páginas 308

**Andrea Castrillo Bercianos**

Graduada Social

Ilustre Colegio de Graduados Sociales de Palencia

El libro que abordamos para recensionar es una obra publicada por CIRIEC-España en la que participan una pluralidad de autores y autoras -en total, veinticinco- procedentes de distintas ramas del conocimiento y lugares geográficos y Universidades, siendo en su totalidad especialistas en la economía social y los objetivos de desarrollo sostenible.

El contenido expuesto por dichos expertos y expertas se estructura en catorce capítulos, precedidos por los correspondientes índices y el prólogo del libro ha sido escrito por el catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia José Luis Monzón Campos, quien introduce la obra haciendo un recorrido por la historia de los ODS, desde que en el año 2015 fuera aprobada la Agenda 2030 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Han sido coordinadores del mismo Francisco Salinas Ramos, Javier Jorge-Vázquez y Noelia Muñoz del Nogal.

Este estudio tiene como objeto abordar un tema de actualidad a nivel internacional, los objetivos de desarrollo sostenible. A lo largo de los catorce capítulos que comprende el libro se hace un recorrido exhaustivo de los mismos desde diferentes perspectivas y ángulos y siempre en relación con las perspectivas de la Agenda 2030 en el marco de la economía social y de alguna de las entidades más relevantes que lo conforman, como las cooperativas.

En el primer capítulo: *La economía social en la agenda europea, ¿el momentum de la economía social?* su autor, el profesor Rafael Chaves Ávila, realiza un recorrido por la Agenda de la Comisión Europea en materia de economía social, explicando los cambios acontecidos a lo largo de estos años en esta materia ofreciendo una solvente explicación sobre alguno de los fenómenos más sobresalientes. Realiza pues, un recorrido por la Historia, siempre necesaria para desentrañar algunas de las cuestiones más candentes, y ello desde la construcción de las políticas europeas de economía social de la mano de Delors, Santer y Prodi o Durao Barroso hasta la presidencia de Ursula Van der. Leyeen tras la pandemia del Covid-19, y muy marcada por ellas así como las menciones a los fondos *Next Generation* y el horizonte 2030.

En el segundo capítulo: *Retos, desafíos y oportunidades: economía social y objetivos de desarrollo sostenible*, los autores, Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas y Paloma Bel Durán, hacen un análisis de los valores y principios de las organizaciones de economía social, tomando como punto de partida su reconocimiento en nuestro ordenamiento y haciendo mención a su internacionalización gracias también al Plan de Acción Europeo de la economía social, que llega a organizaciones como la Comisión Europea o la Organización Internacional del Trabajo. Gracias a la identificación de los puntos fuertes de la economía social, los autores, hacen hincapié en el papel clave que juegan los objetivos de desarrollo sostenible dentro de la Organización de las Naciones Unidas.

En el tercer capítulo: *Alienación entre los objetivos de desarrollo sostenible y la responsabilidad social corporativa: vínculos con la economía social*, los autores, Adoración Mozas Moral, Raquel Puentes Poyatos, Enrique Bernal Jurado y Domingo Fernández Uclés, realizan una reflexión sobre cómo los objetivos de desarrollo sostenible deben propiciar un mundo más justo, en el que se ponga fin a la pobreza a través del desarrollo sostenible. Para ellos, las organizaciones jugarán un papel clave y por ello es preciso que sean socialmente responsables, trazando estrategias en el marco de la responsabilidad social corporativa en la que se pongan de manifiesto los objetivos de desarrollo sostenibles comprendidos en la Agenda 2030, encontrándose aquí el punto de conexión a través de la economía social.

En el cuarto capítulo: *Los objetivos económicos del desarrollo sostenible: oportunidades y desafíos*, el autor, Miguel Ángel Echarte Fernández, hace un análisis de los objetivos de desarrollo sostenible mediante una visión económica de los mismos, por lo que se centra en el ODS1; fin de la pobreza, ODS8, trabajo digno; ODS10, reducción de la desigualdad y ODS12, producción y consumo responsables. A lo largo de su intervención explica las oportunidades que encontramos para el desarrollo de estos objetivos de desarrollo sostenible, pero también señala las dificultades que nos

encontramos para su consecución, y cómo les ha afectado o les afecta la pandemia del Covid-19 o más actualmente, la Guerra de Ucrania.

El quinto capítulo lleva por título: *La economía social y la igualdad de género. Una lectura jurídica del ODS 5*. En éste, la autora, investigadora de la Universidad de Valladolid, Paula de Íscar de Rojas, realiza una reflexión sobre el ODS5, igualdad de género y empoderamiento de la mujer. Debe recordarse además, la importancia de esta materia, que se encuentra presente en las agendas de los diversos gobiernos a nivel internacional, europeo, y también español. La introducción de las políticas de género ha ido afectando a lo largo de los años a las normas que se han dictado en diferentes ámbitos incluyendo el del empleo en el que el papel que desempeña la economía social y las entidades que la conforman adquiere un papel relevante.

El sexto capítulo: *La economía social, la Agenda 2023 y los ODS en el contexto regional y local: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, aborda el papel de la economía social dentro de la Agenda 2030 y de los objetivos de desarrollo sostenible dentro de Castilla y León, en concreto su autor, el profesor de la Universidad de Valladolid, Jesús María Gómez García, analiza la situación de la sostenibilidad en la Región el cumplimiento de los ODS a través de la identificación de sinergias y divergencias de las empresas con los ODS.

En el séptimo capítulo: *La Agenda 2023 en la economía social y el reto demográfico: análisis de la incidencia del Covid-19 en la Provincia de Ávila*, los autores, Ramón Velasco Porras y Noelia Muñoz del Nogal, destacan las novedades e iniciativas que se han puesto en marcha desde el punto de vista de la economía social con la intención de desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la provincia de Ávila a raíz de la pandemia del Covid-19. En este caso, con el objeto de paliar los devastadores efectos que la despoblación tiene en algunos territorios, y ello a través de la promoción de diferentes acciones en el ámbito de la economía social y en especial de las cooperativas como formulas idóneas en las zonas rurales afectadas por el problema señalado.

En el octavo capítulo: *Economía social y ODS en Galicia. Especial referencia la rural gallego el autor*, su autora Maite Cancelo Márquez, resalta la importancia de la economía social en el tejido empresarial rural, ya que gracias a ello se ha fomentado el desarrollo económico de zonas rurales, en concreto de Galicia. El capítulo analiza cómo la economía social en la Comunidad gallega ha contribuido al desarrollo de los objetivos de desarrollo sostenible en esta zona, en concreto al desarrollo económico en ámbitos rurales y también ha contribuido al equilibrio territorial.

En el noveno capítulo: *Economía social, objetivos del desarrollo sostenible y economía circular: una mirada desde Quebec*, el autor, Darío Castillo Sandoval destaca la especial relevancia que la economía social tiene en la Provincia de Quebec, en

Canadá, donde las empresas de economía social son consideradas como un eslabón fundamental en la aceleración de la economía circular de la Región. Debe tenerse en cuenta la gestión democrática y participativa que caracteriza a estas entidades y que repercute positivamente en la consecución del citado Objetivo.

En el capítulo décimo: *Contribuciones de la economía social a los objetivos de desarrollo sostenible. Una mirada latinoamericana*, los autores, Juan Fernando Álvarez Rodríguez y Daniel Menezes, quieren subrayar el punto de encuentro entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la práctica de las empresas de economía social. El capítulo aborda particularmente la economía social en Latinoamérica, donde la economía social se convierte en un mecanismo para el desarrollo social y en un instrumento que potencia su valor.

En el undécimo capítulo: *Los objetivos de desarrollo sostenible y la inteligencia artificial en el desarrollo de las infraestructuras resilientes en telefónica*, los autores, Luis Miguel Garay Gallastegui y Ricardo Reier Forradellas, describen cómo la empresa española Telefónica busca el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la Inteligencia Artificial, desarrollando aplicaciones al servicio de la Agenda 2030 con el objetivo de acabar con la pobreza, proteger el medio ambiente y promover el crecimiento económico a través del desarrollo de un modelo empresarial sostenible y ético.

En el duodécimo capítulo: *Desarrollo económico inclusivo y la agenda 2030: una evidencia sobre la contribución de las operativas de crédito a la inclusión financiera*, los autores, Javier Jorge-Vázquez y Sergio Luis Nánéz Alonso, analizan cómo la Economía Social favorece la inclusión financiera y el desarrollo económico sostenible, haciendo especial hincapié en las cooperativas de crédito operativas en Polonia y cómo han contribuido de manera positiva en el desarrollo económico y local de manera inclusiva.

En el decimotercero: *La responsabilidad social- RS en torno a los objetivos de desarrollo sostenible – ODS. Una visión desde el sector turístico* los autores, Lourdes E. Osorio Bayter, Rubén Castillo Tabares, Marlyn Vanessa Vargas Rojas y Karent Lorena Garzón Osorio, analizan algunos aspectos de la responsabilidad Social en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible dentro de las empresas del sector turístico y cómo éstas contribuyen a la consecución de aquéllos. Los autores se centran en las empresas del sector turístico colombiano a través de las acciones de responsabilidad social y del retorno de la inversión de las empresas, con resultados muy positivos puesto que han conseguido mejorar las condiciones del entorno en el que se encuentran.

El decimocuarto capítulo: *Responsabilidad social corporativa, solidaridad y ODS. Un análisis bibliométrico con Scopus y Vosviewer*, es el último capítulo del libro, en el que el autor, José Manuel Saiz Álvarez, realiza un análisis de la responsabilidad

social corporativa, los objetivos del desarrollo sostenible y solidaridad, tres términos muy frecuentados por la economía social. El autor desarrolla su estudio teniendo en cuenta los datos que *Scopus* recoge entre los años 2014 y 2022 dentro de las empresas de economía social.

El estudio finaliza como suele ser habitual en las monografías de estas características, con una cuidada selección de bibliografía especializada. Todo ello muestra la calidad de la obra que sin duda alguna resultará de interés para todos los estudiosos de estas materias en un tema de actualidad, y siempre necesitado de tratamiento riguroso como el de este trabajo.





# LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO Y HENAR ALVÁREZ CUESTA  
(DIRS.) (COLEX, 2022) ISBN: 978-84-1359-566-5.

Nº de páginas 484

## **Yolanda Piedad Casado Ruiz**

Doctora en Ciencias Sociales. Profesora Asociada  
Departamento de Sociología y Trabajo Social  
Facultad de Educación de Palencia  
Universidad de Valladolid

El lector del presente libro tiene en sus manos una obra que le permitirá ahondar en aspectos sumamente relevantes de la sociedad actual. En los quince capítulos que la configuran, mediante las aportaciones de los investigadores, se ponen de relieve algunos de los elementos clave para comprender la importancia de la Economía Social y el desarrollo sostenible, así como de la aplicación de políticas públicas en diferentes ámbitos. Todo ello, vinculado a los objetivos de la Agenda 2030. Susana Rodríguez Escanciano, doctora en Derecho, y Henar Álvarez Cuesta, Catedrática de Universidad del área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, han dirigido esta publicación en torno al análisis de la Economía Social y el desarrollo sostenible, elementos que dan título a la obra.

Problemáticas existentes, tales como la desigualdad y la pobreza, el crecimiento económico no inclusivo o la degradación ambiental, entre otros muchos, no pueden ser entendidos, en el contexto actual, sino es como desafíos globales e interrelacionados. De ahí, la importancia de que sean atendidos como compromiso tácito por parte de los Estados, desde un punto de vista tanto nacional como supranacional. La Agenda 2030 es un claro ejemplo de la relevancia de adoptar estos compromisos.

En este sentido, la Economía Social, permite atender no sólo a la posibilidad de cumplimiento de los objetivos marcados en la Agenda 2030, sino también a poder acercarnos a problemáticas sociales de carácter más perecedero y, especialmente, a aquellas que, por su naturaleza, son estructurales.

En lo que atiende a la estructura del libro, aparece organizado en quince capítulos. Como preludeo al desarrollo de los mismos, se encuentra una presentación, a manos de Tomás Quintana López, Procurador del Común de Castilla y León y Catedrático de Derecho Administrativo.

El primer capítulo aborda la temática relativa a la relevancia de las empresas de inserción como mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. El autor, Rodrigo Tascón López, pone de relieve la importancia de las empresas de inserción como herramienta efectiva para la inclusión social de colectivos vulnerables. En el capítulo se señala que las empresas de inserción no son especialmente relevantes en el contexto español, atendiendo a su utilización desde un punto de vista cuantitativo. Por ello, se alude a la importancia de una mayor atención desde instancias públicas, partiendo de la premisa de que, a través de las empresas de inserción, se puede reducir la pobreza existente en España, mediante la consecución de empleo de los colectivos más vulnerables.

Prosiguiendo con la temática relativa a la pobreza y desigualdad, el estudio continúa con el capítulo segundo, que versa sobre el ingreso mínimo vital como instrumento de protección social. En relación con el anterior, se encuentra el tercer capítulo, en el que se trata la temática relativa a la interrelación entre los programas de rentas autonómicas como complemento al ingreso mínimo vital.

Comenzando por el capítulo número dos, la autora del mismo, M.<sup>a</sup> de los Reyes Martínez Barroso, expone la importancia del ingreso mínimo vital, como instrumento especializado y novedoso hasta el momento, que complementa el sistema de Seguridad Social en España. La autora pone de manifiesto la necesidad de adecuación de las medidas de políticas públicas para atender a realidades cambiantes, con el objetivo de atender a nuevas realidades. En este sentido, las crisis globales acontecidas (económicas y sanitarias), se tornan importantes para comprender la importancia y necesidad de crear modelos e iniciativas que garanticen ingresos mínimos a los individuos carentes de recursos. La autora pone de manifiesto que, pese a la vocación de universalidad del Ingreso Mínimo Vital, la prestación no alcanza a todos los colectivos vulnerables. También se resalta la importancia de considerar el objetivo de inclusión social con vocación estructural.

Natalia Ordóñez Pascua, realiza un análisis de los Programas de Rentas Autonómicas como complemento al ingreso mínimo vital. En este sentido, se alude a la asunción competencial de las Comunidades Autónomas en materias vinculadas a la

asistencia social, haciendo referencia explícita a las distintas formas de intervención autonómica en la lucha contra la pobreza y la marginación social. Teniendo en cuenta lo anterior, se realiza un análisis de la adaptación entre los sistemas de protección autonómica con el estatal, enfatizando la importancia de que, dadas las competencias exclusivas en materia de asistencia social por parte de las Comunidades Autónomas, los programas estatales no supongan una disminución de la protección por parte de éstas. También se hace hincapié en la problemática relativa a la cobertura del sistema autonómico y la importancia de la diversidad tanto territorial, como normativa y financiera, que marcan importantes diferencias entre las Comunidades Autónomas que conforman el territorio español.

Los tres capítulos nombrados hasta el momento han tratado temáticas vinculadas a distintos elementos de políticas públicas de protección social, cuyo objetivo principal es la reducción de la desigualdad y, por ende, la reducción de la pobreza.

El capítulo cuatro aborda el papel de la mujer en las entidades de Economía Social, referenciado, especialmente, al entorno rural. Beatriz Agra Viforcós, autora del mismo, partiendo de la posición central que la igualdad de género ocupa en la legislación de entidades de Economía Social, ofrece una imagen de la situación real de la mujer en el sector. Así, se reflejan algunas de las limitaciones que las mujeres siguen sufriendo en algunos aspectos. En línea con buena parte de las aspiraciones recogidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se resalta la importancia de que las entidades de la Economía Social puedan servir para lograr mejoras en la situación socioeconómica de las mujeres. Asimismo, como se ha descrito más arriba, la autora completa el capítulo con una atención especial a la mujer rural y las entidades de Economía Social. Para ello, primeramente expone la situación laboral de la mujer en el entorno rural; entorno caracterizado por disponer de un grueso amplio de ocupaciones laborales masculinizadas, así como de una feminización de la inactividad laboral, muy superior a la de entornos urbanos. También se atiende a otros elementos que demuestran una situación desigual no sólo entre hombres y mujeres, sino también entre entornos rurales vs urbanos, tales como la presencia más elevada de una contratación eventual y a tiempo parcial en mujeres con ocupaciones laborales en entornos rurales. De este modo, teniendo en consideración la situación de segregación vertical y horizontal que caracterizan a las mujeres rurales ocupadas, la autora destaca la importancia de la Economía Social como herramienta para luchar contra la situación descrita, así como para impulsar el desarrollo rural, mediante el emprendimiento femenino, dentro del marco que ofrece la Economía Social.

En el capítulo cinco se encuentra un estudio sobre el urbanismo y su vinculación con el desarrollo sostenible y la cohesión e integración social. Miguel Ángel González Iglesias y Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, autores del capítulo, parten de

la importancia de la tecnología en la sociedad contemporánea, y sus consecuencias asociadas, especialmente vinculadas a los riesgos que entraña la explotación desmedida de los recursos naturales. En este sentido, se presenta la relevancia del Derecho Ambiental como garante ante la protección del medio ambiente, bajo tres pilares fundamentales: el desarrollo económico, progreso social y protección del medio ambiente. Los autores realizan una revisión sobre la inclusión del contenido del desarrollo sostenible y del urbanismo social en las legislaciones, tanto nacionales como de la Unión Europea, así como elementos de agenda de otros organismos internacionales como la ONU. Teniendo en consideración la vinculación entre desarrollo sostenible y urbanismo, se atiende a la necesidad de regulación, bajo factores como la cohesión y la integración social. Se enfatiza la importancia de una planificación urbana social, como instrumento para atenuar problemáticas existentes en los entornos urbanos, tales como la gentrificación, la segregación y polarización social, entre otros, acrecentados con la pandemia de 2020. En este sentido, los autores aluden a las actuaciones en materia de cohesión e integración social y de desarrollo sostenible, dentro del ámbito del urbanismo, tanto en el entorno europeo como en el nacional.

Siguiendo la línea de la importancia del desarrollo sostenible el epígrafe número seis versa sobre un caso de estudio concreto, el grupo Inditex, para mostrar la relevancia de la aplicación de políticas de Responsabilidad Social Empresarial. Diego Megino Fernández, muestra la importancia de aplicar medidas en las empresas que atiendan a los principios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el trabajo decente y la Responsabilidad Social Empresarial. Todo ello, dentro de un contexto marcado por la globalización económica y la transnacionalización de las empresas y algunas de sus consecuencias asociadas, como son el incremento de la desigualdad y la injusticia social entre territorios.

En el capítulo número siete, Francisco Xabiere Gómez García y Cristina González Vidales, realizan un análisis de las sociedades cooperativas y otras entidades de Economía Social, partiendo de un interesante análisis del trabajo decente o digno, recogido de forma destacada en el ODS 8. Los autores realizan una revisión de las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y de los socios trabajadores en las entidades de Economía Social, centrándose en las sociedades cooperativas y las sociedades laborales, como preludio a tratar la temática relativa a la gobernanza democrática y sus características. Para finalizar, se atiende a la importancia de los procesos de digitalización en el ámbito laboral y, por ende, necesario a tener en cuenta dentro del Derecho Social, dadas las consecuencias, aún inciertas, para las personas trabajadoras. Asimismo, se alude de forma explícita a este nuevo contexto marcado por las tecnologías y su interrelación e influencia con las entidades de Economía Social y la dificultad presente de implantar cooperativas digitales.

El capítulo ocho, que muestra la situación de las personas con discapacidad en los Centros Especiales de Empleo. La integración laboral y la igualdad en las entidades de Economía Social, en función de otras variables, también son analizadas en el capítulo nueve, centrándose, en este caso, en características vinculadas a la edad, religión, étnica y orientación sexual.

En el epígrafe ocho, José Gustavo Quirós Hidalgo, tiene como objeto central de estudio la relación laboral entre las personas con discapacidad y los centros especiales de empleo, como entidades de Economía Social. Para ello, se atiende a las características definitorias que configuran las personas con discapacidad, como sujetos de la relación laboral especial con las entidades de Economía Social, así como otras singularidades como son la garantía de la necesaria adecuación del puesto a las características individuales del trabajador y la debida prestación de los servicios de ajuste personal y social que este requiera, mediante la intervención de los equipos multiprofesionales. Todo ello, teniendo por objetivo una efectiva integración laboral de las personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo. Para ello, el autor enmarca su temática de estudio tomando como punto inicial los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El capítulo número nueve versa sobre las entidades de Economía Social y las buenas prácticas para paliar la desigualdad de los denominados “colectivos postergados”. Juan José Fernández Domínguez y Patricia Prieto Padín, autores del capítulo, comienzan con una revisión normativa de la relación entre la Economía Social y las fuentes de discriminación, tanto en el contexto internacional como en el español, destacando la poca presencia de instrumentos normativos que establezcan conexiones entre Economía Social y factores distintos al género o la discapacidad. Así, variables tales como la edad o la nacionalidad, son tenidas en cuenta en este capítulo como elementos a tener en consideración en la incorporación a entidades de Economía Social. Para finalizar, se proponen distintas líneas de actuación en pro de atender a la situación de desigualdad y postergación laboral de colectivos en riesgo de exclusión, así como también se ofrecen distintos ejemplos de buenas prácticas en dicha materia.

Centrado de forma exhaustiva en elementos constitutivos del desarrollo sostenible, se encuentra el capítulo diez. El ahorro, la eficiencia y la energía asequible y no contaminante son aspectos clave que las autoras, Anabelén Casares Marcos y M.<sup>a</sup> Ángeles González Bustos, analizan en este epígrafe, partiendo de la rehabilitación energética de la edificación y de la promoción de la misma desde la Unión Europea y desde la Agenda 2030. También se hace referencia explícita al hecho de que los objetivos comunitarios perseguidos, relativos a la eficiencia energética y materia de ahorro, también se reflejan en el ordenamiento jurídico español. Para finalizar, las autoras aluden a la importancia de las consecuencias sociales y económicas derivadas de la pandemia de la Covid-19 y de su impronta en distintos planes y programas que,

a nivel europeo y nacional, tienen por objetivo, entre otros, la transición ecológica, dentro de los cuales ha de encajarse la eficiencia energética.

Roberto Fernández Fernández y Ana María Castro Franco abordan, en el capítulo once, el papel de la ganadería y la agricultura y la necesidad de implementación de mecanismos sostenibles dentro del sector agropecuario. Para ello, se comienza con una exposición cuantitativa de la situación del sector primario, centrándose la importancia del mismo en el contexto español. Se destaca la relevancia no sólo de aludir a este sector como generador de empleo, sino la necesidad de implementar una visión que aluda al desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Para finalizar el capítulo, los autores incorporan una serie de recomendaciones a considerar, que van desde la necesidad de implementar una perspectiva de género, a la importancia de la concienciación, por parte de agricultores y ganaderos, de que la aplicación de políticas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente no son incompatibles con la un próspero rendimiento económico, entre otras orientaciones.

El capítulo doce se centra, de forma concreta, en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que no es otro que la acción contra el clima, recogido en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13. Las leyes del cambio climático, tanto en el entorno europeo como en el español, y el denominado “pacto verde” sirven como preludeo para dar forma a este capítulo. Henar Álvarez Cuesta, autora del estudio, también hace referencia a la necesidad de participación de empresarios, trabajadores y sus representantes a través de varias vías, especialmente el convenio colectivo y la responsabilidad social empresarial, para alcanzar una transición justa y lograr los objetivos de lucha contra el cambio climático.

En el capítulo trece se aborda la temática relativa a la contratación pública social y la interpretación y aplicación práctica de la reserva de estos contratos (tanto desde el ámbito objetivo como subjetivo) en las empresas de inserción y en los centros especiales de empleo. Los autores, Lidia García Martín y Marcos M. Fernando Pablo, toman como punto de partida la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública, enfatizando la importancia de ésta última no sólo como herramienta óptima para garantizar el abastecimiento de obras, servicios y suministros de los poderes públicos, sino también como herramienta efectiva para el desarrollo de políticas públicas. En este sentido, se toma la contratación pública como instrumento clave para lograr el crecimiento económico, el progreso social y el respeto al medio ambiente, puntos elementales del desarrollo sostenible. La última sección del capítulo, está conformada por la cuestión de si existe una discriminación en la excepción relativa a la tipología de los centros especiales de empleo, dentro del derecho español, mediante el análisis de una sentencia del TJUE español.

Los últimos capítulos que configuran la obra, analizan dos temáticas bajo el paraguas de la despoblación de los entornos rurales. Así, en el penúltimo capítulo de la obra, José Luis Domínguez Álvarez y Paula María Tomé Domínguez, se centran en la importancia de la transformación digital y la conectividad en el ámbito rural, como elemento clave para la dinamización de estos entornos. La Política de Reto Demográfico, dentro de la que es enmarcada la Estrategia Nacional de Reto Demográfico, es tomada como instrumento a tener en cuenta para comprender la importancia de poner de relieve los problemas asociados a la despoblación de los entornos rurales. En este sentido, se hace alusión explícita a los Fondos Next Generation EU y se realizan apuntes concretos a algunas de las medidas que constituyen el Plan de Recuperación frente al reto demográfico. En el capítulo, también se hace referencia al establecimiento de prescripciones preceptivas en los estados miembros de la Unión Europea en materia de conectividad digital. Para finalizar, los autores atienden a los instrumentos y técnicas jurídicas para la provisión de fibra óptica y 5G, como servicios esenciales, enfatizando la importancia y necesidad de reformular y generar instrumentos de implementación que sean realmente efectivos para lograr frenar la problemática de la desconexión rural y así lograr una verdadera conectividad territorial.

Para finalizar la obra, el capítulo quince versa sobre la importancia de la atención a las personas de edad avanzada en los entornos rurales y despoblados, como mecanismo para fijar población, así como para lograr un desarrollo vital digno de las personas mayores. En este capítulo, Susana Rodríguez Escanciano, pone de relieve la importancia de poner en el foco de atención el cuidado de las personas mayores, dentro de la esfera de las políticas públicas de carácter asistencial, mediante una adecuada financiación pública. De forma ineludible, las variables demográficas características de los entornos rurales y de la denominada “España vaciada”, principalmente, son tenidas en consideración para poder comprender y actuar en las esferas económicas, políticas, sociales y culturales de estos entornos, con el objetivo de lograr una verdadera sostenibilidad de los medios rurales. En este sentido, la autora enfatiza la relevancia de adopción de medidas desde un punto de vista multidisciplinar para la consecución de los retos que afronta la despoblación del medio rural. Entre estos retos, se encuentran la necesidad de dotación de servicios públicos que permitan unas mejores condiciones de vida (viviendas, infraestructuras, medio ambiente...) y, entre los que se destacan, los servicios de cuidados a las personas mayores, como reflejo de una asistencia sociosanitaria de calidad, sin olvidar la importancia del desarrollo de las comunicaciones (tecnologías de la información y medios de transporte). La autora pone de manifiesto la situación de falta de control, deterioro de la calidad de los servicios y menor eficiencia de los cuidados, fruto, en buena medida, del predominio absoluto de la externalización, contratación o concertación de los distintos servicios

garantizados legalmente y la consecuente descompensación existente entre la acción concertada y el exponencial crecimiento de la oferta privada lucrativa y no lucrativa. Por ello, se enfatiza la importancia de una verdadera implicación por parte de la Administración Pública, así como la necesidad de se ejerza la potestad de inspección por parte de ésta.

A modo de conclusión de la presente resección, cabe destacar que nos encontramos ante una obra de obligada lectura para aquellas personas interesadas en materias vinculadas a la Economía Social y el desarrollo sostenible, pues no sólo ofrece una bibliografía actualizada y de alta calidad científica, sino, también, un contenido sumamente relevante. Asimismo, las temáticas recogidas en la presente obra, constituyen interesantes puntos de partida para poder reflexionar sobre aspectos de candente actualidad.

De esta forma, es necesario no olvidar que, fruto de la complejidad de la sociedad contemporánea, la incertidumbre y el riesgo se tornan como características claves. En este sentido, la cuestión social debe atenderse teniendo en cuenta, también, esta parte importante de la realidad social. Conocida es la denominación de “Sociedad del Riesgo” por sociólogos como Ulrich Beck o Anthony Giddens, entre otros, para referirse a la sociedad moderna actual. En este sentido, en la obra que se está reseccionando, encontramos, por ejemplo, alusiones explícitas a la ciencia y la tecnología, como elementos axiales de la sociedad moderna y de su influencia en el cambio en las condiciones de vida. Los aspectos anteriores están muy vinculados a los usos indiscriminados de los recursos naturales, que están poniendo en peligro el planeta. En este sentido, la ciencia y la tecnología, generan incertidumbres y riesgos, tanto sociales (como pueden ser las consecuencias de la flexibilidad y precariedad laboral), como ambientales, y éstos no pueden ser entendidos si no es dentro del contexto de globalización.

Es por ello que es necesario recalcar la importancia de la reflexión y el análisis sobre aquellas consecuencias no previstas y sobre los efectos del desarrollo, entendidos como problemas estructurales. En relación con lo anterior, tal y como se menciona en algunos de los capítulos que conforman la presente obra, es necesario destacar la importancia de fortalecer los soportes estatales de protección social, dentro de un mundo en el que el individualismo está en crecimiento, como elementos claves para atajar problemáticas existentes, como las tratadas en esta obra: tales como la desigualdad, la pobreza o la degradación ambiental, donde la Economía Social y el desarrollo sostenible tienen un papel todo relevante.



# FOMENTO DEL EMPLEO EN LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

JOSÉ LUIS MONZÓN (DIR.) (CIRIEC-ESPAÑA, 2022)  
ISBN: 978-84-122791-9-1. N° de páginas 95

**Amalia Rodríguez González**

Profesora Titular de Derecho Mercantil  
Universidad de Valladolid

Esta monografía dirigida por el profesor José Luis Monzón Campos y escrita además por Isidro Antuñano Maruri, Rafael Chaves Ávila y Ángel Soler Guillén es un interesante y necesario informe que tiene como fin profundizar en el conocimiento de los 125 centros especiales de empleo que desarrollan su actividad en la Comunitat Valenciana. Hay que tener presente que los mismos generan 9.129 empleos (analizado con datos correspondientes a 2021) Debe destacarse especialmente que de esa cifra, 7.965, son empleos para personas con discapacidad y eso constituye un porcentaje del 15.4% de todas las personas con discapacidad ocupadas en la Comunitat Valenciana.

El estudio es completo puesto que analiza todos los centros especiales de empleo amparados por la normativa vigente, esto es, los centros especiales de empleo de iniciativa social y los de iniciativa empresarial. En el caso de estos últimos, se distinguen los centros especiales de empleo de las grandes empresas privadas y el resto de centros de iniciativa empresarial, incidiendo por tanto en el total de empleos generados por los mismos, completando el estudio con la referencia específica al empleo de las mujeres. Esta desagregación por sexo nos parece especialmente importante ya que es así como después, podrá valorarse la existencia de disfunciones (brechas) de género, en su caso, en la generación de este empleo.

Desde el punto de vista sistemático el trabajo se inicia con un índice que da cabida a once capítulos y finaliza con unas conclusiones y con un anexo referido a la asignación a los centros especiales de empleo referenciados en la Comunitat Valenciana por las bases de datos de Labora, en relación con su caracterización como de de Iniciativa Social o de Iniciativa Empresarial, según las categorías de Ciriec España. Octubre de 2022. La incorporación de este anexo en el presente trabajo, enriquece sin lugar a dudas la obra, puesto que permite, en un análisis posterior, enlazar su cuantificación con las materias referidas a los contratos reservados, o a la propia realidad de la incorporación de cláusulas reservadas en la normativa vigente en esta materia. La propia cuantificación de esta distinción, nos permite igualmente abordar con mayor profundidad, pero sobre todo reflexión, las causas que pueden valorarse como incentivos para la constitución de un centro especial de empleo con una u otra formulación, así como las consecuencias -no siempre positivas- derivadas de esta elección, por ejemplo, en lo referido a la atribución de determinadas líneas de ayuda, subvenciones, o elecciones en las propias licitaciones en el ámbito del sector público. Todas estas cuestiones exceden del ámbito de esta recensión, pero deben ser objeto de estudio y consideración, y este trabajo, nos ayuda a clarificarlas al poner encima de la mesa con datos, la realidad de estas entidades, también las de la economía social y su diversidad.

El primero de los capítulos hace referencia a los centros especiales de empleo por su forma jurídica o su tamaño, así por ejemplo los constituidos con forma de asociación o aquellos cuyo capital está controlado por una o más asociaciones, aquéllos cuya forma es una Fundación o están controlados por una Fundación. De la misma forma aborda el estudio de estas entidades cuando adoptan forma de cooperativa o de sociedad agraria de transformación o de sociedad laboral. Finalmente aborda aquéllos que son de titularidad pública y que tienen su sede en la Comunitat Valenciana, los de las grandes empresas privadas, los de la ONCE y su grupo final, y destina un apartado al resto de centros especiales de empleo para referirse a aquellos de menor dimensión empresarial y pertenecientes al sector privado, que aspiran a obtener un beneficio libremente repartible ligados en numerosas ocasiones a entidades de carácter familiar.

El segundo de los capítulos hace referencia a los centros especiales de empleo de iniciativa social y de iniciativa empresarial con sede en la Comunitat Valenciana. Este capítulo está formado por cinco apartados que hacen referencia en primer lugar a la importancia de la clasificación según el tipo de iniciativa que les caracteriza, y enlaza con la consideración indicada con anterioridad poniéndola en relación con el porcentaje de personas con discapacidad en los centros especiales de empleo (mínimo 70% de la plantilla) así como también el hecho de que la normativa facilita el acceso a la contratación pública a aquéllos que no tienen ánimo de lucro, que reinvierten

en el mismo sector sus eventuales excedentes y tengan una naturaleza esencialmente propia de las entidades de la economía social. El apartado 2.4, de especial interés, recoge los centros especiales de empleo clasificados oficialmente por la Comunitat Valenciana como de Iniciativa Social, y a los que, sin embargo, correspondería la clasificación como de Iniciativa empresarial.

El capítulo 4 hace referencia a los centros especiales de empleo del ámbito asociativo compuesto por cuatro apartados, que además, recoge un completo estudio de caso que lo completa. Sin duda alguna, el estudio de casos nos acerca más a estas realidades poniéndole nombre a las diferentes iniciativas que se desarrollan en este sector, facilitando incluso, estudios posteriores de mayor calado en relación con alguno de ellos que presente particularidades interesantes como objeto de estudio.

A su vez, el capítulo 5 recoge los centros especiales de empleo base fundacional que se inicia con una introducción e incorpora igual que en el capítulo anterior, un estudio de casos, destacando la idea de que en este supuesto, nos encontramos ante un sector minoritario respecto a otras fórmulas legales más extendidas en el sector como ocurre con las sociedades limitadas o las asociaciones.

El capítulo 6 dedicado a los centros especiales de empleo con forma jurídica de cooperativas, sociedades agrarias de transformación y sociedades laborales, se desarrolla igualmente con un exhaustivo estudio de casos que termina con un resumen a modo de conclusión destacando que la dimensión de estos centros es reducida en términos de empleo y también en términos de ingresos de la explotación por lo que en muchas ocasiones se trata de entidades con resultados económicos anuales muy bajos o negativos. Este capítulo, pero sobre todo la reflexión a la que nos lleva el resumen que se incorpora al final del capítulo nos lleva a realizar algunas consideraciones que al igual que ocurría en el supuesto anteriormente relatado, exceden del ámbito de esta recensión pero que tienen que ver con la idea de que como estudiosos de la economía social, deberíamos profundizar en el análisis de las causas y consecuencias -claramente negativas-, que después se han visto reflejadas, o mejor, no reflejadas aunque hubiera sido deseable su incorporación, en la propia Ley de Contratos del Sector Público en relación con los contratos reservados. Entendemos de especial interés este capítulo porque sin duda alguna, fomenta el desarrollo de trabajos posteriores profundizando en las consideraciones que realiza.

El capítulo 7 hace referencia a los centros especiales de empleo de la ONCE en la Comunitat Valenciana que se inicia con la contextualización de lo que supone el autodenominado grupo social ONCE como mayor grupo institucional y empresarial de nuestro país en lo referido a la creación, control y gestión de los centros especiales de empleo, lo que propicia en la mayor parte de las ocasiones -y en este caso también- un estudio particularizado. Siguiendo la sistemática del resto de capítulos, éste igual-

mente, desarrolla un estudio de casos que da cuenta de la importancia de la actividad de las empresas que forman parte del Grupo Social ONCE, actividad multisectorial con actividades en los sectores primario, secundario y terciario.

El capítulo 8 analiza los centros especiales de empleo de titularidad pública en la Comunitat Valenciana con incorporación, como en los capítulos anteriores, de un estudio de casos que finaliza con un apartado que lleva por título: posibilidades de ampliación de la actuación de los centros especiales de empleo en el sector público en la Comunitat Valenciana, particularmente útiles para facilitar la creación y desarrollo de nuevas actividades, generando con ello, economías de escala.

El capítulo 9 hace referencia a los centros especiales de empleo de las grandes empresas privadas que se inicia con una completa visión de conjunto que hace referencia expresa a aquéllos que forman parte de grupos mercantiles de tipo capitalista clásico, destacando su nivel de empleo y de ingresos de la explotación, así como (y esto nos da una idea aún más completa) la denominación de la empresa matriz y/o del grupo al que pertenecen así como su nacionalidad y el año al que corresponde su cifras de empleo y de ingresos operacionales, completándolo con el estudio de casos.

El capítulo 10 hace referencia a otros tipos de centro especial empleo que incorpora, como ocurre en el resto de capítulos, tablas con las denominaciones de centros de empleo privados, en este caso con carácter de empresas medianas y pequeñas, en cuanto a su empleo, e incorpora datos económicos y financieros.

Finalmente, el último de los capítulos, el 11, recoge el empleo de las mujeres en los centros valencianos, con datos a fecha 31 de diciembre de 2021 e incorpora un apartado que recoge el número de centros especiales de empleo que desglosan el empleo total por género y que no llegan ni al 50% del total. Finaliza con algunas consideraciones a modo de propuestas de futuro en relación con esta consideración, la necesidad de impulsar que todos los centros especiales de empleo publiquen el desglose de su empleo por género para posibilitar políticas de empleo que se orienten hacia la consecución de la igualdad, así como la necesidad de que se visibilicen experiencias en materia de igualdad de género.

Las conclusiones con las que finaliza el presente trabajo y que han sido en cierto modo recogidas en cada uno de los capítulos de la presente reseña gira alrededor de la importancia de estas entidades, la necesidad de su clasificación y diferenciación, y el hecho comprobado, de que los centros especiales de empleo de la economía social, se especializan en mayor medida que el resto en fomentar el empleo de las personas con mayores niveles de discapacidad y por ello con menores posibilidades de empleabilidad, consideración esta que viene reforzada con los datos que ofrece el Informe sobre el impacto económico y sociales de los centros especiales de empleo en España, publicado en 2014 por Ciriéc-España y elaborado bajo la dirección del profesor Monzón.

# LA LEY 27/1999, DE 16 DE JULIO, DE COOPERATIVAS. VEINTE AÑOS DE VIGENCIA Y RESOLUCIONES JUDICIALES (1999-2019)

ROSALÍA ALFONSO SÁNCHEZ, FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ,  
MERCEDES NAVARRO EGEA, JULIÁN VALERO TORRIJOS (ARANZADI,  
2021) ISBN: 978-84-1346-279-0. N° de páginas 1032

**M<sup>a</sup> Soledad Fernández Sahagún**

Investigadora Predoctoral UVA de Derecho Mercantil  
Universidad de Valladolid

La obra que ahora nos ocupa, dirigida y coordinada por Rosalía Alfonso Sánchez, Catedrática de Derecho Mercantil; Faustino Cavas Martínez, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; Mercedes Navarro Egea, Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario; y Julián Valero Torrijos, Catedrático de Derecho Administrativo, todos ellos de la Universidad de Murcia y miembros de la Cátedra de Economía Social de la misma Universidad y resulta ser un merecido homenaje a los más de 20 años de vigencia de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, a través de una revisión exhaustiva de las Resoluciones en las que la norma ha sido aplicada por los Tribunales españoles. El estudio jurisprudencial del que resulta este cuidadoso y exhaustivo trabajo está compuesto por resoluciones, cuidadosamente sistematizado por instancias, órdenes jurisdiccionales, materias y comunidades autónomas

Este libro es el resultado de un ambicioso proyecto dirigido desde la Cátedra de Economía Social de Murcia que se inició en el año 2019 con la recopilación y sistematización de todas las Resoluciones dictadas al amparo de la vigente Ley de Cooperativas, por instancias y jurisdicciones. El trabajo realizado en esa primera etapa es el

germen que ha sido materializado en esta segunda etapa dando como resultado, este estudio jurisprudencial serio y sereno de cada una de las resoluciones recopiladas en aquel momento.

La extensa y rigurosa obra, ha contado con la colaboración de más de 30 estudiosos y estudiosas en la materia, de diversas universidades españolas, y se estructura en 44 capítulos, agrupados en cuatro partes bien diferenciadas, precedidos de un prólogo, del profesor José Miguel Embid Irujo, Catedrático de Derecho Mercantil, y una introducción, obra de una de las directoras, la profesora Rosalía Alfonso Sánchez. La primera parte, contiene las resoluciones sobre aspectos mercantiles de la sociedad cooperativa, la segunda parte, se ocupa de las resoluciones dictadas sobre asuntos laborales y de Seguridad Social en estas entidades, la tercera, estudia las resoluciones en la jurisdicción contencioso-administrativa, y la cuarta y última, se ocupa de la jurisdicción penal.

Cada uno de los cuarenta y cuatro capítulos que conforman este trabajo sigue una estructura muy similar, que comienza con una introducción en la que presenta las tendencias actuales de los tribunales españoles sobre los asuntos en controversia enjuiciados en las cuestiones relativas al título de cada capítulo. Los siguientes epígrafes muestran, por áreas temáticas que agrupan por grupos de casos, las resoluciones estudiadas. Finalmente, cada capítulo se cierra con un último epígrafe, un anexo jurisprudencial con las resoluciones estudiadas en el que se incluye un resumen de las mimas que facilita su localización para un posible estudio posterior en profundidad.

La primera parte, con las resoluciones sobre aspectos mercantiles, es la más extensa de toda la obra y la componen los primeros veintidós capítulos elaborados por María Asunción Cebrián Salvat, Rosalía Alfonso Sánchez, Mercedes Farias Batlle, Irene Escuin Ibáñez, Benjamín Saldaña Villoldo, María Magnolia Pardo López, Raquel Sánchez Hernández, Rafael Jordá García, Luis Hernando Cebriá, Vanessa Martí Moya, Andrés Marín Salmerón, María de Lourdes Ferrando Villalba, María del Mar Andreu Martí, Isabel Girona Cascales, Luz Sánchez García, María José Verdú Cañete y Alfonso Sánchez García. Los primeros seis capítulos (Capítulo I al Capítulo VI) abordan controversias relativas a la normativa aplicable a la sociedad cooperativa (estatal y autonómica); la propia naturaleza de la cooperativa, en especial de su condición o no de sociedad mercantil; la naturaleza y personalidad jurídica y levantamiento del velo de la personalidad jurídica; la posición jurídica del socio cooperativo en torno a los requisitos para adquirir la condición de socio, la naturaleza del vínculo socio-cooperativa y los derechos del socio; la baja del socio en atención al principio cooperativo de “puerta abierta”; y la disciplina social que permite sancionar al socio, pudiendo llegar a la expulsión en infracciones muy graves. Del capítulo VII al capítulo IX se analizan asuntos relativos a los órganos de gobierno de las sociedades coo-

perativas como son la asamblea general y el Consejo rector, en concreto su régimen jurídico y régimen de responsabilidad. Del capítulo X al capítulo XIV se abordan controversias sobre aspectos como la autocontratación en la sociedad cooperativa; aportaciones al capital social, más concretamente el reembolso y la transmisión de aportaciones sociales; el régimen económico de la cooperativa, mayormente centrado en la aplicación de resultado del ejercicio económico en relación con el reparto de excedentes o la imputación de pérdidas; y el régimen de responsabilidad de los socios por las deudas sociales y su participación en las pérdidas del ejercicio económico. Los últimos ocho capítulos de esta parte de la obra, del capítulo XV al capítulo XXII, albergan el estudio de resoluciones en relación con aspectos tan diversos como la contabilidad y auditoría en atención a las peculiaridades de las sociedades cooperativas; las modificaciones estructurales, especialmente las fusiones y escisiones; concurso de acreedores en atención a la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal; las peculiaridades en relación a la disolución y liquidación que conllevan a la extinción de la personalidad jurídica de la cooperativa; la integración cooperativa en relación al surgimiento de una nueva sociedad con el mantenimiento de la personalidad jurídica de las cooperativas que lo forman; las cooperativas de vivienda, especialmente las controversias relativas a las garantías para la devolución de las cantidades entregadas a cuenta por los socios; sometimiento de las cooperativas al Derecho de la Competencia; y por último, las controversias surgidas en relación a la garantía al derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

La segunda parte, del capítulo XXIII al XXXV, se ocupa de las resoluciones controvertidas dictadas por el ordenamiento jurídico social, en cuestiones laborales y de seguridad social y es autoría de Francisca María Ferrando García, María del Carmen López Aniorte, Faustino Cavas Martínez, Antonio Megías Bas, Francisca María Ferrando García, Belén García Romero, María Monserrate Rodríguez Egío, Francisco Miguel Ortiz González-Conde, Aitor Pérez Riquelme y José María Ríos Mestre. En esta parte, los capítulos atienden a las controversias dirimidas por los tribunales españoles en asuntos varios como las condiciones retributivas de las personas socias de las cooperativas de trabajo asociado; los derechos referidos a jornada, descanso semanal, fiestas y vacaciones; la sucesión de empresas, contrataciones y concesiones, con especial referencia a las cooperativas de trabajo asociado; las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo cooperativo; la extinción de la relación de las personas socias trabajadoras de una cooperativa; y la libertad sindical en las cooperativas de trabajo asociado, tanto en la dimensión individual como en la colectiva. A su vez, otros de los asuntos estudiados en los capítulos de esta segunda parte se refieren a controversias en asuntos relativos al encuadramiento en el sistema de la Seguridad Social de las sociedades cooperativas; el recargo de prestaciones económicas derivado de accidente

de trabajo y enfermedad profesional en las cooperativas de trabajo asociado; la jubilación de las personas socias trabajadoras, concretamente la jubilación anticipada por causa no imputable a la voluntad de la persona trabajadora y la jubilación parcial anticipada; las prestaciones por desempleo y socios trabajadores en lo referente a la situación legal de desempleo; cuestiones relativas a la competencia jurisdicción social para resolver los litigios entre cooperativa y socios trabajadores; y por último, cuestiones relacionadas con la exigibilidad de agotar la vía cooperativa previa como presupuesto de acceso a la jurisdicción social.

La tercera parte que se extiende del capítulo XXXVI al capítulo XLIII, recoge las resoluciones ventiladas por la jurisdicción contencioso-administrativa y ha sido elaborada por Isabel Girona Cascales, Mercedes Navarro Egea, María del Mar de la Peña Amorós, María del Carmen Pastor del Pino, José Manuel de la Peña Sánchez, Juan Ignacio Cerdá Meseguer, Santiago Serna Rocamora y Alfonso Sánchez García. Estos capítulos recogen diversos aspectos litigiosos relativos a la pérdida de protección fiscal que pueden sufrir algunas cooperativas ante incumplimientos de la normativa vigente; la identificación de las partidas deducibles y algunos ajustes en el Impuesto de Sociedades; la aplicación de determinados beneficios fiscales por parte de las cooperativas en los impuestos indirectos; la determinación de la responsabilidad tributaria de los administradores en las sociedades cooperativas; la capacidad y representación de los socios, el voto por correo y la inembargabilidad de las aportaciones en las sociedades cooperativas; y el establecimiento de disposiciones normativas más favorables para las sociedades cooperativas y su régimen de subvenciones. En estos capítulos se estudian también las resoluciones con asuntos resueltos con relación a las cooperativas agrarias, cooperativas de crédito, cooperativas farmacéuticas, cooperativas de vivienda, cooperativas eléctricas y cooperativas de transporte resueltas por la jurisdicción contencioso-administrativa.

La cuarta y última parte, compuesta por el capítulo XLIV y cuya autora es Marta María Aguilar Cárceles, está dedicada a la jurisdicción penal y los tipos delictivos vinculados a las cooperativas.

A modo de conclusión, este trabajo está llamado a ser obra de referencia para las personas estudiosas e interesadas en sociedades cooperativas, no solo por la extensa recopilación de resoluciones de los tribunales españoles en torno a la normativa de las sociedades cooperativas, sino también por los rigurosos y exhaustivos estudios realizados por los expertos y expertas en cooperativismo al amparo de cada una de las resoluciones, perfectamente sistematizados por órdenes jurisdiccionales y materias.



# LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL COOPERATIVISMO EN LAS MODERNAS ECONOMÍAS DE MERCADO. EN HOMENAJE AL PROFESOR JOSÉ LUIS MONZÓN CAMPOS

RAFAEL CHAVES ÁVILA Y MARÍA JOSÉ VAÑÓ VAÑO (coord.) (TIRANT LO BLANCH, 2021) ISBN: 978-84-1397-333-3. Nº de páginas 403

**Amalia Rodríguez González**

Profesora Titular de Derecho Mercantil  
Universidad de Valladolid

El libro que ahora se recensiona, en homenaje al profesor Monzón es una cuidada edición de la editorial Tirant lo Blanch que conforma una magnífica monografía que reúne como autores a un numeroso grupo de expertos alrededor de temas diversos que tienen como marco la economía social. El prólogo ha sido escrito por los dos coordinadores de la obra, los profesores Rafael Chaves y María José Vañó.

Desde el punto de vista sistemático el libro se estructura en 30 capítulos de los que realizaremos una breve referencia a continuación. Cada capítulo finaliza con una relación de bibliografía actualizada y bien seleccionada lo que sin duda alguna contribuye a enriquecer cada uno de aquéllos y facilita el estudio a todas las personas interesadas por profundizar en la materia.

El primero de ellos, escrito por M<sup>a</sup> José Vañó, lleva por título: “La colaboración público-cooperativa local en clave energética” y aborda temas de actualidad (y de necesidad, sin duda alguna) como el autoconsumo energético o las comunidades energéticas en forma de cooperativa.

El segundo lleva por título: “¿Puede realmente la economía social trascender a su estado marginal en las economías modernas? Los problemas de desarrollo de la

economía social” y ha sido escrito por el profesor Rafael Chaves-Ávila. En él su autor estudia la teoría de los fallos institucionales: fallos del mercado, del Estado, de las entidades no lucrativas y de las empresas de trabajo asociado. Igualmente menciona los fallos de la economía social.

El tercer capítulo, escrito por Adoración Mozas Moral, Enrique Bernal Jurado y Domingo Fernández Uclés, lleva por título. “la economía social ante los objetivos de desarrollo sostenible” y tras una introducción estudia la vinculación entre los objetivos de desarrollo sostenible y la economía social.

El cuarto: “Universidad y Economía Social. Un binomio necesario para una economía con valores” ha sido redactado por Juan Juliá y Millán Díaz, y aborda temas interesantes como la Universidad y la economía social en el marco del conocimiento y los valores haciendo mención también a la red ENUIES de centros e institutos de investigación en economía social y a la semana Universitaria de la Economía Social, excelente iniciativa, consolidada ya en sus diferentes ediciones que aúna cada año un número mayor de Universidades que se suman a la organización de actividades.

El capítulo quinto: “La economía social y solidaria en Iberoamérica: retos y nuevos escenarios, ha sido escrito por Juan Fernando Álvarez y Carmen Marcuello Servós destacando en el trabajo el apartado referido a los retos y a los nuevos escenarios para la economía social y solidaria en Iberoamérica.

El sexto lleva por título: “Empresas de participación: empresarios de la oportunidad” y ha sido redactado por Paloma Bel Durán, Carlos García-Gutiérrez Fernández y Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas. Este capítulo destaca la importancia de las empresas de participación como vía para consolidar la democracia. Aborda también el tema del empresario de la oportunidad.

El capítulo séptimo lleva por título: “Sobre las perspectivas de la sociedad contemporánea” y ha sido redactado por Emérit Bono y Ernest García analizando cuestiones de calado, como la mención al coronavirus como síntoma de la crisis global, de nuestro sistema de vida (económico, social, político y medioambiental)

El capítulo octavo lleva por título: “Cooperativas de actividades múltiples, integrales y de interés comunitario” y ha sido escrito por la profesora Gemma Fajardo García en un riguroso trabajo sobre las cooperativas de estas características, su concepto y las notas características que las particularizan.

El capítulo noveno escrito por José Galán Peláez y Rafel Chaves lleva por título: “Las cuentas satélite de la economía social en España” y recoge la trayectoria de los informes estadísticos sobre la economía social de Ciriiec-España.

El capítulo décimo: “La reforma de la información financiera de las entidades sin fines de lucro en España y su adaptación al marco normativo europeo” han sido redactados por Rosa Dasí y por Santiago Murgi, y hace referencia a la necesaria reforma

de la materia en el ordenamiento español por imperativo de la normativa europea en esta materia.

El capítulo undécimo escrito por el profesor Jesús Olavarría Iglesia lleva por título: “Sobre la posibilidad de modificar los fines de una fundación fijados por los fundadores”.

El capítulo décimo primero lleva por título: “Las cooperativas de trabajo asociado valencianas y su competitividad. Cooperación mediante alianzas como opción estratégica de desarrollo” capítulo escrito por Waldo E. Orellana Zambrano que narra entre sus apartados, las experiencias de cooperación empresarial entre cooperativas de trabajo asociado valencianas y estructuras de gobierno adoptadas, o las alianzas con cooperativas rivales como opción de desarrollo del cooperativismo valenciano de trabajo asociado.

Francisco Soler Tormo es el autor encargado de la redacción del capítulo décimo segundo que lleva por título: “El lubricante financiero de las cooperativas: el crédito cooperativo” analizando el papel de las cooperativas de crédito también en la transformación del negocio bancario.

El profesor Francisco Vicent Chuliá analiza: “El cooperativismo en las Leyes” en el capítulo décimo tercero.

El capítulo décimo cuarto lleva por título: “El anticipo societario del socio trabajador: su determinación y eventual modificación” y ha sido escrito por Manuel Alegre Nuno, que hace referencia al anticipo societario y a sus modificaciones.

El capítulo décimo quinto escrito por Isidro Antuñano Maruri y Ángel Soler guillén lleva por título: “La información estadística sobre la economía social: una mejora necesaria y urgente”, y estudia la medición del impacto de la economía social y la necesidad de profundizar en su transparencia.

El capítulo décimo sexto escrito por Juan Francisco Albert y Nerea Gómez Fernández lleva por título: “Inclusión financiera y bancos cooperativos en Europa”.

El capítulo décimo séptimo lleva por título: “Sociedad de la información y Economía Social” y ha sido redactado por Manuel Monreal Garrido. Hace referencia principal a un tema de gran interés y actualidad, como el de los procesos de digitalización en la economía social y la reflexión sobre la aplicación de las nuevas tecnologías digitales en el contexto de la economía social.

El capítulo décimo octavo escrito por Teresa Savall Morera lleva por título: “El reconocimiento de la economía social en España: inclusión en la agenda política y fomento de la economía social” Destaca en este capítulo el estudio de las políticas implementadas en España en relación con el fomento de la economía social que hace referencia a las cooperativas y sociedades laborales, a los centros especiales de empleo y empresas de inserción o al tercer sector de Acción Social.

El capítulo décimo noveno, escrito por Gustavo Zaragoza Pascual e Irina Chudoska Blazhevska lleva por título: “La Economía Social en los Balcanes. Una aproximación” y analiza en un estudio aproximativo algunos aspectos de la economía social en los Balcanes occidentales así como los necesarios ajustes que deberían desarrollarse.

El capítulo vigésimo escrito por Rubén Cuñat y por Mercedes Herrero, lleva por título: “Las empresas de inserción en España: crisis (2009-2014) *versus* recuperación económica (2015-2019)”. Este capítulo del trabajo analiza el papel de las empresas de inserción en el empleo de trabajadores en riesgo de exclusión social con especial referencia a la crisis y a la recuperación, incidiendo en la evolución de los principales indicadores en los periodos indicados.

El capítulo vigésimo primero ha sido redactado por Amadeo Fuenmayor Fernández y lleva por título: “Automatización, renta básica universal e imposición a los robots”.

El capítulo vigésimo segundo escrito por Juan R. Gallego Bono y Josep V. Pitxer lleva por título: “Economía Social, políticas locales y creatividad territorial: el caso valenciano”.

El capítulo vigésimo tercero, escrito por Josep M<sup>a</sup> Jordán Galduf lleva por título: “Vías de solidaridad y fraternidad”.

El capítulo vigésimo cuarto escrito por Ángel Villalba Fonfría lleva por título: “Custodia del territorio y tercer sector ambiental”. El trabajo hace una mención específica a la custodia del territorio en la Comunidad Valenciana.

El capítulo vigésimo quinto, ha sido redactado por Juan Bataller Grau. Se titula: “La responsabilidad social de la empresa en la economía social: un balance de su aplicación” y analiza el *Global Reporting Initiative*, los objetivos de desarrollo sostenible y la Organización Mundial del Trabajo entre otros aspectos, como principales actores internacionales en la construcción de la responsabilidad social de la empresa.

Isabel Pla-Julían introduce en el presente Libro Homenaje un capítulo (el vigésimo sexto) referido a los estudios de género con el trabajo que lleva por título: “Teletrabajo en tiempos de Covid: un breve apunte desde la economía feminista” que hace referencia a las trampas del teletrabajo desde la perspectiva de la economía feminista y también a las brechas de género en la Academia.

Rafael Currás Pérez escribe el capítulo vigésimo séptimo con el título: “Marketing y responsabilidad social corporativa. ¿Cómo comunicar iniciativas socialmente responsables?” analizando los principios de la comunicación de responsabilidad social corporativa entre otros.

El capítulo vigésimo octavo lleva por título: “Aproximaciones de la profesión actuarial para la gestión y reporte de riesgos relacionados con el clima” y ha sido redac-

tado por Francisco Muñoz Murgui, relatando las oportunidades y los riesgos físicos, de transición, legales y reputacionales relacionados con el clima.

El capítulo final de esta monografía ha sido redactado por José Manuel pastor e Iván Vicente y lleva por título: “Educación, Políticas Educativas y Ascensor Social”.

Se trata de un estudio completo con aportaciones rigurosas que se adentra en temas de actualidad y los enmarca en la mayor parte de los capítulos, en el ámbito de la economía social o de sus entidades, y no dudamos de que será una obra de consulta recurrente para todos los interesados en la actualización de conocimientos especializados en estas materias.



# RESEÑAS DE PUBLICACIONES DE CARÁCTER JURÍDICO SOBRE ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL. AÑO 2022

---

**Itziar Villafañez Pérez**

Profesora agregada de Derecho Mercantil  
GEZKI - UPV/EHU

**Ane Echevarría Rubio**

Investigadora OVES  
GEZKI - UPV/EHU

**Amalia Rodríguez González**

Profesora Titular de Derecho Mercantil  
Universidad de Valladolid





## **Novedades bibliográficas<sup>1</sup>**

### **Economía social. General**

AGUILAR RUBIO, Marina (dir.): *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

OECD: *Designing Legal Frameworks for Social Enterprises: Practical Guidance for Policy Makers, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, Paris, 2022.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana & ÁLVAREZ CUESTA, Henar (coords.): *La economía social y el desarrollo sostenible*, Colex, A Coruña, 2022.

### **Cooperativas**

ARGENTE ÁLVAREZ, Javier & ARGENTE LINARES, Eva: *Guía práctica contable y fiscal de los regímenes especiales. Pymes, grupos, cooperativas, fundaciones, capital-riesgo y otras sociedades especiales*, Wolters Kluwer CISS, 2022.

JULIÁ IGUAL, Juan Francisco, MELIÁ MARTÍ, Elena, PALAU RAMÍREZ, Felipe & VARGAS VASSEROT, Carlos: *Ley de la cadena alimentaria, cooperativas y otras entidades asociativas agrarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

TADJUDJE, Willy & DOUVITSA, Ifigeneia (Eds.), *Perspectives on Cooperative Law. Festschrift In Honour of Professor Hagen Henrj*, Springer, 2022

De la VEGA GARCÍA, Fernando & PARDO LÓPEZ, María Magnolia (dirs.): *La irrupción de la forma social cooperativa en el mercado eléctrico*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022.

### **Asociaciones y fundaciones**

ARGENTE ÁLVAREZ, Javier & ARGENTE LINARES, Eva: *Guía práctica contable y fiscal de los regímenes especiales. Pymes, grupos, cooperativas, fundaciones, capital-riesgo y otras sociedades especiales*, Wolters Kluwer CISS, 2022.

CARRANCHO HERRERO, María Teresa: *La fundación*, Reus, Madrid, 2022.

1. Se recogen las publicaciones de años previos no recogidas en los números anteriores.

ROMANO APARICIO, Javier: *Manual contable de entidades no lucrativas*, Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2022 (5ª ed.).

## Artículos y capítulos de libro

### Economía social. General

BLANCO SÁNCHEZ, María Jesús: “La mejora del acceso a la financiación en el marco de la economía social. Reconsideración de los instrumentos financieros y mecanismos de inversión a la luz del Plan de Acción para la Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 115-146. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25538>

BONNET ESCUELA, Marcel Manuel: “La regulación de las organizaciones del tercer sector y de los organismos multilaterales sobre las normas laborales en la actividad económica internacional”. En: *Los conflictos laborales de dimensión transnacional* (dir. CAIRÓS BARRETO, Dulce María), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 63-86.

CAMPOS JIMÉNEZ, Alberto: “Participación ciudadana en la Ley 1/2020, de 3 de febrero, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº 23, 2022, pp. 285-298.

CATALA ESTADA, Belén & CHAVES AVILA, Rafael: “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*, nº 142, 2022, e84392. DOI: <https://doi.org/10.5209/reve.84392>

COMET-HERRERA, David: “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*, nº 106, 2022, 5-30. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.20606>.

FARIAS BATLLE, Mercedes & ALFONSO SÁNCHEZ, Rosalía: “Plataformas digitales para los cuidados y entidades de Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 45-83. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.24970>

GÓMEZ ÁLVAREZ, Juan Jesús: “Economía Social y Tercer Sector”, *REVESCO – Revista de Estudios Cooperativos*, nº 141, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5209/reve.82255>

- MACÍAS RUANO, Antonio José: “Un marco normativo para las empresas sociales en España para el freno de la desigualdad”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 241-276.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24321>
- MONTEIRO, Alcides A.: “The Social Economy in Portugal: legal regime and socio-economic characterization”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 106, 2022, 85-121.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.17514>
- NAGAO MENEZES, Daniel Francisco: “Legal framework da Economia Social e Solidária na América do Sul – análise dos casos do MERCOSUL e UNASUL”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 311-336. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24312>
- De NIEVES NIETO, Nuria: “Las entidades de economía social en los programas comunes de activación para el empleo”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 377-418.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25554>
- PASTOR SEMPERE, M<sup>a</sup> del Carmen: “La nueva Economía Social del Dato (ESD)”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 13-44. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25571>
- PÉREZ VILLA, Pastor Emilio, MONTOYA AGUDELO, César Alveiro, URIBE CASTRILLÓN, Víctor Hugo, VÁSQUEZ MIRA, Miguel Ángel & ORTEGA BARRO, Ana Cristina: “La importancia de la educación solidaria para el fortalecimiento y elaboración de políticas públicas de economía social y solidaria (ESyS) en Colombia y en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, nº 34, 2022, pp. 115-144.
- VARGAS VASSEROT, Carlos: “Las empresas sociales, reconocimiento de su estatus legal en Europa y propuestas para su regulación en España”, *Revista de Derecho de Sociedades*, nº 65, 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*, nº 41, 2022, pp. 289-329.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25776>

## Cooperativas

- AGUIAR, Nina: “The taxation of co-operatives’ income: analysis of its rationale”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 88-104.

- AGUILAR RUBIO, Marina: “Models for direct taxation of cooperatives under comparable law”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 105-130.
- AKANJLI, Ajibola Anthony: “Legislation and the administration of taxation of cooperative societies: drawing an intersection for sustainable development”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 349-360.
- AKBARI DOLATABAD, Mohammad, EBRAHIMI, Mohammad Sadegh y MOZAFAR AMINI, Amir: “Patología de las Cooperativas de Producción Rural – Evidencia de Irán”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 167-184. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2298>
- ALGUACIL MARI, María Pilar & SACRISTÁN BERGIA, Fernando: “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
- ARANA LANDIN, Sofía: “US worker cooperatives: a dire need for a profound revision of their tax regulation at federal level”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 131-157.
- ARREGI UZURIAGA, Aitziber, & ALZOLA BERRIOZABALGOITIA, Izaskun: “Las Junior Cooperativas en la Nueva Ley de Cooperativas de Euskadi”, *GIZAE-KOA - Revista Vasca De Economía Social*, nº 19, 2022, pp. 137-152. DOI: <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.23747>
- ATXABAL RADA, Alberto: “La regulación fiscal de la contribución para la educación y promoción cooperativa y otros fines de interés público (COFIP)”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, pp. 225-257. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2354>
- ATXABAL RADA, Alberto: “Kooperatiba-heziketa eta -sustapenerako eta interes publikoko beste helburu batzue- tarako ekarpenaren -cofiparen- arauketa fiskala”, *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, nº 63, 2022, pp. 185-204.
- BASSO WINFFEL, Oscar” “La consolidación Del Sistema De Cooperativas De Ahorro Y crédito En El Perú: Derrotero Del Proceso De supervisión”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 20, 2022, pp. 75-97. DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2574>
- BIERECKI, Dominik: “La naturaleza jurídica de la actividad de la cooperativa en interés de sus miembros: observaciones en virtud de la legislación polaca”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 185-198. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2437>

- CAMPUZANO LAGUILLO, Ana Belén: “El contenido de la impugnación del inventario en el concurso de acreedores de una cooperativa de viviendas. Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo 364/2021, civil, de 26 de mayo (ROJ: STS 2137/2021)”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 339-357.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24416>
- CANALDA, Sergio: “Los derechos sindicales en las cooperativas: un estudio de su regulación en la negociación colectiva”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 105, 2022, pp. 115-144.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.105.24208>
- CANO ORTEGA, Cristina: “¿Responde la normativa sobre cooperativas agroalimentarias a sus necesidades? Estudio de la evolución histórica y situación actual de su regulación”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 142, 2022, e83722. DOI: <https://doi.org/10.5209/reve.83722>
- CARMONA, Antonio Maximino, RUÍZ, Alfredo & RAMOS, Ana Luz: “Incentivos y riesgos fiscales y laborales de las Sociedades Cooperativas de Producción en México”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 106, 2022, pp. 177-198. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.19415>
- CRACOGNA, Dante: “Significado del 7.º principio de la Alianza Cooperativa Internacional”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 19-33. <https://doi.org/10.18543/baidc.2280>
- DOLERA SEVILLA, Isabel: “Las particularidades de la jubilación parcial en las cooperativas españolas como entidades de economía social”. En: *La encrucijada de las pensiones del sistema español de seguridad social: El nuevo pacto de Toledo y su desarrollo legislativo: VI Congreso Internacional y XIX Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, vol. 1, Laborum, Murcia, 2022, pp. 689-706.
- DOMÍNGUEZ CABRERA, María del Pino: “Consideraciones en relación al fomento de las cooperativas de iniciativa social en el ordenamiento jurídico español”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 1, 2022.
- FEFES, Michael & CHARITONIDOU, Marietta: “Greek agricultural cooperatives: legal concepts and tax legislation and treatment”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 225-243.
- GARCÍA RIOS, Juan Luís: “La protección por desempleo y cese de actividad de las socias y socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado frente a la suspensión o extinción por causas económicas, técnica, organizativas, de producción o fuerza mayor”, *Revista de derecho social*, nº 97, 2022, pp. 71-91.

- GARROY, Sabine: "Cooperatives in Belgium in the era of the Code of companies and associations: current dynamics and prospects for tax law and non-tax law", *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 260-276.
- GOERLICH PESET, José María: "Reencuadramiento administrativo de socios trabajadores de cooperativas. Luces y sombras", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 10, nº 3, 2022, pp. 383-410.
- 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*, nº 59, 2022.
- GRAU RUIZ, María Amparo: "The timeliness of a revision of the tax status of cooperative based on comparative law analysis in the light of sustainable development goals", *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 14-63.
- HINOJOSA TORRALVO, Juan José: "European taxation of cooperatives: an examination of the possibilities offered by the new concept of limited profitability", *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 64-87.
- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E.: "Las cooperativas en México y su compromiso con la comunidad. (7.º principio)", *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 35-56.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2532>
- JIN, Kim Yong: "The tax treatment of cooperatives in Korea: a lack of consideration of cooperatives' structural characteristics and suggestions for improvement", *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 313-348.
- JULIÁ IGUAL, Juan Francisco, PALAU RAMÍREZ, Felipe, MELIÁ MARTÍ, Elena & CORBERÁ MARTÍNEZ, José: "Barreras al uso de fórmulas de emprendimiento social en el spin-off y strat-up. El caso de las cooperativas y sociedades laborales en España", *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 223-257. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25522>
- KUMAR, Santosh: "Case notes on recent judgements by Indian courts in clarifying the nature of certain aspects of cooperation through the perspective of taxation", *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 306-312.
- KURIMOTO, Akira: "Outline of the workers co-operative act in Japan", *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 361-366.
- LARA GÓMEZ, Graciela: "El mandato constitucional de fomento de las cooperativas en México", *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 199-223. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2420>
- MACÍAS RUANO Antonio José: "La igualdad como valor cooperativo y su proyección en la legislación cooperativa", *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 141, 2022, e82258. DOI: <https://doi.org/10.5209/reve.82258>

- MARTÍNEZ ETXEBERRIA, Gonzalo: “Un doble fraude en el ámbito laboral y en el de los valores y principios cooperativos. Las falsas cooperativas”, *Revista española de derecho del trabajo*, nº. 253, 2022, pp. 51-80.
- MEIRA, Deolinda Maria Aparício, BERNARDINO, Susana & HENRIQUES, José: “Evidências jurídicas e empíricas da função social das cooperativas. As cooperativas de distribuição de água como estudo de caso”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 121-154.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2436>
- De MIRANDA, José Eduardo: “Cooperativismo, sentimiento de comunidad y rendición social”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 79-84. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2480>
- MONREAL BRINGSVAERD, Erik: “Cooperativas de trabajo asociado y cesiones ilegales del artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores en los sectores cárnico y del transporte terrestre de mercancías. Estudio jurisprudencial”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF* ISSN 2792-8314, ISSN-e 2792-8322, nº 466, 2022, pp. 51-92.
- MORA DELGADO, Víctor: “Regulación, supervisión y vigilancia de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 19, 2022, pp. 75-93. DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2394>
- MORALES ACOSTA, Alonso: “El Acto Cooperativo Frente a Las Normas Sobre protección Al Consumidor Y Frente a La legislación Sobre La Libre Competencia”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 20, 2022, pp. 209-227.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2578>
- MORILLAS JARILLO, María José: “El estatuto de los administradores y directivos de las entidades de seguros de base mutualista: entre la maraña legal y las normas de buen gobierno corporativo”, *Revista de Derecho del Sistema Financiero: mercados, operadores y contratos*, nº 4, 2022, pp. 11-76.
- NAGAO MENEZES, Daniel Francisco & GARCÍA JIMÉNEZ, Manuel: “The cooperative act and its taxation in Latin American countries”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 158-179.
- NAVARRO PALACIOS, Indira: “Régimen Tributario Actual De Las Cooperativas En El Perú”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 20, 2022, pp. 171-207.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2577>
- ORTOLEVA, Maria Grazia: “Critical profiles of the treatment of social cooperatives in the Italian tax system”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 244-259.

- PASTOR DEL PINO, María del Carmen: “Revisión actual de la explotación comunitaria de la tierra: condicionamientos de su fiscalidad”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 157-193.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24571>
- PASTOR DEL PINO, María del Carmen: “Desarrollo rural y fiscalidad. El protagonismo de las cooperativas agrarias”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 153, 2022, pp. 221-240.
- PASTOR PINTO, Laura & SANTAPAU MARTÍ, Isabel: “¿Existe cesión ilegal de las trabajadoras socias de una cooperativa contratada por el Ayuntamiento?”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº 9, 2022.
- PEINADO GRACIA, Juan Ignacio: “Sociedades cooperativas. Otros tipos mutualistas. Agrupaciones de interés económico”. En: *Derecho de Sociedades* (dir. ALONSO LEDESMA, Carmen; coord. FERNÁNDEZ TORRES, Isabel), Atelier, Barcelona, 2022, pp. 495-529.
- PINO ABAD, Miguel: “Los antecedentes a la Ley de Cooperativas de 9 de septiembre de 1931”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 11-40. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24328>
- RAMOS CARMONA, Edgardo: “Análisis de la figura del Consejo Nacional de Cooperativas y el Centro de Estudios Cooperativos de Costa Rica en relación con los principios de integración cooperativa y adhesión libre y voluntaria”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 19, 2022, pp. 95-105.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2395>
- RIVERO CARBALLO, Eder: “Comentario al laudo de BITARTU, Servicio Vasco de Arbitraje Cooperativo – CSCE, núm. Ordinario 10/2021, de 13 de diciembre de 2021. Despido de persona socia trabajadora cooperativista”, *GIZAEKOA - Revista Vasca De Economía Social*, nº 19, 2022, pp. 203-221.  
DOI: <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.23968>
- RIBES ROBES, Aurora: “La relación cooperativa en España. Experiencia acumulada y desafíos pendientes”, *Crónica tributaria*, nº 184, 2022, pp. 143-196.
- RODRÍGUEZ AVALOS, Máximo Ulises: “El régimen Legal De Las Cooperativas De Ahorro Y crédito Como Sujetos Ajenos Al Sistema Financiero”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 20, 2022, pp. 51-73.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2573>
- RODRÍGUEZ MUSA, Orestes & HERNÁNDEZ AGUILAR, Orisel: “Las cooperativas y su impacto en un mundo digitalizado. Valoraciones desde y para Cuba”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 259-288. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25771>



- RODRÍGUEZ MUSA, Orestes, HERNÁNDEZ AGUILAR, Orisel & SIMON OTERO, Liana: “The taxation of cooperatives. A proposal for its uniform regulation in Cuba”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 204-224.
- RODRÍGUEZ MUSA, Orestes, HERNÁNDEZ AGUILAR, Orisel & FIGUEROA GONZÁLEZ, José Manuel: “El principio cooperativo de «preocupación por la comunidad». Valoraciones sobre su regulación jurídica en Cuba”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 95-120. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2459>
- SÁNCHEZ, María Isabel & CASTILLA POLO, Francisca: “Integración cooperativa agroalimentaria. Análisis en Extremadura frente a los retos del Plan de Acción de la UE para la Economía Social”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 84-114. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25475>
- SÁNCHEZ BOZA, Ligia Roxana: “Los Fondos Cooperativos En La discusión Sobre La exoneración Del Pago Del Impuesto Sobre La Renta En Las Cooperativas Costarricenses”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 19, 2022, pp. 107-127. DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2396>
- SÁNCHEZ BOZA, Roxana. “Reconocimiento de la existencia del principio Compromiso con la comunidad en la Declaración de Identidad Cooperativa, el caso de Costa Rica”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 57-77. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2460>
- SÁNCHEZ DELGADO, José Daniel & JACOBO ZELAYA, Carlos José: “El principio democrático en la legislación costarricense”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 19, 2022, pp. 41-74. DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2393>
- SANZ GARCIA, Asier: “La disolución y la liquidación de las sociedades cooperativas en euskadi: enumeración de los antecedentes normativos y su actual regulación en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas de Euskadi. Propuestas de mejora”, *GIZAEKOA - Revista Vasca De Economía Social*, nº 19, 2022, pp. 45-85. DOI: <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.23479>
- SEMENT VIDAL, María José: “Apuntes para la actualización de la regulación jurídica de los Registros de Cooperativas”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 153, 2022, pp. 179-198.
- SIGÜENZA, Waleska: “Transcendence of cooperatives in sustainable socio-economic development in the Basque Country”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 277-305.

- SIMÓN VALLE, Eunice: “Sector Cooperativo Ante El Reto De La Nueva legislación De Responsabilidad Penal Sobre Personas jurídicas En Costa Rica” *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 19, 2022, pp. 129-144.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2397>
- De SOUZA, Leonardo Rafael & PAMPLONA, Danielle Anne: “Primeiras reflexões sobre a difusão dos princípios orientadores da ONU para empresas e direitos humanos pela Aliança Cooperativa Internacional”, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, nº 61, 2022, pp. 147-165.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc.2455>
- TORRES, Miguel Agustín: “The “monotributo” regime and the worker cooperatives in Argentina: the diversification of a fiscal policy”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 180-203.
- TORRES MORALES, Carlos: “Régimen Legal De Las Cooperativas En El Perú”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 20, 2022, pp. 17-24.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2572>
- TORRES MORALES, Carlos: “El régimen legal de las cooperativas agrarias”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 20, 2022, pp. 99-121.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2575>
- VAÑÓ VAÑÓ, María José: “Digitalización del sector agroproductor: intercooperación y tecnologías disruptivas”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 191-221.  
DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.24591>
- VARGAS VASSEROT, Carlos: “El voto plural ponderado y el principio cooperativo de gestión democrática. Análisis de su paulatino reconocimiento en el derecho positivo español”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 83-111. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24339>
- VARGAS VASSEROT, Carlos: “The legal framework for cooperative entities in Andalusia. Evolution of the legislative model”, *International Journal of Cooperative Law*, nº 4, 2022, pp. 367-377.
- VÁSQUES CÁRDENAS, Miguel Ruperto: “«La Cooperativa Agraria Como vehículo Empresarial De Los Productores De La Agricultura Familiar”, *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 20, 2022, pp. 123-170.  
DOI: <https://doi.org/10.18543/dec.2576>
- VILLAFÁÑEZ PÉREZ, Itziar: “Cooperativas de plataforma en el ámbito del transporte. Algunas cuestiones jurídicas”. En: *El transporte ante el desarrollo tecnológico y la globalización* (dir. PETIT LAVALL, M<sup>a</sup> Victoria & PUETZ, Achim), Colex, A Coruña, 2022, pp. 959-984.

## Sociedades laborales y participadas

ALGUACIL MARÍ, María Pilar: “La necesaria reforma del tratamiento fiscal de las sociedades laborales”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 153, 2022, pp. 271-290.

ANDREU MARTÍ, María del Mar: “Avances en la digitalización de las sociedades laborales. Especial referencia a su constitución telemática y a la junta, parcial o exclusivamente, digital”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 147-189.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25566>

GUTIÉRREZ BENGOCHEA, Miguel: “Las sociedades laborales y sus socios: régimen tributario”, *Quincena fiscal*, nº 20, 2022.

JORDÁ GARCÍA, Rafael: “Ventajas e inconvenientes de instrumentar una empresa familiar como sociedad laboral”, *Anales de derecho*, nº 39, 2022.

DOI: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.470971>

JULIÁ IGUAL, Juan Francisco, PALAU RAMÍREZ, Felipe, MELIÁ MARTÍ, Elena & CORBERÁ MARTÍNEZ, José: “Barreras al uso de fórmulas de emprendimiento social en el spin-off y strat-up. El caso de las cooperativas y sociedades laborales en España”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 223-257. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25522>

## Mutualidades y mutuas

BATALLER GRAU, Juan & VERCHER MOLL, Francisco Javier: “La instrumentación de compromisos por pensiones a través de mutualidades de previsión social: una visión desde la responsabilidad social de la empresa”. En: Seguro de personas e inteligencia artificial (dir. VEIGA COPO, Abel B.; coord. MARTÍNEZ MUÑOZ, Miguel), Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, 2022, pp. 893-912.

SAN ONOFRE FERNÁNDEZ, Salvador: “Las Mutualidades de Previsión Social: disección histórica, régimen jurídico y su adaptación a Solvencia II”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 40, 2022, pp. 277-310.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.40.24384>

## Asociaciones y fundaciones

ARANDA RODRÍGUEZ, Remedios: “Tema 7. Persona jurídica. Asociación y fundación”. En: *Guía de Derecho Civil. Teoría y práctica: Fundamentos de Derecho Civil. Tomo I*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 269-317.

- CORRECHER MATO, Carlos Javier: “Tributación de asociaciones y fundaciones en el Impuesto sobre Sociedades. Entre el incentivo y ajuste técnico”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 153, 2022, pp. 291-312.
- DÍEZ ACHA, María Cruz: “¿Cabe la invocación de la auto-atribución estatutaria de la legitimación para emprender acciones en defensa de la legalidad en abstracto por parte de asociaciones y fundaciones?”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2022, nº 4.
- GARCÍA RUBIO, Fernando: “Un estudio sobre dos fórmulas minoritarias de gestión de servicios públicos locales, EPE’S y fundaciones. ¿Tienen sentido tras la LRSAL?”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 259, 2022, pp. 273-317
- GONZÁLEZ LEAL, José Luis: “Las fundaciones del sector público local (FSPL)”, En: *Régimen jurídico y configuración de las entidades instrumentales y de cooperación para la prestación de servicios públicos locales* (dir. MARTÍ SARDÁ, Isidre; coord. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 249-308.
- GUEDEA MARTÍN, Manuel: “Consortios y fundaciones del sector público autonómico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº extra 22, 2022, pp. 150-178.
- JERICÓ ASÍN, Carlos: “La actividad desarrollada por los deportistas y clubs, exhibiendo en los eventos deportivos, el nombre de una fundación y de sus patrocinadores, pueden constituir una prestación de servicios a los efectos del IVA. Sentencia TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>) núm. 1267/2021, de 26 octubre (RJ 2021, 4974)”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 2, 2022.
- MARTÍN DÉGANO, Isidoro: “La actividad promocional de las fundaciones públicas y el IVA”, *Estudios financieros. Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*, nº 467, 2022, pp. 51-78
- MATEO SANZ, Jacobo B.: “Asociaciones y fundaciones”. En: *Curso de Derecho Civil I: Parte general y derecho de la persona* (coord. SÁNCHEZ CALERO, Francisco Javier), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 241-470.
- MEGINO FERNÁNDEZ, Diego; “Sobre las notas definitorias de la relación laboral. Profesora de canto que prestaba sus servicios profesionales para una fundación de ópera ¿afinando o desafinando en la delimitación del trabajo por cuenta ajena?”, *Revista española de derecho del trabajo*, nº 255, 2022, pp. 165-177.
- PALACIOS RONDA, Esteban: “El acceso de las fundaciones al régimen fiscal privilegiado de las entidades no lucrativas: propuestas para su reforma”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 140, 2022, e80508.  
DOI: <https://doi.org/10.5209/reve.80508>

- REDONDO AIZPURU, Ignacio: “La Ley 8/2021 desde la perspectiva de las fundaciones tutelares”. En: *Reformas legislativas para el apoyo a las personas con discapacidad. Estudio sistemático de la Ley 8/2021, de 2 de junio, al año de su entrada en vigor* (dir. LLEDÓ YAGÜE, Francisco, FERRER VANRELL, María Pilar, EGUZQUIZA BALMASEDA, María Ángeles & LÓPEZ SIMÓ, Francisco), Dykinson, Madrid, 2022, pp. 91-95.
- ROJAS JUÁREZ, José Rafael: “Breve análisis de los requisitos necesarios para la declaración y revocación de la utilidad pública de las asociaciones”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 59, 2022.
- VILLARROYA LEQUERICAONANDIA, María Begoña: “La delimitación del concepto de voluntariado y su evolución en la normativa española”, *GIZAEMOA - Revista Vasca de Economía Social*, nº 19, 2022, pp. 9-43.  
DOI: <https://doi.org/10.1387/gizaemoa.23322>

### **Empresas de inserción y centros especiales de empleo**

- ALMODÓVAR IÑESTA, María: “La contratación reservada a centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción laboral: Análisis de la disposición adicional cuarta de la ley de contratos del sector público”. En: *Responsabilidad social en las administraciones públicas* (dir. BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 185-214.
- BERRALDE CASTILLO, Xabier, GAY GOTA, Belén & ROMERO DE MIGUEL, Aída: “La ejecución de la reserva de contratos de la Administración Foral: un reto de las empresas de inserción en Navarra”. En: *Actas del VIII Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): Cuidar la vida, garantizar la inclusión, convivir en diversidad: consensos y retos* (coord. IZAOLA ARGÜESO, Amaia), Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea, 2022, pp. 751-764.
- CHABANNES, Matthieu: “El Ingreso Mínimo Vital y el desafío de la inserción Socio-Laboral”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, nº 33, 2022, pp. 81-96.
- GARCÍA SABATER, Antonio: “Sentencia del TJUE sobre la reserva de contratos públicos para centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Revista española de derecho del trabajo*. nº 249, 2022, pp. 241-254.
- MORENO MOLINA, José Antonio. “Reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”. En: *Observatorio de los contratos públicos 2021* (dir. GIMENO FELIÚ, José María, coord. De GUERRERO MANSO, Carmen), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 47-70.

SALINAS TOMÁS, Manuel Francisco: “Marco legislativo de las empresas de inserción en España. Aproximación histórica y momento actual”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 141, 2022, e81816.

DOI: <https://doi.org/10.5209/reve.81816>

### **Sociedades agrarias de transformación**

GÓMEZ SANTOS, María: “Sociedades agrarias de transformación”. En: *Competencia, propiedad intelectual y tutela de consumidores en el sector agroalimentario* (dir. CARBAJO CASCÓN, Fernando, coord. JIMÉNEZ SERRANÍA, Vanessa), Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 731-752.

### **Otros**

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.

GUTIÉRREZ, Herenia, CHAMIZO, Julián & PUENTES, Johanna: “Cumplimiento normativo sobre información sostenible de las empresas españolas y sus efectos en los avances de la Agenda 2030”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 105, 2022, pp. 289-318.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.105.21991>

LUQUE MATEO, Miguel Ángel: “La marca «empresa solidaria». Mecanismo de partenariado entre la administración pública, las entidades privadas y la sociedad civil”, *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, nº 41, 2022, pp. 333-375. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25278>

MURCIA CASTILLO, Paula Alejandra & FRANCEL-DELGADO, Andrés: “Segregación socio-espacial y neutralidad normativa en la gestión comunitaria del agua”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 106, 2022, 299-329. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.18154>.

PIÑEIRO, Verónica; COMEZAÑA, María Micaela; CUPPARI, Selva Yanet; PALACIOS, Pablo & ROIG-TIerno, Norat: “Economía Social y sistemas participativos de garantía. Sistematización de una experiencia agroecológica”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*. ISSN 2660-4647, nº 153, 2022, pp. 113-128

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

**CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa** es una revista jurídica de periodicidad semestral, cuyo campo de estudio es la Economía Social y las empresas y entidades que la conforman, principalmente cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, fundaciones y asociaciones.

Página web: <http://ciriec-revistajuridica.es/>  
 Dirección Postal: CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa  
 Campus Els Tarongers. Facultad de Economía,  
 Despacho 2P21, 46022 Valencia

El Consejo de Redacción de **CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa** examinará todos los artículos relacionados con el mencionado objeto de estudio que le sean remitidos.

Los trabajos deberán ser inéditos y no estar presentados para su publicación en ningún otro medio. Se supone que todos los autores han dado su aprobación para que el manuscrito se presente a la revista.

Los originales serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble *referee*). Serán criterios de selección el nivel científico y la contribución de los mismos al intercambio de información entre el ámbito investigador y el de los profesionales de las administraciones públicas y de las empresas de la economía social.

Los trabajos podrán ser aceptados, sujetos a revisiones menores o mayores, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del manuscrito.

Los autores de los manuscritos aprobados para su publicación deberán ceder el copyright del artículo y autorizar a la Revista para publicar el artículo en su página web y a incluirlo en diversas bases de datos científicas, conforme a la legalidad vigente, conservando el derecho a autoarchivo.

## Tarifas de autor

No se aplica ninguna tarifa o cargo para el procesamiento de manuscritos y / o la publicación de materiales en la revista. Los artículos serán de acceso abierto y sin coste de publicación para los autores.

## Envío de originales

Los autores deben registrarse y subir su trabajo al sis-

tema de gestión electrónica de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. Esto debe hacerse a través del enlace:

<https://ojs.uv.es/index.php/juridicaciriec/author/submit/1>

Además, deben de remitir una copia de su artículo a [ammb@uv.es](mailto:ammb@uv.es).

Los autores deben, asimismo, remitir un escrito a la revista asegurando que el texto enviado es enteramente original y propiedad de los autores, y que no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista.

## Normas de edición

1. Los artículos estarán redactados en lengua española, portuguesa o inglesa o, de manera extraordinaria, en cualquier otra lengua.

2. Su primera página deberá incluir:

- Título del artículo en el idioma original y en inglés. Si el título es largo deberá contener un título principal que no excederá de los 40 caracteres y un título secundario.
- El/los nombre/s, dirección/es e institución a las que pertenecen el/los autor/es, y el máximo rango académico alcanzado por cada autor hasta la fecha, señalando, asimismo, la dirección a la que habrá de remitirse la respuesta del consejo de redacción.
- Un resumen de 100 a 150 palabras, en la lengua original, en español y en inglés.
- Entre cuatro y ocho palabras clave o descriptivas, en la lengua original, en español y en inglés.
- Entre tres y seis claves-escritores alfanuméricos conforme al sistema de clasificación de Econlit <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>. Al menos una de ellas debe ser propia o próxima a la Economía Social.
- Así mismo, deberá contener un resumen amplio, que se presentará cuando el artículo haya sido aceptado, de entre 1.000/1.500 palabras y siguiendo la tipología de texto indicada, íntegramente en inglés (o en español, para aquellos trabajos presentados originalmente en inglés).
- Sumario.

3. El artículo, redactado con letra a tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión de entre 15 y 30 páginas, incluidos textos, tablas y elementos gráficos, bibliografía y anexos, en formato Word o similar.

4. En la fase preliminar, el artículo no debe contener autocitas de manera que permitan la identificación del autor e impidan su evaluación “ciega”.

5. La bibliografía del estudio, tanto a pie de página como al final del artículo se podrá citar de las siguientes maneras:

5.1. **Monografía:** AUTOR (AUTORES): *Título de la obra*, Editorial, Lugar, Año, páginas.

Ejemplo: MARTÍN BERNAL, José Manuel: *Asociaciones y Fundaciones*, Civitas, Madrid, 2005, p. 46.

5.2. **Capítulo de libro:** AUTOR. (AUTORES) “Título del capítulo”. En: *Título* (RESPONSABILIDAD PRINCIPAL). Editorial, Lugar, Año, páginas.

Ejemplo: TODOLÍ SIGNES, Adrián: “La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas”. En: *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social* (coord. FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma), CIRIEC-España, Valencia, 2018, pp. 87-92.

5.3. **Artículo:** AUTOR (AUTORES): “Título del Artículo”, *Nombre de la revista o publicación*, Número, Año, páginas. DOI: xxxx

Ejemplo: FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 16, 2005, pp. 9-11. DOI: xxxx

Ejemplo 4 o más autores: OLAVARRÍA IGLESIA Jesús, MONZÓN CAMPOS, José Luis & FAJARDO

GARCÍA, Isabel Gemma, et al.: “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 16, 2005, pp. 9-11. DOI: xxxx

5.4. Se podrá igualmente citar siguiendo la última versión de las reglas APA.

Así, por ejemplo, las citas a pie de página podrán realizarse indicando en el texto y entre paréntesis del autor, el año de su publicación (distinguiendo a, b, c, ... si hay varias publicaciones del mismo autor) y eventualmente las páginas. Por ejemplo: (Botana, 2004:87).

5.5. Cuando los documentos citados tengan DOI, éste deberá indicarse como un elemento más de la referencia bibliográfica.

5.6. Todas las citas deben aparecer al final del artículo en orden alfabético y cronológico, bajo el título de **Bibliografía**.

**Cómo citar artículos de esta revista.** Ejemplo:

FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 16, 2005, págs. 9-11. DOI: xxxx

FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma (2005): “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 16, págs. 9-11. DOI: xxxx



# INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

**CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa** is a six-monthly law journal that studies the Social Economy and the companies and organisations that it encompasses, mainly cooperatives, worker-owned enterprises, mutual societies, foundations and associations.

Website: <http://www.ciriec-revistajuridica.es>

Postal Address:

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

Campus Els Tarongers. Facultad de Economía,  
despacho 2P21, 46022 Valencia

The Editorial Board of **CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa** will examine all the articles related to the aforementioned object of study that are sent to it.

Papers must be unpublished and not submitted for publication in any other medium. It is assumed that all authors have given their approval for the manuscript to be submitted to the journal.

The originals will be subject to anonymous external evaluation criteria (double *referee*). The selection criteria will be the scientific level and the contribution of the papers to the exchange of information between the research field and the professionals of public administrations and social economy enterprises. Entries may be accepted, subject to minor or major reviews, or rejected. The editorial decision will be communicated to the authors, indicating the reasons for acceptance, review, or rejection of the manuscript. Authors of manuscripts approved for publication must assign the copyright of the article and authorise the journal to publish the article on its website and to include it in various scientific databases, in accordance with current legislation, while retaining the right to self-archive.

## Author Fees

Fees or charges for processing manuscripts and/or publication of materials in the journal are not required. The articles will be open access and without publication cost for the authors.

## Sending originals

Authors must register and upload their work to the

electronic management system of *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. This must be done through the link:

<https://ojs.uv.es/index.php/juridicaciriec/author/submit/1>

In addition, they should send a copy of their article to [ammb@uv.es](mailto:ammb@uv.es)

Authors must also submit a written statement to the journal assuring that the text submitted is entirely original and the property of the authors, and that it is not being evaluated in another journal.

## Editing rules

1. The articles will be written in Spanish, Portuguese or English or, in exceptional cases, in any other language.

2. Your first page should include:

- The title of the article in the original language and in English. If the title is long, it should contain a main title that does not exceed 40 characters and a secondary title.
- The name(s), address(es) and institution(s) to which the author(s) belong(s), and the highest academic rank achieved by each author to date, also indicating the address to which the reply from the editorial board should be sent.
- An abstract of 100 to 150 words, in the original language, in Spanish and in English.
- Between four and eight key or descriptive words, in the original language, in Spanish and in English.
- Between three and six alphanumeric descriptors or keys in accordance with Econlit's classification system <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>. At least one of them must be in the field of the Social Economy or in a closely related field.
- It should also contain a comprehensive summary, to be submitted when the article has been accepted, of between 1,000/1,500 words and following the text typology indicated, in full in English (or in Spanish, for those papers originally submitted in English).
- A summary.

3. The article, written in font size 12 and single-spaced, will be between 15 and 30 pages long, including texts, tables and graphic elements, references, and annexes, in Word format or similar.

4. In the preliminary phase, the article should not contain self-citations in a way that allows the identification of the author and prevents its “blind” evaluation.

5. The references of the study, both in the footnotes and at the end of the article, may be cited in the following ways:

5.1. **Monograph:** AUTHOR (AUTHORS): *Title of the paper*, Publisher, Place, Year, pages.

Example: MARTÍN BERNAL, José Manuel: *Asociaciones y Fundaciones*, Civitas, Madrid, 2005, p. 46.

5.2. **Book chapter:** AUTHOR. (AUTHORS) “Chapter title”. In: *Title* (MAIN RESPONSIBILITY). Publisher, Place, Year, pages.

Example: TODOLÍ SIGNES, Adrián: “La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas”. In: *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social* (coord. FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma), CIRIEC-España, Valencia, 2018, pp. 87-92.

5.3. **Article:** AUTHOR (AUTHORS): “Article Title”, *Name of the journal or publication*, Number, Year, pages. DOI: xxxx

Example: FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, no. 16, 2005, pp. 9-11. DOI: xxxx

Example 4 or more authors: OLAVARRÍA IGLESIA Jesús, MONZÓN CAMPOS, José Luis & FAJARDO

GARCÍA, Isabel Gemma, et al.: “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, no. 16, 2005, pp. 9-11. DOI: xxxx

5.4. Authors may also cite other papers by following the latest version of the APA rules.

Thus, for example, citations in the footnotes can be made by indicating the author, the year of publication (distinguishing a, b, c, etc. if there are several publications by the same author) and finally the pages in the text and in brackets. For example: (Botana, 2004:87).

5.5. When the documents cited have a DOI, this must be indicated as an additional element of the bibliographic reference.

5.6. All citations should appear at the end of the article in alphabetical and chronological order, under the heading **References**.

#### **How to cite articles from this journal. Example:**

FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma: “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, no. 16, 2005, pp. 9-11. DOI: xxxx

FAJARDO GARCÍA, Isabel Gemma (2005). “La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, no. 16, pp. 9-11. DOI: xxxx

# Listado de ponentes y evaluadores (desde 2021)

El Consejo de Dirección de CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa desea agradecer la colaboración de los siguientes ponentes y evaluadores:

## PONENTES

Marina AGUILAR RUBIO  
Rosalía ALFONSO SÁNCHEZ  
Paloma BEL DURÁN  
Aitor BENGOTXEA ALKORTA  
Gemma FAJARDO GARCÍA  
Isabel FERNÁNDEZ TORRES  
Alberto GARCÍA MULLER  
Ronaldo GAUDIO  
Ana LAMBEA RUEDA  
Deolinda MEIRA

Marta MONTERO SIMÓ  
Alfredo MUÑOZ GARCÍA  
Sagrario NAVARRO LÉRIDA  
Jesús OLAVARRÍA IGLESIA  
Fernando SACRISTÁN BERGLIA  
Luis Ángel SÁNCHEZ PACHÓN  
María José SENENT VIDAL  
Carlos VARGAS VASSEROT  
Itziar VILLAFÁÑEZ PÉREZ

## EVALUADORES

Marina AGUILAR RUBIO  
Manuel ALEGRE NUENO  
Juan Cruz ALLI TURRILLAS  
Igone ALTZELAI  
Henar ÁLVAREZ CUESTA  
María del Mar ANDREU MARTÍ  
José Luis ARGUDO  
Jon ARRIETA ALBERDI  
Francisco Javier ARRIETA IDIAKEZ  
José Manuel AUSÍN GÓMEZ  
Margarida AZEVEDO ALMEIDA  
Inmaculada BALLESTER PASTOR  
Aitor BENGOTXEA ALKORTA  
Pilar BENSUSÁN MARTÍN  
Mari Carmen BOLAÑO PIÑEIRO  
Sergio CANALDA  
José Eugenio CASTAÑEDA MUÑOZ  
José Miguel CORBERÁ MARTÍNEZ  
Antonio COSTA REYES  
Julio COSTAS COMESAÑA  
Diego CRUZ RIVERO  
Carlos Alberto DA SILVA  
Nuria DE NIEVES NIETO  
Nuria DOMÍNGUEZ FERNÁNDEZ  
Marcos EGG FREIRE  
Juan ESCRIBANO GUTIÉRREZ  
Irene ESCUIN IBÁÑEZ  
Gemma FAJARDO GARCÍA  
Mercedes FARIAS BATLLE  
Paulo Renato FERNANDES DA SILVA  
José Antonio FERNÁNDEZ AVILÉS  
Isabel FERNÁNDEZ TORRES  
Antonio FICI  
Enrique GADEA SOLER  
María GALLEGU LANAU  
Santiago GARCÍA CAMPÁ  
Fernando GARRIDO  
Francisco Xabiere GÓMEZ GARCÍA  
Daniel HERNÁNDEZ CÁCERES  
Francisco Ramón LACOMBA PÉREZ  
Ana LAMBEA RUEDA

Elisa LANAS  
Jaume MARTÍ MIRAVALLS  
Miguel MARTÍNEZ MUÑOZ  
Deolinda MEIRA  
Elena MELIÁ MARTÍ  
Daniel MENEZES  
Santi MERINO HERNÁNDEZ  
Amparo MERINO SEGOVIA  
María José MOLINA GARCÍA  
Ana MONTIEL VARGAS  
M<sup>a</sup> José MORILLAS JARILLO  
Eduardo MOYANO  
Ana Felicitas MUÑOZ PÉREZ  
Carlos NARANJO  
María del Sagrario NAVARRO LÉRIDA  
Linda NAVARRO MATAMOROS  
Ricardo PALOMO ZURDO  
Manuel PANIAGUA ZURERA  
Carmen PASTOR SEMPERE  
Ana Isabel PÉREZ CAMPOS  
Arancha PÉREZ MORIONES  
Flavia PITA  
José Antonio PRIETO JUÁREZ  
María Elisabete RAMOS  
Marina REVUELTA GARCÍA  
Sebastián REYNA FERNÁNDEZ  
Jose Ramon SALELLES CLIMENT  
Francisco SALINAS RAMOS  
Luis Ángel SÁNCHEZ PACHÓN  
Guillermo SÁNCHEZ-ARCHIDONA HIDALGO  
María Jesús SANDE  
Enrique SANJUAN Y MUÑOZ  
Miguel Ángel SANTOS DOMÍNGUEZ  
Pablo SANZ BAYÓN  
Mario Saul SCHUJMAN  
María José SENENT VIDAL  
Adrián TODOLÍ SIGNES  
Francisco TORRES  
María José VAÑO VAÑO  
Trinidad VÁZQUEZ RUANO

# Declaración ética y de buenas prácticas

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* es una publicación cuyo campo de estudio es el formado por las empresas y entidades que tienen como finalidad el servicio del interés general o social, más concretamente la economía social. El equipo editorial de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* consideramos que el deber de toda revista científica es velar por la difusión y transferencia del conocimiento, garantizando el rigor y la calidad científica, con un alto compromiso ético. De ahí que adoptemos como referencia el Código de Conducta que, para editores de revistas científicas, ha establecido el Comité de Ética de Publicaciones (COPE: Committee on Publication Ethics).

## Obligaciones y responsabilidades generales de los Editores

En su calidad de máximos responsables de la revista, los Editores de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* se comprometen a:

- esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores;
- mejorar constantemente la revista;
- asegurar la calidad del material que publican;
- velar por la libertad de expresión;
- mantener la integridad académica de su contenido;
- impedir que los intereses comerciales comprometan los criterios intelectuales;
- estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.

## Buenas prácticas editoriales en igualdad de género

La revista está comprometida con la existencia y mantenimiento de un porcentaje mínimo del 40% de mujeres en la composición conjunta de sus órganos y como revisoras de los trabajos recibidos; con el uso de lenguaje inclusivo en sus artículos científicos; así como la visibilidad de su autoría y participación en las investigaciones de origen.

## Relaciones con los lectores

Los lectores deben estar informados acerca de quién ha financiado la investigación y sobre el papel en la investigación de la entidad financiera.

## Relaciones con los autores

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* se compromete a asegurar la calidad del material que publica, dejando constancia de los objetivos y normas de la revista, así como de sus diferentes secciones.

Las decisiones de los editores para aceptar o rechazar un documento para su publicación se basan únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad y claridad expositiva, así como en la pertinencia del estudio en relación a la línea editorial de la revista.

La revista incluye una descripción de los procesos seguidos en la evaluación por pares de cada trabajo recibido, comprometiéndose a dejar constancia y justificar cualquier desviación importante de los procesos descritos (caso de que se produzcan). Para todo ello, la revista cuenta con una guía de autores en la que consta todo aquello que se espera de éstos. Dicha guía se actualiza regularmente y contiene un vínculo a la presente declaración ética.

Se reconoce el derecho de los autores a apelar contra las decisiones editoriales. Los editores no modificarán su decisión en la aceptación de envíos, a menos que se detecten irregularidades o situaciones extraordinarias. Cualquier cambio en los miembros del equipo editorial no afectará a las decisiones ya tomadas salvo casos excepcionales en los que confluían graves circunstancias.

## Relaciones con los evaluadores

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* pone a disposición de los evaluadores una guía acerca de lo que se espera de ellos. Dicha guía se actualiza regularmente y contiene un vínculo al presente código ético.

La identidad de los evaluadores se encuentra en todo momento protegida, garantizándose su anonimato.

### Proceso de evaluación por pares

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* garantiza que el material remitido para su publicación será considerado como materia reservada y confidencial mientras se evalúa.

### Reclamaciones

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* se compromete a responder con rapidez a las quejas recibidas y a velar para que los demandantes insatisfechos puedan canalizar otras quejas. En cualquier caso, si los interesados no consiguen satisfacer sus reclamaciones, se considera que están en su derecho de elevar sus protestas a otras instancias.

### Fomento del debate

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* admite la publicación de artículos de crítica sobre los trabajos que aparecen en la revista. En tales casos, los autores de los trabajos criticados tendrán la oportunidad de réplica.

Los estudios que reportan resultados negativos no deben ser excluidos.

### Fomentar la integridad académica

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* asegura que el material que publica se ajusta a las normas éticas internacionalmente aceptadas.

### Protección de datos individuales

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* garantiza la confidencialidad de la información individual (por ejemplo, de los profesores y/o alumnos participantes como colaboradores o sujetos de estudio en las investigaciones presentadas).

Es responsabilidad última/directa de los autores el disponer de las autorizaciones pertinentes para imágenes (fotografías personales, marcas comerciales...) y otros datos (edad, sexo, nivel social, etc.) de personas o productos comerciales.

### Seguimiento de malas prácticas

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* asume su obligación para actuar en consecuencia en caso de sospecha de malas prácticas o conductas inadecuadas. Esta obligación se extiende

tanto a los documentos publicados como a los no publicados. Los editores no sólo rechazarán los manuscritos que planteen dudas sobre una posible mala conducta, sino que se consideran éticamente obligados a denunciar los supuestos casos de mala conducta. Desde la revista se realizarán todos los esfuerzos razonables para asegurar que los trabajos sometidos a evaluación sean rigurosos y éticamente adecuados.

### Política antiplagio

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* garantizará la originalidad de todos los manuscritos mediante el uso del software antiplagio facilitado por la Universitat de València. Esta política permitirá asegurar unos estándares de originalidad y detectar coincidencias y similitudes entre los textos enviados a publicación y los publicados previamente en otras fuentes. En caso de detectarse una práctica de plagio, el manuscrito será descartado para su publicación.

### Integridad y rigor académico

Cada vez que se tenga constancia de que algún trabajo publicado contiene inexactitudes importantes, declaraciones engañosas o distorsionadas, debe ser corregido de forma inmediata.

Si se detecta algún trabajo cuyo contenido sea fraudulento, será retirado tan pronto como se conozca, informando inmediatamente tanto a los lectores como a los sistemas de indexación.

Entre otras, se consideran prácticas inadmisibles, y como tal se denunciarán, las siguientes: el envío simultáneo de un mismo trabajo a varias revistas, la publicación duplicada (o con cambios irrelevantes) del mismo trabajo, o la fragmentación artificial de un trabajo en varios artículos.

### Relaciones con los propietarios y editores de revistas

La relación entre editores, editoriales y propietarios es a menudo compleja, pero debe quedar siempre sujeta al principio de independencia editorial. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* garantizará siempre que los artículos se publiquen en base a su calidad e idoneidad para los lectores, y no con vistas a un beneficio económico o político. En este sentido, el hecho de que la revista no se rijan por intereses económicos y defienda el ideal

de acceso al conocimiento libre, universal y gratuito, facilita dicha independencia.

**Conflicto de intereses**

*CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* habilitará/adecuará los mecanismos necesarios para evitar/solventar los posibles

conflictos de intereses de autores, evaluadores y/o el propio equipo editorial.

**Quejas/denuncias contra editores**

Cualquier autor, lector, evaluador o editor puede remitir sus quejas a los organismos competentes correspondientes.

# CIDEC

El **CIDEC** es el Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa, del IUDESCOOP (Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento), Universitat de València, y de la asociación científica CIRIEC-España.

Desde 1989 ofrece información y asesoramiento a investigadores, estudiantes y otras personas interesadas en temas de Economía Social, en especial cooperativas de trabajo asociado, cooperativas agrarias, otras cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y asociacionismo, y en temas de empleo, servicios sociales y turismo rural.

El CIDEC edita la revista de información Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa y colabora en todas las publicaciones de CIRIEC-España y dispone de un Servicio de Alerta por correo electrónico.

El CIDEC procesa, almacena e indexa en su Base de Datos los artículos contenidos en las revistas, tanto nacionales como internacionales, que versan sobre Economía Social y Cooperativa y sobre Economía Pública existentes en su centro de documentación. Además cuenta con una Biblioteca Virtual (<https://go.uv.es/cidec>) con documentos accesibles online, incluyendo los TFM del Máster en Economía Social y las tesis doctorales del Doctorado en Economía Social de la Universitat de València.

## Contacto

CIDEC  
Campus Tarongers  
Biblioteca de Ciencias Sociales Gregori Maians  
46022 – VALENCIA (ESPAÑA)  
Web site: <http://www.uv.es/cidec>  
E-mail: [cidec@uv.es](mailto:cidec@uv.es)  
Telf. 96 382 87 44 - 96 162 51 11



# OBSERVATORIO ESPAÑOL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

- Estadísticas de la economía social en España
- Área socio-laboral
- Área jurídica
- Noticias de actualidad
- Boletín informativo por e-mail
- Agenda de eventos
- Novedades legislativas
- Novedades bibliográficas
- Jornadas, cursos y premios

**ACTUALIDAD OBSERVATORIO** 18:30 - Lunes, 15 de mayo de 2006

**01.12.2005 BIENVENIDOS AL OBSERVATORIO DE LA ECONOMÍA SOCIAL.**  
 El primer número del Observatorio Español de la Economía Social, en el que se publica el primer estudio de la evolución de la economía social en España, está disponible en el Observatorio Español de la Economía Social. Este estudio es el resultado de un ambicioso proyecto promovido por la asociación científica independiente CIRIEC-España, con los apoyos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa [...]

**18.05.2006 EMPLEO ESTABLE AUMENTA EL EMPLEO EN COOPERATIVAS Y GOBIERNO ESPAÑOL.**  
 El año de récord del acuerdo alcanzado por los sindicatos sociales y el Gobierno en la Mesa de Diálogo Social, ha resultado en el trabajo de 45.843 cooperativas y sociedades laborales en España que dan empleo directo a 258.979 [...]

**02.05.2006 AUMENTA EL EMPLEO EN SOCIEDADES LABORALES UN 4% EN EL 2005.**  
 Según los datos de afiliaciones a la Seguridad Social, en el mes de marzo de 2006 había 45.843 cooperativas y sociedades laborales en España que dan empleo directo a 258.979 personas [...]

**10.05.2006 LA ODS SOCIAL DE LAS CALAJAS ASCIENDE A 1,63 MILLONES EN 2004.**  
 La Conferencia Española de Cajas de Ahorro (CECA), presenta a la Comisión y Memoria 2004 de la ODS Social [...]

**10.05.2006 LA GENERALITAT REFORMA LA LEY DE CAJAS DE AHORRO CATALANA.**  
 El Gobierno catalán cambia ayer el nombre de la Ley de Cajas de Ahorro, que afecta los mercados de las propiedades y contratos de cuatro a seis años [...]

**18.04.2006 El Congreso del CIRIEC en el Congreso Internacional del CIRIEC en Valencia.**  
 El servicio de traducción, interpretación e interpretación de los idiomas en las sesiones plenarios y de trabajos de comisiones, así como en todas las salidas de economía social [...]

**ÁREA SOCIO-LABORAL EVOLUCIÓN DE ENTIDADES**

**Cooperativas constituidas**

**Sociedades Cooperativas constituidas por Comunidad Autónoma. Evolución 2000-2005.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
Asturias	702	915	112	119	186	321
Aragón	94	92	85	80	87	64
Aragón	28	20	15	21	17	14
Baleares	13	20	15	20	10	3
Canarias	55	20	43	29	12	9
Cantabria	7	4	8	3	2	3
Castilla-La Mancha	101	118	93	87	81	72
Castilla-La Mancha	167	183	137	110	109	87
Cataluña	434	419	290	234	207	129
Cataluña	224	208	244	212	206	164
Extremadura	65	51	38	41	44	15
Galicia	65	62	63	73	40	37
Madrid	163	159	242	165	168	118
Madrid	187	227	211	225	227	168
Navarra	22	25	23	18	28	8
País Vasco	52	60	62	69	111	60
País Vasco	14	12	17	7	6	9
Océano y Maritim	15	3	16	3	6	3
Región Central	14	68	33	27	40	30
<b>TOTAL</b>	<b>2.506</b>	<b>2.515</b>	<b>2.204</b>	<b>2.126</b>	<b>2.042</b>	<b>1.295</b>

(\*) Datos a 30/09/05.  
 Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría General de Empleo, Dirección General de la Economía Social, Trabajo Autónomo y Fondo Social Europeo.

**Cooperativas constituidas según clase y año de constitución. Evolución 2000-2005.**

**Socios iniciales de las Cooperativas constituidas por Comunidad Autónoma. Evolución 2000-2005.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
Asturias	4.980	5.048	4.817	5.768	5.908	3.314
Aragón	625	395	468	391	406	378
Aragón	111	103	78	123	86	222
Baleares	52	71	58	77	50	3
Canarias	279	154	260	180	160	31
Cantabria	30	26	37	16	13	12
Castilla-La Mancha	1.326	782	826	2.468	1.273	786
Castilla-La Mancha	595	669	667	674	1.889	771
Cataluña	2.910	1.822	2.358	1.938	1.984	899
Cataluña	4.043	3.266	11.874	13.793	13.919	23.293
Extremadura	618	588	773	372	205	152
Galicia	628	2.206	1.118	1.246	1.108	321
Madrid	708	2.314	1.486	800	846	513



# SUMARIO

**Cooperating for a better future**, by Paul Krugman · **Cooperando para un futuro mejor**, por Paul Krugman

**Inclusive and sustainable growth. A mission-driven multi-stakeholder approach**, by Mariana Mazzucato · **Crecimiento inclusivo y sostenible. Un enfoque de múltiples partes interesadas orientado a la misión**, por Mariana Mazzucato

**Social economy enterprises contributing to the circular economy and the green transition in Romania**, by Cristina Barna, Alexandra Zbucea and Simona Stănescu

**La Economía Popular y Solidaria en el Ecuador. El empoderamiento femenino**, por Carolina Verónica Verzosi Vargas y Rosa Viviana Carvajal Brito

**Mutualism and welfare: experiences, debates and policies on social security sustainability in Portugal (1860-1934)**, by Joana Dias Pereira

**Expressing identity in mission statements: a case of Polish social cooperatives**, by Bartosz Seiler and Hanna Bortnowska

**Agri-food Cooperatives' Online Marketing: Evaluation of the Strategies Utilized by Spanish and UK Food Retailers Pre- and Post-COVID-19 Pandemic**, by Juan D. Borrero

**Utility of fuzzy set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA) methodology to identify causal relations conducting to cooperative failure**, by José Pozuelo Campillo, Mariano Romero Martínez and Pedro Carmona Ibáñez

**Public research organizations' interactions with firms: Factors driving the perceived benefits**, by Ana García Granero, Jaider Vega Jurado and Liney Manjarrés Henríquez

**Collective Social Responsibility: An extended three-dimensional model of Corporate Social Responsibility for contemporary society**, by Félix Oscar Socorro Márquez, Ignacio Danvila-Del Valle, Enric Serradell-López and Giovanni Efraim Reyes Ortiz

**La economía social responsable y los Objetivos de Desarrollo Sostenible frente a la crisis post-COVID-19: la voz de las personas expertas**, por Juli Antoni Aguado-Hernández, Juan Antonio Rodríguez del Pino y María Ángeles Abellán López

**Medición de la calidad en los servicios sanitarios públicos. El caso de Osakidetza – Servicio Vasco de Salud**, por Francisco Javier Cano Fernández y Marisol Esteban Galarza

[www.ciriec-revistaeconomia.es](http://www.ciriec-revistaeconomia.es)

CON EL PATROCINIO DE:



DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS



Unión Europea  
Fondo Social Europeo

CON LA COLABORACIÓN DE:



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA (UV)  
Facultat d'Economia



IUDESCOOP  
Institut Universitari d'Investigació en Economia Social, Cooperativisme i Emprenedoria

[www.ciriec-revistajuridica.es](http://www.ciriec-revistajuridica.es)

Patrocina:



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
TRABAJO AUTÓNOMO,  
DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE  
LA RESPONSABILIDAD SOCIAL  
DE LAS EMPRESAS



Unión Europea  
Fondo Social Europeo

Con la colaboración de:

VNIVERSITAT [U] [M]  
ID VALÈNCIA

IUDESCOOP  
Institut Universitari d'Investigació en Economia  
Social, Cooperativisme i Emprenedoria



Centro de Información y  
Documentación Europea  
de la Economía Pública,  
Social y Cooperativa.

[www.ciriec-revistajuridica.es](http://www.ciriec-revistajuridica.es)

