

LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Obra dirigida por:
Susana Rodríguez Escanciano
Henar Álvarez Cuesta



eBook en www.colex.es

1.^a EDICIÓN





¡Gracias por confiar en Colex!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook



Acceso desde cualquier dispositivo



Idéntica visualización a la edición de papel



Navegación intuitiva



Tamaño del texto adaptable

Puede descargar la APP “Editorial Colex” para acceder a sus libros y a todos los códigos básicos actualizados.



Síguenos en:



LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1.ª EDICIÓN

Obra dirigida por:

**Susana Rodríguez Escanciano
Henar Álvarez Cuesta**

COLEX 2022

Copyright © 2022

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Susana Rodríguez Escanciano

© Henar Álvarez Cuesta

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)

A Coruña, C.P. 15004

info@colex.es

www.colex.es

SUMARIO

PRESENTACIÓN a cargo de Tomás Quintana López	15
--	----

CAPÍTULO I.

LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN COMO HERRAMIENTA PARA CONTRIBUIR A ALCANZAR EL FIN DE LA POBREZA

Rodrigo Tascón López

I.- Las empresas de inserción como instrumento de fomento sociolaboral de especial interés en la lucha contra la pobreza	21
II.- Los potenciales beneficiarios de las empresas de inserción y su incidencia en la lucha contra la pobreza	31
III.- La relación laboral en la empresa de inserción y su conexión con el itinerario de inserción	34
3.1.- Forma y modalidades del contrato. Contrato indefinido vs. contrato de duración determinada, con especial referencia al contrato temporal de fomento del empleo.	38
3.3.- Suspensión y extinción del contrato.	43
IV.- A modo de breve conclusión: el potencial de las empresas de inserción en la lucha contra la pobreza	46
V.- Bibliografía	47

CAPÍTULO II.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PROTECCIÓN SOCIAL CASI UNIVERSAL PARA LOGRAR EL HAMBRE CERO

M.^a de los Reyes Martínez Barroso

I.- Consideraciones generales	49
II.- La necesidad de crear un modelo que implique la garantía de ingresos mínimos a todo individuo carente de recursos y las diversas iniciativas en tal sentido.	53
III.- La reducción de la desigualdad de rentas y la debilidad del sistema de garantía de ingresos mínimos como detonante del Ingreso Mínimo Vital ..	55

SUMARIO

IV.- La centralidad del objetivo de inclusión social y su vocación estructural. . .	57
V.- Los servicios sociales como protagonistas de un modelo de gobernanza compartida	60
VI.- Marco normativo y fundamento constitucional	63
VII.- Ámbito subjetivo	64
VIII.- Acción protectora	66
IX.- Reformas legislativas tendentes a lograr una mayor eficiencia en la gestión.	69
X.- La incentivación al trabajo.	72
XI.- El Ingreso Mínimo Vital y la economía informal	74
XII.- Reflexión final.	75
XIII.- Bibliografía.	77

CAPÍTULO III.

LAS RENTAS AUTONÓMICAS COMO COMPLEMENTO AL INGRESO MÍNIMO VITAL: SU EFICACIA CONTRA LA POBREZA

Natalia Ordóñez Pascua

I.- La irrupción de un mínimo vital en el panorama actual	81
II.- Papel de los programas de rentas mínimas como garante de protección social.	86
2.1.- Las competencias en materia social de las CCAA	87
2.2.- Los salarios sociales y programas de renta mínima en el panorama español	88
III.- Programas de rentas como vía de complemento y/o de sustitución	96
3.1. Los programas autonómicos de sustitución de rentas	97
3.2. Los programas de complemento frente al reto de la pobreza y la exclusión.	101
IV.- Balance final.	108
V.- Bibliografía	110
VI.- Normativa básica.	111

CAPÍTULO IV.

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO RURAL

Beatriz Agra Viforcós

I.- La igualdad de género en la legislación sobre entidades de economía social	115
II.- Las mujeres en el sector de la economía social	118

SUMARIO

III.- Las entidades de economía social como cauce para mejorar la situación socioeconómica femenina	120
IV.- Recomendaciones para un sector de economía social más sensible al género	123
V.- Las entidades de economía social y la mujer rural	132
5.1.- La situación laboral de la mujer rural	132
5.2.- La economía social como mecanismo para mejorar la situación de la mujer rural	135
5.3.- La economía social femenina como cauce para el desarrollo rural	137
VII.- Bibliografía	139

CAPÍTULO V.

URBANISMO: COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL Y SOSTENIBILIDAD. ASPECTOS JURÍDICOS

Miguel Ángel González Iglesias

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

I.- Introducción: urbanismo y desarrollo sostenible	145
II.- El urbanismo y la cohesión e integración social.	148
2.1.- Planteamiento	148
2.2.- El contexto europeo en materia de cohesión y de integración social . . .	150
2.3.- La cohesión y la integración social en el ámbito urbanístico estatal	154
III.- La sostenibilidad del urbanismo.	161
3.1.- El desarrollo sostenible como marco y objetivo de la actividad urbanística en la Unión Europea	162
3.2.- La sostenibilidad urbanística en el ordenamiento de ámbito nacional. . .	165
IV.- Bibliografía	171

CAPÍTULO VI.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL COMO FÓRMULA EFICAZ PARA IRRADIAR EL TRABAJO DECENTE EN LAS CADENAS DE SUMINISTRO. EL MODELO DEL GRUPO INDITEX

Diego Megino Fernández

I.- El desarrollo sostenible como casilla de salida	175
II.- El trabajo decente, ingrediente indispensable para la sostenibilidad	179
III.- La extensión del trabajo decente por la cadena de suministro mediante la aplicación de políticas de RSE	186
IV.- El paradigmático modelo del grupo INDITEX	191
V.- Bibliografía	200

CAPÍTULO VII.

EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS Y OTRAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL EN LA BÚSQUEDA DEL EMPLEO DIGNO

Francisco Xabiere Gómez García

Cristina González Vidales

I.- La génesis del trabajo decente o digno	207
II.- La consecución de las metas del ODS 8	209
III.- La creación y el mantenimiento del empleo en las entidades de economía social	210
IV.- Condiciones laborales de los socios trabajadores y los trabajadores asalariados	213
4.1.- Sociedades cooperativas	213
4.1.1.- Derechos y obligaciones de los socios trabajadores en las sociedades cooperativas	214
4.1.2.- Condiciones de los trabajadores por cuenta ajena	217
4.2.- Sociedades laborales	220
4.2.1.- Condiciones de los socios trabajadores y trabajadores en las sociedades laborales	221
V.- La gobernanza cooperativista como forma de participación democrática de los trabajadores	223
VI.- La contribución al trabajo digno en un mundo digitalizado	226
VII.- La problemática implantación de las cooperativas digitales	228
VIII.- Bibliografía	229

CAPÍTULO VIII.

LA IGUALDAD Y LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A TRAVÉS DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO COMO ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL EN EL MARCO DE LA AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

José Gustavo Quirós Hidalgo

I.- La discapacidad y el empleo en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible	236
II.- Las personas con discapacidad como sujetos de la relación laboral especial con CEE	239
III.- Los CEE como entidades de economía social para la integración laboral de personas con discapacidad	242
IV.- Las peculiaridades de la relación laboral especial y su incidencia en la empleabilidad del colectivo	248
4.1.- Intermediación en el acceso al empleo y formalización del contrato	250
4.2.- Modalidades contractuales y trabajo a domicilio	251
4.3.- Períodos de prueba y de adaptación	253

SUMARIO

4.4.- Remuneración	253
4.5.- Tiempo de trabajo	255
4.6.- Vicisitudes contractuales	256
4.7.- Extinción	257
4.8.- Derechos colectivos	259
V.- Los enclaves laborales para el fomento del empleo ordinario de discapacitados con especiales dificultades.	260

CAPÍTULO IX.

LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD Y LAS BUENAS PRÁCTICAS LLEVADAS A CABO EN LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL CON ATENCIÓN ESPECIAL A LA EDAD, ORIENTACIÓN SEXUAL, ETNIA, RELIGIÓN Y CONDICIÓN SOCIAL

Juan José Fernández Domínguez

Patricia Prieto Padín

I.- Repasando a vuela pluma la historia y la realidad normativa actual. Sobre la relación entre economía social y «otras causas» de postergación social	264
1.1.- Las otras causas de discriminación y la economía social en el ordenamiento internacional	265
1.2.- La conexión entre los colectivos postergados por motivos distintos al género o la discapacidad y la economía social en España	273
II.- Lo que la realidad muestra.	275
2.1.- Edad e incorporación a las entidades de economía social	275
2.2.- La nacionalidad como elemento en la incorporación a entidades de economía social y su incidencia en las condiciones de trabajo	279
III.- Líneas de actuación en favor de los colectivos afectados	283
3.1.- La actuación sobre factores que conducen a la postergación laboral y frecuentes supuestos de doble o múltiple discriminación	283
3.2.- Las cooperativas de iniciativa social.	284
3.3.- Las medidas contenidas en la Estrategia FSE+ 2021-2027 (y en la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020)	286
3.4.- Aprendiendo a través de ejemplos de buenas prácticas	289

CAPÍTULO X.

LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DEL PARQUE EDIFICADO AL SERVICIO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: AHORRO, EFICIENCIA, ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE

Anabelén Casares Marcos

M.ª Ángeles González Bustos

I.- La incidencia de la rehabilitación energética de la edificación en la implementación de la agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible.	293
II.- La promoción de la eficiencia energética edificatoria por la Unión Europea	296

SUMARIO

III.- El impulso a la eficiencia energética del parque edificado en el ordenamiento jurídico español	307
IV.- Oportunidades derivadas de la pandemia para la rehabilitación energética de la edificación y necesidad de reacción urgente	316
V.- Bibliografía	322

**CAPÍTULO XI.
GANADERÍA Y AGRICULTURA SOSTENIBLES**

*Roberto Fernández Fernández
Ana María Castro Franco*

I.- El sector primario en cifras: su destacada importancia en el panorama español	329
II.- La necesidad de incorporar la sostenibilidad como elemento transversal del desarrollo agrario	335
III.- Orientaciones para incorporar la sostenibilidad en el sector agropecuario.	350
IV.- Bibliografía	357

**CAPÍTULO XII.
LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y BUENAS PRÁCTICAS
IMPULSADAS DESDE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA**

Henar Álvarez Cuesta

I.- Los objetivos de desarrollo sostenible y en particular el ODS 13: acción por el clima.	361
II.- Del pacto verde (<i>green deal</i>) europeo a las leyes de cambio climático europea y española	364
III.- Agentes protagonistas en la transición justa climática	370
IV.- El convenio colectivo como instrumento de acción climática	371
V.- La responsabilidad social empresarial y la lucha contra la crisis climática	379
VI.- Conclusiones	384
VII.- Bibliografía	384

**CAPÍTULO XIII.
LA RESERVA DE CONTRATOS PÚBLICOS A CENTROS
ESPECIALES DE EMPLEO Y EMPRESAS DE INSERCIÓN**

*Lidia García Martín
Marcos M. Fernando Pablo*

I.- La contratación pública social. Introducción.	390
II.- Excepciones a la libre concurrencia en la contratación administrativa: los contratos reservados	393
2.1.- Ámbito subjetivo de la contratación reservada en la LCSP.	395

2.2.-	Ámbito objetivo de la reserva en la LCSP	396
III.-	Interpretación y aplicación práctica de la reserva	398
3.1.-	La discrecionalidad de los Estados Miembros	398
3.2.-	Una excepción formulada estrictamente	400
3.3.-	Reciente evolución legislativa en Francia e Italia	401
IV.-	La jurisprudencia del TJUE y la posible evolución del derecho español: la tipología de los centros especiales de empleo ¿discriminación en la excepción?	402
V.-	Bibliografía	406

CAPÍTULO XIV.

LA CONECTIVIDAD DE LOS TERRITORIOS RURALES COMO PREMISA PARA EL FOMENTO DE LA DINAMIZACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ÁREAS CON DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS: MÁS ALLÁ DE BRECHAS Y PROMESAS

José Luis Domínguez Álvarez

Paula María Tomé Domínguez

I.-	La urgencia de repensar el territorio en clave tecnológica y frenar la desconexión rural	412
II.-	La transformación digital de los territorios rurales en la política de reto demográfico	418
2.1.-	La Estrategia Nacional de Reto Demográfico y el objetivo prioritario de alcanzar la plena conectividad territorial	419
2.2.-	El reflejo de la digitalización y la sostenibilidad de los territorios rurales en los Fondos <i>Next Generation EU</i>	421
2.3.-	Transición digital para lograr la vertebración social y económica del medio rural: algunos apuntes al hilo del Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico	426
III.-	La provisión de conectividad digital en la UE: de recomendaciones a preceptos vinculantes. «Itinerario hacia la década digital»	428
IV.-	Fibra óptica y 5G	434
4.1.-	Instrumentos y técnicas jurídicas para su provisión: especial atención a la (no) extensión de 5G en el medio rural	434
V.-	Conclusiones	439
VI.-	Bibliografía	440

CAPÍTULO XV.

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL CUIDADO A LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA. OPORTUNIDADES PARA LOS TERRITORIOS DESPOBLADOS

Susana Rodríguez Escanciano

I.-	La atención a las personas mayores como cauce para fijar población en los territorios rurales	446
II.-	El volumen de empleo implicado. El olvido de las áreas despobladas	450

SUMARIO

III.- Externalización hacia el sector privado. Canales de gestión indirecta	455
3.1.- El impulso desde la Ley 39/2006	456
3.2.- Posibilidades abiertas por la Ley de Contratos del Sector Público.	458
3.2.1.- Contrato de servicios	459
3.2.2.- Contratos reservados a entidades del tercer sector.	462
3.2.3.- Desempate entre ofertas equivalentes presentadas por organizaciones sin ánimo de lucro	465
3.3.- El convenio con enclaves sin vocación de mercado.	467
3.4.- La técnica de la acción concertada	468
3.5.- La rigurosidad en acreditaciones y el impulso de los controles como instrumentos de garantía de la calidad de los agentes intervinientes	471
IV.- Conclusiones	474
V.- Bibliografía	475

PRESENTACIÓN

La compleja realidad social, fruto de la interrelación de los múltiples factores que contribuyen a darle forma, no es una característica exclusiva de los últimos tiempos, aunque es muy probable que nunca, como ahora, la amplitud e intensidad de esa interrelación haya sido tan determinante de una complejidad difícilmente comparable a la habida en épocas precedentes; a lo cual se une la terrible circunstancia de que la sociedad en su totalidad, desde hace años se ha visto afectada por fenómenos globales, como fue, primero, la crisis económica que se inició con las hipotecas *subprime* y que a duras penas estábamos superando cuando nos vimos afectados nada menos que por una pandemia, seguramente imposible de imaginar poco tiempo antes de que fuera reconocida ya cuando sus efectos se estaban manifestando con especial virulencia.

Un fenómeno este último que ha sacado a la luz problemas latentes y por ellos conocidos, como las dificultades, cada vez mayores, para cuidar de nuestros mayores, pero que también ha generado otros que solo algunos podían imaginar, como las deficiencias del sistema en materia de salud pública; pese a lo cual ahora el país y, por supuesto, los ciudadanos, tenemos que afrontar; y lo ha de hacer —lo hemos de hacer— pocos años después de que los Estados comprometidos hayan iniciado, con diferente ritmo, el ambicioso camino marcado por la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, lo que constituye un factor más que concurre a esa complicada interrelación a que aludía al principio. Un camino, además, del que todavía queda mucho por recorrer, con toda seguridad mucho más que el ya andado desde que la Asamblea General de la ONU acordara en 2015 la mencionada Agenda; camino en el que inopinadamente para la inmensa mayoría se ha cruzado una guerra de imprevisibles consecuencias, desatada en Europa por Rusia al invadir un Estado soberano e intentar sojuzgar a su población por el hecho de aspirar, con toda legitimidad, a escribir las páginas de su historia en libertad.

Fruto de ese entrecruzamiento de cuestiones diversas, aunque estrechamente relacionadas, la realidad difícilmente puede ser más compleja, lo que justifica la necesidad de abordar su estudio, aunque sea en estos momentos en medio de la incertidumbre, desde distintas perspectivas, entre las cuales

no puede faltar la visión que aportan los juristas, en la medida en que el Derecho ha de ser en un Estado de esa denominación, el molde que ahorme la realidad conforme a unos objetivos, entre los que, como es evidente, han de tener una especial relevancia los diecisiete que integran la citada Agenda 2030, pero también necesariamente se ha de considerar el marco jurídico delimitado por nuestra Constitución y por el ordenamiento de la Unión Europea y, cómo no, las nuevas circunstancias que la guerra ha generado o, por mejor decir, ha ahondado, pues la pandemia, desde el primer momento, ya puso de manifiesto algunas debilidades de la economía globalizada, como la insuficiente producción nacional para satisfacer las necesidades patrias de bienes y servicios, algunos de ellos, en uno y otro caso, de primerísima necesidad, como los sanitarios; a lo que han seguido las dificultades del transporte marítimo para colmar las demandas de bienes producidos al otro lado del globo terráqueo, con claro estrangulamiento de una economía mundial sustentada en el funcionamiento de los engranajes que mueven el comercio mundial.

La realidad, en efecto, ha evidenciado los endebles pilares en que se sustenta el actual modelo de economía totalmente globalizada, absolutamente interdependiente, por más que con ello se abaraten costes, normalmente a costa de que en la otra orilla se sacrifiquen principios y valores muy apreciados en la parte del planeta en que vivimos, circunstancia de la que seguramente todos somos conscientes aunque la pasemos por alto con más frecuencia de la debida.

Pero si la interdependencia -en algunos casos dependencia- en que se ha basado la economía global durante décadas, ya mostró sus costuras con motivo de la pandemia, estas puede que se hayan roto definitivamente a causa de la guerra provocada por Rusia al invadir Ucrania, pues tan pronto como pudimos advertir que no iba a ser un paseo militar para el ejército invasor y que los países occidentales con razón se posicionaban en favor del país agredido, fuimos conscientes de que los ciudadanos de la vieja Europa íbamos a sufrir las consecuencias de ese modelo económico en extremo interdependiente, en forma de crisis energética y posiblemente también alimentaria al ser los dos países en conflicto, el invasor y el invadido, productores y exportadores, respectivamente, de productos energéticos y de bienes básicos para la alimentación humana y animal. La interdependencia, el comercio global como soporte de la economía puede que deba pasar a mejor vida y, en su lugar, los países y cada uno de ellos con los de su entorno más inmediato deban esforzarse por contar con el abastecimiento estratégico, sin ver en ello una vuelta a la autarquía que tampoco nadie desea cuando está a punto cumplirse el primer cuarto del siglo XXI.

Pues bien, en este nuevo escenario marcado por una realidad compleja, no puede faltar la reflexión de los juristas, tomando como base los objetivos de la Agenda 2030 en el difícil contexto que vivimos, tema que ha propiciado una obra integrada por trabajos elaborados por un nutrido grupo de profesores uni-

versitarios de trayectoria bien conocida por ser reputados investigadores en dos ramas del Derecho, el laboral y el administrativo. Una obra en la que se abordan de forma monográfica diferentes aspectos relacionados con la participación de la llamada economía social y la acción de los poderes públicos sobre diferentes sectores especialmente vinculados con los objetivos de la mencionada Agenda, como con toda precisión indica el título del libro que el lector que tenga interés, sea jurista o no, puede incorporar a su biblioteca con provecho.

Así, algunos estudios que integran la obra, concretamente los elaborados por los especialistas en Derecho laboral, aunque se refieren a temas diversos, todos ellos son reconocibles como parte de lo que se conoce como economía social; un campo este propicio para el estudio y reflexión por quienes conocen en profundidad las técnicas jurídicas que forman parte del *ius-laboralismo*; unas técnicas que, manejadas con la solvencia que acreditan los autores, dan lugar a una serie de contribuciones de primer nivel sobre cuestiones relacionadas con una materia que a día de hoy todavía es novedosa, pero que está llamada a ser un firme pilar que dé soporte a la sociedad en el presente y en el futuro, en cuanto que la economía social, que es a lo que me refiero, aglutina un variado conjunto de actividades económicas y empresariales que, aun actuando con sometimiento al régimen jurídico de las entidades y actividades privadas, se realizan en pro de la atención a intereses colectivos, sean los específicos de los integrantes de la organización promotora de la actividad o en favor del interés general.

Como se habrá advertido, las notas delimitadoras de la llamada economía social a que se ha hecho referencia son las que el propio legislador acoge en el artículo 2 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, cuyo objeto es establecer el «*marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social*» (art. 1); entidades a las que se refiere de forma ejemplificativa, sin limitación, por tanto, en cuanto a su denominación y número, la propia ley, garantizando, en todo caso, la aplicación, a cada tipo de entidades que forman parte del catálogo de la economía social, del régimen jurídico que corresponda en Derecho (art. 5).

Conviene recordar que la Ley de Economía Social fue aprobada en 2011, en plena crisis económica, en una situación, por tanto, de aumento de las necesidades insatisfechas de parte, al menos, de una sociedad golpeada por una situación económica adversa, por lo que, aun no tratándose de una ley coyuntural, no parece discutible que su aplicación, en la actualidad, a una sociedad azotada con extraordinaria dureza por una pandemia y por los previsibles y perniciosos efectos de una guerra, puede ser del todo conveniente, en la medida en que, como ponen de manifiesto varios estudios que integran la obra, la economía social, en cuanto suma de actividades productivas, pueden ser de utilidad no solo para dar cumplimiento a una parte importante de los compromisos derivados de la Agenda 2030 por parte de España, sino también y sobre todo para atender los problemas de carácter social, los estructurales y los más coyunturales a los que hemos de enfrentarnos.

Compromisos y problemas de la sociedad que son el anverso y el reverso de una misma realidad, a cuyo estudio, con la vista puesta en las cuestiones sociales como puntos dolientes de nuestro tiempo, se refieren una parte importante de las aportaciones que integran la presente obra; así, por ejemplo, el estudio de esa última red que ofrece la sociedad como ingreso mínimo vital o renta garantizada a quienes más lo necesitan, o el régimen de la atención y cuidados a las personas mayores o con alguna dependencia, institucionalizadas o en sus domicilios, que precisan de ayuda de otros para vivir con dignidad; por citar dos colectivos integrados por ciudadanos, al fin y al cabo, en situación de máxima vulnerabilidad, colectivos cuya atención no es ajena a los objetivos de la Agenda 2030, ni tampoco a los principios llamados a orientar la actuación de las entidades de economía social.

Más allá de los dos ejemplos de temas abordados en la obra, sin espacio ni necesidad de hacer referencia a la totalidad de los desarrollados por los investigadores que integran la nómina de autores, sí parece oportuno hacer mención de otros estudios que igualmente forman parte de la obra, en este caso, en su mayor parte, aportados por administrativistas, cuyos títulos ya ponen de manifiesto que también entran de lleno en la cuestión social. En particular, cabe referirse a los trabajos que, desde la perspectiva jurídica, tienen como soporte el territorio y las personas que lo habitan, sea el suelo como objeto de una ordenación urbanística ambientalmente sostenible, que facilite además el desarrollo de una comunidad cohesionada y socialmente integrada, como imponen los principios que contienen las normas reguladoras del uso del suelo; o la eficiencia energética, como *desiderátum* que conecta al menos con dos de los objetivos de la Agenda 2030, tanto por su incidencia en la deseada reversión del cambio climático como por su trascendencia para la satisfacción de un bien social, como es la disposición de energía producida en el entorno y económicamente asequible para satisfacer las más elementales necesidades personales; o la agricultura y ganadería que tiene su soporte físico, como la totalidad de las actividades humanas de producción de bienes, en el territorio, cuya importancia no solo ha de medirse en función de su aportación al producto interior bruto, que ya de por sí es muy relevante, sino como factor fundamental que contribuye al abastecimiento alimentario, así como a fijar población en el medio rural y, con esto último, a hacer frente a la despoblación de la España interior, problema cuya trascendental importancia nos fuerza a insistir una vez más en la necesidad de abordar políticas específicas que lo afronten con realismo; en fin, interrelacionado con la cuestión territorial y demográfica, por lo tanto tampoco ajeno a la despoblación que sufren miles de pueblos de nuestro país, la obra incluye el estudio de otras cuestiones también de indudable trascendencia social, como son la movilidad y conectividad, como antídoto, una y otra, del aislamiento de una parte de la población, generalmente mayor, que reside en el medio rural, por lo que también se requieren soluciones, de las cuales depende no solo, pero en primer término, la satisfacción del básico derecho a disfrutar de los derechos en términos de igualdad por todos los ciudadanos

con independencia del lugar donde residan, sino también promover el desarrollo que evite el abandono definitivo e irreversible de una parte del territorio de nuestro país.

Como no creo que sea necesario ni tampoco oportuno extender más la breve presentación de la obra que antecede, pues, por un lado, los temas tratados son suficientemente importantes y de actualidad como para suscitar el interés del lector sin que deba mediar estímulo alguno por mi parte, y, por otro, es evidente el reconocimiento que gozan los autores entre los especialistas y, en general, entre quienes tienen interés en los temas tratados, no me resta más que desear que la lectura del libro sea tanto o más provechosa que lo ha sido para mí los originales de los estudios que lo integran.

Tomás Quintana López

*Procurador del Común de Castilla y León
Catedrático de Derecho Administrativo*

CAPÍTULO I

LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN COMO HERRAMIENTA PARA CONTRIBUIR A ALCANZAR EL FIN DE LA POBREZA

Rodrigo Tascón López

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León*

SUMARIO: I.- LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO SOCIOLABORAL DE ESPECIAL INTERÉS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. II.- LOS POTENCIALES BENEFICIARIOS DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. III.- LA RELACIÓN LABORAL EN LA EMPRESA DE INSERCIÓN Y SU CONEXIÓN CON EL ITINERARIO DE INSERCIÓN. 3.1.- Forma y modalidades del contrato. Contrato indefinido vs. contrato de duración determinada, con especial referencia al contrato temporal de fomento del empleo. 3.2.- Jornada y permisos. 3.3.- Suspensión y extinción del contrato. IV.- A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN: EL POTENCIAL DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. V. BIBLIOGRAFÍA.

I.- LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO SOCIOLABORAL DE ESPECIAL INTERÉS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Parece un hecho más que evidente que la obtención (y subsiguiente desarrollo) de un empleo constituye uno de los factores que en mayor medida contribuyen a luchar contra la pobreza y la exclusión social, permitiendo a las personas que lo obtienen una planificación económica y familiar, así como una cierta incorporación a la estructura social.

Es cierto que en los últimos tiempos, y al albur de la precarización de las condiciones que han experimentado algunos sectores productivos y algunos colectivos de personas trabajadoras (singularmente, los jóvenes¹), se ha comenzado a hablar sin tapujos de los «trabajadores pobres», una realidad que casi reenvía a los albores de la Sociedad industrial, cuando las condiciones de vida y trabajo de la población asalariada se mostraban aún rayanos con la servidumbre, en espera del desarrollo normativo y el cambio social que se iba a experimentar a lo largo de los dos siglos siguientes².

No lo es menos que un paso decisivo para salir de situaciones de dificultad económica (y aún social) suele ser la consecución de un puesto de trabajo, aun cuando, también resulta incontrovertible que hay determinados individuos (normalmente definidos por su pertenencia a un colectivo) que se encuentran en una situación de especial dificultad para acceder a un puesto de trabajo (y a otros elementos vertebradores de la vida personal) y, por tal motivo, suelen ser considerados como personas en riesgo de exclusión social.

En este sentido, son muchos los mecanismos jurídicos llamados a luchar contra los fenómenos de pobreza y exclusión social. Como resulta bien conocido, y será el objeto de estudio de las páginas que siguen, uno de ellos viene dado por las conocidas como empresas de inserción, las cuales tienen como finalidad primordial, precisamente, la de favorecer la adaptación laboral de estas personas que se encuentran en riesgo de exclusión social, en buena parte como potencialidad de acción privada ante la, en no pocos casos, insuficiencia de actuaciones en la empresa tradicional y al carácter predominantemente asistencial de otras soluciones ofrecidas por las Administraciones Públicas.

A pesar de su constatada existencia y funcionamiento como tales en nuestro país desde mediados de los años ochenta del pasado siglo, «dando un nuevo ejemplo de que los hechos preceden al Derecho»³, y sin perjuicio de la regulación autonómica existente en aquellas comunidades con mayor tra-

1 Al respecto, permítase la remisión a TASCÓN LÓPEZ, R.: «Las barreras jurídicas estructurales del empleo de los jóvenes», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 180, 2015, pp. 141 y ss.

2 Al respecto, interesante reflexión de CARRIL VÁZQUEZ, X.M.: «Pobres con trabajo: una categoría estadística en la Unión Europea y un colectivo sin entidad jurídica en España al menos en su Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», *Documentación Laboral*, n.º 122, 2021, pp. 73 y ss.

3 Y da fe de ello la constitución en 1992 de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) y en 1998 de la Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción (FAEDEI), LUJÁN ALCARAZ, J.: «Empresas de inserción», *Aranzadi Social*, n.º 5, 2007, p. 1.134.

dición en la creación y fomento de este tipo de organizaciones⁴, no fue una realidad regulada a nivel nacional⁵ hasta la promulgación de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción⁶, y ello a partir de la DF 5.ª de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, que incorporaba un mandato al legislador en ese sentido.

El art. 4 Ley 44/2007 las define como aquellas sociedades mercantiles o sociedades cooperativas⁷ legalmente constituidas y debidamente calificadas como tal por los organismos autonómicos competentes que realicen 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 medida tendente a propiciar y facilitar su tránsito al empleo ordinario⁸. A partir de tal configuración, no debe

4 Por ejemplo, Ley 27/2002 en Cataluña; Ley 1/2007 en la Comunidad Valenciana o la Ley 7/2003 en La Rioja. Al respecto, ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Coord.): *La empleabilidad de los jóvenes en Castilla y León, Documento Técnico* (Consejo Económico y Social de Castilla y León), p. 614, disponible en <http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-iniciativa-propia/informe-iniciativa-propia-empleabilidad-jovenes-castilla-le> o FAJARDO GARCÍA, G.: «El fomento de la economía social en la legislación española», *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 117, 2012, pp. 58 y ss.

5 La DF 5.ª Ley 44/2007 declara el fundamento constitucional de la norma advirtiendo que «se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado, atribuida por el artículo 149.1.7.ª CE, en materias de legislación laboral, y sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla en materia de asistencia social», atribución competencial cuestionada a través del recurso de inconstitucionalidad resuelto por el Tribunal Constitucional y magistralmente expuesto en, ALZAGA RUIZ, I.: «La ley de empresas de inserción: Sentencia TC 228/2012, de 29 de noviembre», en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *El control de constitucionalidad de las normas laborales y de Seguridad Social*, Cizur Menor, (Thomson Reuters– Aranzadi), 2015, pp. 517 y ss.

6 Sobre los antecedentes de la norma, VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Granada (Comares), 2008, pp. 116 y ss. o CÁMARA BOTÍA, A.: «Las empresas de inserción: aspectos laborales», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 135, 2007, pp. 605 y ss.

7 A buen seguro, de entre los distintos tipos de cooperativas previstos en la Ley 27/1999, de 16 de julio, el art. 4 Ley 44/2007 parece pensar, sin vetar el recurso a cualesquiera otras, en las de iniciativa social del art. 106 de aquella norma, en tanto tienen como objeto «el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración social de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado», SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *Temas Laborales*, n.º 95, 2008, p. 56.

8 A cuyo efecto la DA 4.ª Ley 44/2007 anuncia medidas que, al menos por cuanto hace al trabajo por cuenta ajena, quedan limitadas a las bonificaciones en los contratos indefinidos

extrañar que el art. 5 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, las haya incluido en el elenco de entidades de economía social⁹ y que, a partir de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, estén reconocidas como prestadoras de Servicios de Interés Económico General¹⁰.

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, los datos evidencian la mayoritaria preferencia por la sociedad limitada (105) —quizá por las facilidades de creación y gestión y por el tipo de responsabilidad que genera¹¹—, seguida de lejos por la cooperativa (9)¹² y con presencia casi testimonial de otras formas¹³. Cualquiera que sea la forma jurídica adoptada, deben cumplir los siguientes requisitos exigidos directamente por el art. 5 Ley 44/2007:

- Estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras al menos en un 51 % del capital social para las sociedades mercantiles y, en el caso de cooperativas y sociedades laborales, en los límites máximos recogidos en la legislación que resulte de aplicación, entendiéndose por tales las entidades sin ánimo de lucro —requisito no exigido expresamente a la propia empresa de inserción—, incluidas las de Derecho Público, las asociaciones sin fines lucrativos y las Fun-

que se celebren con posterioridad, en los términos del art. 2.5 Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

- 9 Algún autor refleja la paradoja de que tal calificación resulte compatible con cualquier modalidad societaria, "basadas en los derechos de propiedad y con fórmulas de participación no democráticas", RETOLAZA ÁVALOS, J.L. *et al.*: «La eficiencia como reto de las empresas de inserción», *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 115, 2014, p. 112.
- 10 Sobre la trascendencia de tal calificación, ALGUACIL MARÍ, M.P.: «Aplicación de la Ley 31/2015. Declaración de las empresas de inserción como entidades prestadoras de servicios económicos de interés general», en FAEDEI: *Guía para la aplicación de la Ley 31/2015. Impacto de la declaración de las Empresas de Inserción como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General*, Madrid (FAEDEI), 2016, pp. 58 y ss.
- 11 El predominio de la forma mercantil es una realidad relativamente reciente, pues históricamente las empresas de inserción formaban parte sin distinción de asociaciones y fundaciones, y es a partir de la normativa autonómica cuando se constituyen de forma diferenciada como sociedades mercantiles para poder acceder al registro y a las ayudas específicas otorgadas por las Administraciones Públicas, ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, pp. 614 y 615.
- 12 A pesar de las cifras indicadas, algún estudio de carácter económico califica las empresas de inserción constituidas como sociedades cooperativas como las más eficientes, RETOLAZA ÁVALOS, J.L. *et al.*: «La eficiencia como reto de las empresas de inserción», *cit.*, p. 171.
- 13 FAEDEI: *Memoria Social 2020. Empresas de inserción*, FAEDEI (Madrid), 2020, p. 17.

daciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas (art. 6 Ley 44/2007)¹⁴.

- Quedar inscritas, en primer lugar, en el registro mercantil correspondiente a su forma jurídica y, en segundo término, en el registro administrativo de empresas de inserción de la comunidad autónoma donde radique su centro de trabajo, órgano ante el cual deberán presentar la documentación exigida (art. 9.3 Ley 44/2007). Sin perjuicio de lo anterior, el art. 9.2 Ley 44/2007 contemplaba también la creación de un tercer registro nacional a los únicos efectos de coordinación e intercambio de información, lo que ha sido cumplido —con evidente retraso de atender al plazo otorgado por la DF 4.ª Ley 44/2007— mediante el Real Decreto 49/2010, de 22 de enero.

De tener centros de trabajo en distintas comunidades autónomas, supuesto no contemplado por la norma —tal vez presuponiendo como algo obvio la obligación de proceder el registro en cada una de ellas—, hubiera sido más acertado, por razones de economía burocrática, establecer una inscripción única con validez general utilizando al efecto el registro de la administración central —como ocurre para las empresas de trabajo temporal— o a alguno de los múltiples criterios posibles, como pudieran ser los de atender a la sede social o al del lugar correspondiente a la actividad principal¹⁵:

- Limitar sus actividades económicas, cualesquiera que sean, a las previstas en su objeto social, que conforme al art. 4 Ley 44/2007 ha de ser el de la «integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social»; requisito que, por si duda hubiere, no resulta predicable de las entidades promotoras.
- Contar con los medios necesarios¹⁶ para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral, aun cuando

14 En el año 2019, figuraban como entidades promotoras de empresas de inserción 51 asociaciones, 47 fundaciones, 30 cooperativas y 7 entidades públicas, entre otras de menor número, según datos extraídos de *FAEDEI: Memoria Social 2020. Empresas de inserción, cit.*, p. 18.

15 PÉREZ YÁÑEZ, R.: «La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción», *Relaciones Laborales*, T. I, 2008, p. 1.020 o QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo juvenil a través de las empresas de inserción», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dirs.): *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2017, pp. 293 y ss.; recogiendo el criterio en igual sentido manifestado por el órgano consultivo, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción*, Madrid (CES), 2007, p. 6.

16 «Concepto jurídico indeterminado que abre una puerta a la valoración y por ende a la desigualdad entre unos y otros», ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 616.

asuman solo parcialmente los servicios de apoyo o acompañamiento. Ahora bien, «no quiere significar que deba prestar por sí misma esos servicios inherentes al itinerario, sino ponerlos a disposición del excluido para que pueda realizarlos, a tenor del art. 10 de la norma»¹⁷.

Cumpliendo las cuatro exigencias anteriores, y al tiempo de solicitar la inscripción en el registro ante el órgano administrativo competente, obtendrá su calificación provisional como empresa de inserción; la definitiva queda condicionada al cumplimiento y acreditación de los tres requisitos adicionales que a continuación se indican, debiendo hacerlo ante el mismo registro y en el plazo de un año desde la inicial, en cuyo caso podrán incluir en su denominación los términos «Empresa de Inserción» o su abreviatura «EI» (art. 7 Ley 44/2007)¹⁸:

- Mantener en cómputo anual desde su calificación un porcentaje de trabajadores en inserción, cualquiera que sea la modalidad de contratación, de al menos el 30 % del total de la plantilla durante los primeros tres años de actividad y de al menos el 50 % a partir del cuarto, no pudiendo ser el número de aquellos inferior a dos.

Tales condicionantes, comunes y ajenos a las características de la unidad productiva¹⁹, resultan en principio lo suficientemente laxos²⁰ como para no desincentivar indirectamente esta vía de integración laboral y facilitar la creación o la actuación de empresas de inserción pequeñas o medianas —las más numerosas—, con reducida inversión, con escasos medios económicos, o en lugares poco propicios a la implantación de grandes infraestructuras o entidades²¹. Sin embargo, el órgano consultivo advirtió la eventual existencia

17 «Por tanto, parece que la Ley abre dos vías para el cumplimiento de este requisito: o bien que sea la propia empresa de inserción la que con sus medios cumpla con los requerimientos del proceso de inserción, o bien que se utilicen los servicios externos ofrecidos por los Servicios Públicos Sociales y de Empleo para garantizar el desarrollo del itinerario de inserción», SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *cit.*, p. 62.

18 Lo cual indica que a diferencia de otros supuestos como las ETTS la identificación como tal resulta facultativa, PÉREZ YÁÑEZ, R.: «La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción», *cit.*, p. 1.021.

19 «El legislador ha optado por exigir porcentajes rígidos y comunes para todas las empresas sin tener en cuenta otros factores —distintos al meramente temporal— como podría ser la actividad productiva a la que se dedica la empresa o la propia dimensión de la misma», PÉREZ YÁÑEZ, R.: «La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción», *cit.*, p. 1.018.

20 No lo entiende así alguna opinión, especialmente para aquellas empresas con larga trayectoria, al defender un porcentaje constante del 30 %, AGUILERA IZQUIERDO, R.: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Cizur Menor (Thomson-Civitas), 2009, p. 60.

21 «No obstante, si la Ley 44/2007 no hubiese establecido este límite mínimo tampoco hubiese habido grandes variaciones en la creación de pequeñas empresa de inserción,

de dificultades para cumplir esos porcentajes mínimos, singularmente en el supuesto de sustituciones de corta duración de trabajadores de inserción por otros ordinarios, por lo que recomendaba arbitrar mecanismos sin que ello llegara a implicar una vía de escape a su cumplimiento²²; a estos efectos, una sencilla solución vendría dada por no computar a las personas en inserción en situación de suspensión del contrato (por baja médica, por causas relativas a su itinerario, etc.) ni, si existiera y fuera ordinario, a su sustituto.

En cualquier caso, mantener los porcentajes exigidos determina en la práctica la necesaria suscripción de nuevos contratos de forma cíclica, ya sea con los mismos o con otros trabajadores en situación de exclusión social, a medida que los vigentes de duración determinada o de fomento del empleo —en los términos que luego se verán— vayan finalizando, por mucho que en teoría la relación laboral indefinida resulte admisible²³:

- Aplicar al menos el 80 % de los resultados o excedentes disponibles obtenidos encada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción, exigencia dirigida a garantizar un equilibrio entre el beneficio económico y el social²⁴. En tanto no tienen vetado el ánimo de lucro, exigido por la norma únicamente a las entidades promotoras, las empresas de inserción pueden obtener beneficios, de tal forma que lo que se regula y limita es el destino de los mismos²⁵.

En cualquier caso, y desde una perspectiva puramente económica, algún autor considera que «es difícil entender por qué en lugar de optar por poner un límite porcentual al beneficio distribuible al capital, similar al sistema de

ya que tan sólo no cumplirían este requisito aquellas que tuvieran un único trabajador a insertar», SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *cit.*, p. 59.

22 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción, cit.*, p. 6.

23 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 616.

24 Como bien explican VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión, cit.*, pp. 189 a 191 o QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo juvenil a través de las empresas de inserción», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dirs.): *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades, cit.*, pp. 293 y ss.

25 AGUILERA IZQUIERDO, R.: *El régimen jurídico de las empresas de inserción, cit.*, p. 62. Pues «no se debe confundir la idea de rentabilidad con la del reparto de ganancia», ÁLVAREZ VEGA, M.I.: «Las empresas de inserción social como nueva forma de organización empresarial. Especial referencia a su régimen jurídico», *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 31, 1999, p. 69.

retribución de los préstamos cooperativos, se ha optado por establecer dicho límite en función de los beneficios. La limitación del reparto de beneficios a un 20 % del resultado puede generar cuatro efectos, todos ellos negativos: 1) que la empresa obtenga fuertes beneficios y el 20 % repartido exceda ampliamente el coste del capital o el riesgo asumido; 2) que para poder retribuir la aportación de capital (coste de oportunidad + riesgo) la empresa intente generar un volumen de beneficios muy superior (hasta un 80 %) al que sería necesario para su correcto funcionamiento, lo cual redundaría en perjuicio de su objeto social relativo a la inserción laboral; 3) que ante la imposibilidad (estratégica u operativa) de generar un volumen suficiente de beneficios que permitan la retribución del capital aportado, la capitalización se reduzca al mínimo, lo que genera fácilmente patrimonio neto y riesgo moral; 4) que las entidades promotoras recurran a mecanismos espurios, como facturación de servicios, endose de salarios... para compensar el capital cedido a la empresa. A falta de estudios en profundidad sobre el tema, y a la vista de los datos de patrimonio neto y solvencia, parece que la alternativa tres es la más generalizada»²⁶:

- Presentar anualmente un balance social de su actividad incluyendo 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.

En este sentido, cabe definir este instrumento como «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»²⁷. En definitiva, la norma concede una oportunidad más para demostrar el valor socioeconómico añadido de estas entidades²⁸.

26 «Posiblemente un sistema de retribución del capital en el que se hubiera establecido un máximo anual de reparto de beneficios que se ajustara el coste de oportunidad y al riesgo asumido hubiera sido más compatible con el espíritu no lucrativo subyacente, y hubiera facilitado en mejor medida la capitalización de las empresas, lo que sin duda, redundaría en beneficio de la totalidad de *stakeholders*», RETOLAZA ÁVALOS, J.L. *et al.*: «Las empresas de inserción en España: ¿una oportunidad perdida?», *Revista Vasca de Economía Social*, n.º 10, 2013, pp. 107 y 108.

27 FERNÁNDEZ VILLA, M.I. y GALLEGOS, F.M.: *Balance social. Fundamentos e implementación*, Medellín (UPB), 1996, p. 82.

28 Por extenso, VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, *cit.*, pp. 180 a 183.

La regulación expuesta, en tanto vino a legalizar una realidad en pleno desarrollo más que a instaurar y regular un nuevo mecanismo de fomento del empleo, no ha determinado desde la promulgación de la Ley 44/2007 un incremento exponencial del número de empresas de inserción respecto del anterior a esas fechas²⁹, 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.

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 %³⁰.

Las Empresas de Inserción se sostienen principalmente por la venta de sus productos y servicios ya que de los 143.951.815,42 €, la cuantía más alta, el 77,94 %, procede de la venta de productos y servicios; el 19,41 % proviene de ayudas de la Administración Pública; solamente el 0,87 % procede de ayudas privadas y el 1,78 % de otros ingresos de explotación.

Vista la situación actual, las perspectivas de futuro son alentadoras y cabe augurar un incremento en el número y en la actividad de este tipo de empresas, pues motivos hay para ello, sobre todo teniendo en cuenta la situación especialmente vulnerable que muchas personas viven en España en el contexto actual en el que es necesario promover la necesaria recuperación tras la pandemia de la COVID-19³¹.

En primer lugar, y sin perjuicio de las previstas en el art. 16 Ley 44/2007, es evidente el establecimiento de nuevas medidas de fomento para su implantación y la mejora de algunas de las ya existentes³², como su relativamente reciente calificación como entidades prestadoras de Servicios de Interés Econó-

29 RETOLAZA ÁVALOS, J.L. *et al.*: "Las empresas de inserción en España: ¿una oportunidad perdida?", *cit.*, pp. 102 y 103.

30 FAEDEI: *Memoria Social 2020. Empresas de inserción*, *cit.*, p. 10.

31 De opinión contraria, RETOLAZA ÁVALOS, J.L. *et al.*: "La eficiencia como reto de las empresas de inserción", *cit.*, p.119.

32 ALVES BAYER, M.: «El papel de las Administraciones Públicas en el fomento de las empresas de inserción», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, n.º 1, 2012, pp. 173 y ss.; tal vez, las más demandas y aún pendientes sean las relativas a la implantación de un favorable régimen fiscal, pues —se recuerda— pueden tener ánimo de lucro, PANIAGUA ZURERA, M.: «Las empresas de inserción sociolaboral y las cláusulas sociales en la contratación

mico General, lo cual incrementa notablemente el importe máximo de las subvenciones de las que puedan resultar beneficiarias y supone una mayor ayuda económica, inestimable para su constitución y/o ampliación³³. Además, también la Ley 31/2015, al trasponer el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE, modificó la DA 5.^a Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, para incluir a las empresas de inserción, junto a los centros especiales de empleo, como participantes en los contratos que obligatoriamente y en unos determinados porcentajes mínimos las administraciones públicas han de adjudicar a estas entidades en la modalidad de reservados, creando así «mercados tutelados»³⁴.

En segundo lugar, y aun cuando parece no tener incidencia excesiva en su éxito³⁵, porque cada vez es más amplio el elenco de actividades en las que intervienen estas empresas de inserción, si bien es cierto que tradicional y mayoritariamente han venido operando en el sector servicios. En el año 2019 destacaron por orden de importancia, en términos cuantitativos, los «servicios a edificios y actividades de jardinería» y de «recogida, tratamiento y eliminación de residuos», seguidos de cerca por «servicios de comida y bebida», «actividades de servicios sociales sin alojamiento» y «servicios personales»³⁶; en cualquier caso, mercados no competitivos, donde no es precisa una especial cualificación y caracterizados por un intensivo recurso de mano de obra y escasa inversión, lo que favorece, o al menos posibilita, la empleabilidad de mayor número de personas en exclusión social³⁷.

pública: dos instrumentos necesarios para la innovación social hacia el desarrollo», *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 112, 2013, pp. 199 y, por extenso, 204 y ss. o ESTEVE ARNAL, M. y PARODY I NÚÑEZ, I.: «Aplicación de la Ley 31/2015. Retos actuales y futuros del sector de las Els en España y en Europa», en *FAEDEI: Guía para la aplicación de la Ley 31/2015. Impacto de la declaración de las Empresas de Inserción como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General*, *cit.*, pp. 83 y ss.

- 33 Las subvenciones concedidas a su favor queden sometidas al Reglamento 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, y puedan alcanzar los 500.000 € en un período de tres años, cuando con anterioridad el máximo era de 200.000 €, ALGUACIL MARÍ, M.P.: «Aplicación de la Ley 31/2015. Declaración de las empresas de inserción como entidades prestadoras de servicios económicos de interés general», *cit.*, pp. 58 y ss.
- 34 ÁLVAREZ DE EULATE BADA, L.: «Aplicación de la Ley 31/2015 Contratos reservados para Empresas de Inserción» en *FAEDEI: Guía para la aplicación de la Ley 31/2015. Impacto de la declaración de las Empresas de Inserción como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General*, *cit.*, pp. 28 y ss.
- 35 «Esta conclusión cuestiona la asignación por parte de la Administración de mercados protegidos en sectores específicos, y favorece la ampliación de las cláusulas sociales a cualquier tipo de actividad en las que las empresas de inserción ubiquen su objeto social», RETOLAZA ÁVALOS, J.L. *et al.*: «La eficiencia como reto de las empresas de inserción», *cit.*, p. 170.
- 36 *FAEDEI: Memoria Social 2020. Empresas de inserción*, *cit.*, pp. 17 y 18.
- 37 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 618 o QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo juvenil a través de las empre-

II.- LOS POTENCIALES BENEFICIARIOS DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN Y SU INCIDENCIA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

La pieza fundamental de estas entidades no son sus trabajadores de estructura, sino los de inserción, lo cual determina el régimen jurídico laboral aplicable a unos y otros. A la hora de delimitar sus posibles integrantes, la Ley 44/2007 impone dos requisitos, la inscripción en los Servicios Públicos de Empleo y su inclusión en alguno de los supuestos de exclusión social contemplados por su art. 2, elenco que no describe colectivos concretos en atención a criterios puramente objetivos, como pudiera ser el de los jóvenes, sino situaciones personales³⁸, en muchas de las cuales pueden aquellos quedar encuadrados.

Esa situación de exclusión social presenta una naturaleza estructural, un carácter multidimensional, unos límites imprecisos y una profunda interrelación entre los factores que la determinan, constituyendo además un reflejo del proceso de dualización social que representa³⁹. En cualquier caso, y atendiendo a la Exposición de Motivos de la norma, «no debe identificarse con la pobreza, entendida ésta como dificultad o imposibilidad de acceso a los bienes y servicios propios del nivel medio de bienestar de una determinada sociedad. La pobreza es quizá, junto con la precariedad de los tejidos relacionales, su manifestación más visible, pero no su esencia. La exclusión se define como la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna o a la protección social. Por ello, es indudable que, en gran medida, los procesos y las situaciones de exclusión, la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, se derivan de su no participación en el proceso productivo».

- Perceptores de rentas mínimas de inserción o cualquier otra prestación de igualo similar naturaleza, sea cual sea la denominación auto-

sas de inserción», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dirs.): *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades*, cit., pp. 293 y ss.

- 38 «El hilo conductor de estos criterios lo marca el entorno de exclusión social, pero no incluye todas las posibles situaciones en que una persona se puede encontrar en tal condición, sino que refleja una serie de supuestos en los que se debe enmarcar el futuro trabajador para poder llevar a efecto la relación laboral», SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», cit., p. 50.
- 39 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: «Regulación de las empresas de inserción: marco normativo y análisis económico», *Revista de Trabajo y Seguridad Social del Centro de Estudios Financieros*, n.º 298, 2008, p. 135.

nómica utilizada⁴⁰. Eso sí, resulta evidente que la previsión general queda supeditada a la regulación autonómica, caracterizada por su gran diversidad en la determinación de los requisitos exigidos y relativos al tiempo de residencia y empadronamiento, edad, cargas familiares, situación personal y límite de ingresos, todo lo cual provoca diferencias sustanciales en la delimitación de los concretos colectivos beneficiarios en cada región⁴¹.

En este contexto, la principal duda viene dada por considerar si la residencia exigida debe ser necesariamente «legal», pues de no ser así la empresa de inserción podría incurrir en infracciones administrativas. Aun cuando el art. 14.3 LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que «los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas», en la práctica la regulación regional excluye de tal derecho en algunos casos a los inmigrantes que carezcan de autorización de residencia y, además, la necesidad de estar inscrito en los Servicios Públicos de Empleo impide el acceso a un colectivo en claro y real riesgo de exclusión social⁴². La solución, como apunta algún autor, podría venir dada por los «visados de búsqueda de empleo» a partir de la aplicación de las competencias concedidas en los nuevos Estatutos a las Comunidades Autónomas⁴³:

- Personas que no puedan acceder a las anteriores prestaciones por no alcanzar el período exigido de residencia o empadronamiento o para la constitución de la unidad perceptora o que, reuniendo todas las condiciones, ya hubieran agotado el período máximo de percepción legalmente establecido. De esta forma, la legislación estatal establece

40 Inclusión que supuso una novedad respecto del Anteproyecto de Ley, PÉREZ YÁÑEZ, R.: «La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción», *cit.*, p. 1.024.

41 Diferencias expuestas en ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas», en AA.VV.: *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia* (Tirant lo Blanch), 2011, pp. 841 y ss. y en «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 620. De igual opinión, AGUILERA IZQUIERDO, R.: «La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 83, 2009, p. 221.

42 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre», *TS*, n.º 214, 2008, p. 31.

43 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, *cit.*, p. 157 o QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo juvenil a través de las empresas de inserción», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dirs.): *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades*, *cit.*, pp. 293 y ss.

una excepción cuando concurren las mencionadas circunstancias y minimiza así las posibles restricciones que el marco normativo de cada autonomía pudiera establecer sobre el derecho a esas rentas mínimas, pudiendo afirmar que, aun cuando constituye uno de los grupos que más trabajadores de inserción aporta, no resulta esencial⁴⁴.

- Jóvenes mayores de dieciocho años y menores de treinta procedentes de Instituciones de Protección de Menores; en este caso, sí está también dirigido a los menores inmigrantes no acompañados y bajo el amparo de las instituciones tutelares de competencia autonómica.
- Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación o reinserción social, sin importar la edad, incluyendo por tanto también a los jóvenes aunque no accedan a la renta garantizada.
- 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 exreclusos, a los que quedan equiparados los menores en iguales condiciones⁴⁵.
- 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. Este importante colectivo, potencialmente numeroso para la suscripción de contratos con empresas de inserción, supone una modificación de la norma respecto a la redacción contenida en la DA 2.ª Ley43/2006, que en definitiva integra a transeúntes o personas sin hogar cualquiera que sea su edad, por lo que acoge también a jóvenes.

El anterior listado de beneficiarios ha sido considerado como un *numerus clausus*⁴⁶, 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

44 SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *cit.*, p. 52.

45 Calificando esta redacción como más precisa que la contenida en la Ley 43/2006, LUJÁN ALCARAZ, J.: «Empresas de inserción», *cit.*, pp. 1.133 y ss.

46 VIQUEIRA PÉREZ, C.: «Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 17, 2008, p. 7 o SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *cit.*, p. 52.

«inicialmente cerrado»⁴⁷. No obstante, la intención del legislador parece clara a favor de la limitación a los supuestos señalados, máxime cuando la DF 2.ª 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.

En cualquier caso, la situación de exclusión social debe ser acreditada por los servicios públicos competentes (art. 2.2.), lo que no deja de constituir en cierto modo «una fuente de estigmatización de las personas que han de someterse a este proceso de evaluación y diagnóstico de su grado de exclusión, y son etiquetadas de manera legal como “incapaces” de conseguir y mantener un puesto de trabajo en el mercado laboral ordinario. La inclusión en esta categoría implica, pues, el reconocimiento de la situación de exclusión por parte de las instituciones públicas sociales y de empleo, su aceptación por parte del individuo y su consolidación en su expediente personal»⁴⁸.

En definitiva, y en atención a la descripción de las situaciones definitivas de la exclusión social, uno de los mayores porcentajes de trabajadores en inserción corresponde a los jóvenes, lo cual demuestra, por un lado, el atractivo que supone la realización de un trabajo remunerado como alternativa frente al relativo fracaso que en los últimos tiempos han tenido los programas de formación y empleo en Escuelas Taller, entre otras medidas con idéntica o similar finalidad; por otro, la elevada proporción de jóvenes a los que la norma otorga un tratamiento específico como colectivo prioritario, salvo que procedan de instituciones de protección de menores⁴⁹.

III.- LA RELACIÓN LABORAL EN LA EMPRESA DE INSERCIÓN Y SU CONEXIÓN CON EL ITINERARIO DE INSERCIÓN

Una vez delimitados los sujetos de la relación laboral que pueda suscribirse al amparo de la Ley 44/2007, resta analizar el régimen jurídico aplicable a la misma, que poco tiene que ver con el contrato de inserción en su momento incorporado al art. 15.1.d) ET como una cuarta modalidad de duración deter-

47 MENDOZA MORENO, D.: «El derecho del empleo ante las personas con especial vulnerabilidad social en empresas de inserción», *Revista Digital Facultad de Derecho UNED*, n.º 4, 2011, p. 10.

48 MARTÍNEZ MORALES, I. *et al.*: «Las empresas de inserción social en un contexto de cambios sociolaborales. Un análisis crítico de su regulación desde la normativa vasca y estatal», *Zerbitzuan*, n.º 51, 2012, p. 73.

49 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresa de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., p. 218.

minada por la DA 9.^a Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, y vigente hasta su derogación por la DT 1.^a RDLeg 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, por no haber cumplido las expectativas para las que había sido creado.

Dentro de las posibles opciones, la norma renunció a crear una nueva relación de carácter especial al amparo del art. 2.1.i) ET y apostó —acertadamente a juicio de la mayor parte de la doctrina⁵⁰— por configurarla como un vínculo común con peculiaridades, rigiéndose por lo tanto por la legislación laboral sin perjuicio de las específicas previsiones contenidas en la Ley 44/2007 y que en serán expuestas y analizadas en este apartado (art. 11 Ley 44/2007).

Por tal motivo, y en el plano colectivo, habrá que estar a la regulación contenida en el convenio aplicable en función de la actividad de la empresa de inserción, salvo que la misma cuente con uno propio y resulte preferente conforme a las reglas de concurrencia del art. 84 ET. Tampoco existiría impedimento jurídico-legal alguno, dada la libertad otorgada por el art. 83.1 ET a los sujetos negociadores para determinar su ámbito de aplicación, para la negociación de un convenio estatal o autonómico exclusivo para el sector, si bien —y salvo error u omisión— no hay experiencias en ese sentido. Lo que ya no sería de recibo es reiterar la exclusión de estos contratos y estos trabajadores del convenio, como permitía el art. 15.1.d) ET y que incluso daba lugar a una especie de acuerdos o cláusulas franja para este colectivo, avalados por los Tribunales, principalmente preocupados en fijar unas retribuciones inferiores a las de los empleados ordinarios⁵¹, pues con la actual regulación las únicas especialidades en las condiciones laborales deben ser las expresamente previstas en la Ley 44/2007, sin perjuicio del margen de actuación que sobre las mismas puedan tener los interlocutores sociales.

50 Por todos, VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pp. 220 a 222 o MENDOZA MORENO, D.: «El derecho del empleo ante las persona con especial vulnerabilidad social en empresas de inserción», cit., pp. 6 y 7; compartiendo su calificación, pero aludiendo también a la conveniencia de que hubiera sido regulada como relación laboral especial, SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción» cit., pp. 63 a 67; por el contrario, argumentando que «en realidad estamos utilizando el molde del contrato de trabajo para una relación de hecho en la que no encaja», AGUILERA IZQUIERDO, R.: «La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción», cit., pp. 227 y 228.

51 Criticando tal posibilidad, por suponer una fragmentación injustificada y motivada en atender los intereses de clase de los trabajadores no afectados por la exclusión social en perjuicio de la debida atención adaptada a las especiales dificultades de los trabajadores en proceso de inserción, MENDOZA MORENO, D.: «El derecho del empleo ante las persona con especial vulnerabilidad social en empresas de inserción», cit., p. 16.

Todo ello «es la mejor prueba de la decidida voluntad legal de evitar la tentación (...) de usar la regulación salarial como incentivo para promover determinados tipos de contratos»⁵².

En cualquier caso, y antes de exponer esas peculiaridades, resulta necesario realizar dos precisiones de notable trascendencia. De un lado, el art. 14 Ley 11/2013 primero, y el art. 3.º.2 Ley 31/2015 después (puesto que lo derogaba), han incidido en las bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social aplicables a las empresas de economía social y a los contratos de trabajo suscritos con personas en situación de exclusión social (cualquiera que sea su modalidad, incluido el de fomento del empleo previsto en el art. 15 Ley 44/2007), aun cuando ello no ha ido acompañado de la modificación de la ya prevista en el art. 16.3.a) Ley 44/2007.

Por otra parte, resulta ineludible parar mientes sobre la participación de los servicios sociales y los de empleo y en su control sobre el diseño y desarrollo de los itinerarios laborales para los trabajadores de inserción⁵³. 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 el trabajador, gestionar subvenciones y ayudas, etc. 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.

Por su parte, el itinerario de inserción sociolaboral —independiente en su duración, como se verá, de la del contrato—, constituye una de las notas

52 VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., p. 246.

53 Por extenso, VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pp. 194 a 212.

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 por parte de un trabajador en situación de exclusión social, en cuyo caso aboca a una segura calificación como improcedente de la extinción de su contrato⁵⁴.

El itinerario se define como las medidas de intervención y acompañamiento necesarias, acordadas entre la empresa, los servicios sociales y los de empleo, que deben ser además expresamente aceptadas por el trabajador (art. 3.1 Ley 44/2007) y que consisten en «el conjunto de servicios, prestaciones, acciones de orientación, tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social encaminados a satisfacer o resolver problemáticas específicas derivadas de la situación de exclusión que dificultan a la persona un normal desarrollo de su itinerario en la empresa de inserción» (art. 3.2 Ley 44/2007), cuyo desarrollo puede ser asumido por la empresa de inserción, por la entidad promotora, por ambas o por los servicios públicos.

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 fijados⁵⁵.

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 44/2007⁵⁶.

54 «La atribución del carácter de elemento relevante y característico del contrato temporal de fomento de empleo a la elaboración y efectiva puesta en práctica por la empresa de un itinerario de inserción laboral personalizado que contemple otras medidas aparte de la mera prestación de servicios, determina que su concurrencia deba considerarse materialmente imprescindible para la eficacia de la cláusula de temporalidad establecida en el contrato», STSJ País Vasco 12 julio 2016 (recurso n.º 1294/2016; TOL5.856.289).

55 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 627.

56 AGUILERA IZQUIERDO, R.: «La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción», *cit.*, p. 224.

3.1.- Forma y modalidades del contrato. Contrato indefinido vs. contrato de duración determinada, con especial referencia al contrato temporal de fomento del empleo

Dado el protagonismo otorgado a organismos públicos, no es extraño que, cualquiera que sea su modalidad, el contrato celebrado entre la empresa de inserción y el trabajador en situación de exclusión social, así como sus posibles prórrogas y variaciones, deba ser celebrado por escrito en el modelo oficial —sin perjuicio de la necesidad de incorporar adicionalmente un anexo donde figuren las obligaciones derivadas del itinerario personal y las medidas concretas a poner en práctica—, comunicado a la oficina pública de empleo y remitiendo copia a los servicios sociales a fin de facilitar el seguimiento del indicado itinerario (art. 12.2. Ley 44/2007).

A partir de lo anterior, el legislador ha optado por no dar preferencia o exclusividad a un determinado tipo de contrato, en tanto «podrá celebrarse por duración determinada, ajustándose a las modalidades de contratación previstas en la legislación laboral, de acuerdo con los requisitos establecidos en el ET y demás normas aplicables» (art. 12.1 Ley 44/2007). Los términos utilizados («podrán»), añadido a la expresa admisión del indefinido al aludir específicamente al mismo el art. 16.3.a) ET al fijar las bonificaciones aplicables, no admiten dudas al respecto, por mucho que pueda resultar absurdo y contrario al carácter transitorio o mixto de la gran mayoría de empresas de inserción, a la temporalidad del itinerario y a la pretendida transitoriedad hacia el mercado ordinario, en la que el trabajador quedaría en tal caso atrapado *ad eternum*; tal razonamiento, precisamente, fue el esgrimido por el órgano consultivo para proponer la eliminación de tal posibilidad⁵⁷.

Con independencia de las teóricas alternativas, entre las cuales las partes elegirán libremente en función de las circunstancias y sin que la norma atribuya a los servicios públicos capacidad de decisión sobre la modalidad más adecuada, como fácilmente cabría deducir la realidad permite constatar que en la práctica los contratos de duración determinada del art. 15 ET son utilizados mayoritariamente y en un abrumador porcentaje, con especial relevancia, hasta ahora, de el de obra o servicio (cuestión que habrá de corregirse tras su desaparición del universo laboral operara por el RD 32/2021, de medidas urgentes para la

57 «Es necesario insistir en la naturaleza transitoria del empleo creado por las empresas de inserción para trabajadores en situación de exclusión social, empleo que se articula como paso previo al acceso al mercado laboral ordinario», por lo que abogaba por eliminar la alusión al contrato indefinido, habida cuenta «la utilización de la contratación indefinida no resulta coherente con el carácter, por definición temporal, de los itinerarios de inserción», CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción, cit.*, p. 8.

reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo) y el eventual, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a otros de idéntico carácter temporal pero con diferente objeto, como los formativos, el de relevo o, incluso en su caso y momento, otros como el denominado «primer empleo joven», con independencia de la compatibilidad o no de sus posibles bonificaciones conforme a la legislación aplicable⁵⁸.

Ese uso predominante hace necesario recordar —por si duda hubiere y más en un momento en el que la lucha contra el fraude en la temporalidad se ha convertido en bandera legislativa del combate contra la precariedad laboral⁵⁹— que el hecho de que el contrato temporal sea celebrado con una loable y específica finalidad, no exime en ningún caso de la preceptiva causalidad que debe justificarlo. Es decir, la integración sociolaboral del trabajador en situación de exclusión social no es causa, sino tan solo pretexto, para la formalización de un vínculo de duración determinada al amparo del art. 15 ET.

Y es más, la duración del contrato, sorprendentemente, no guarda relación alguna con la duración necesariamente temporal del itinerario de inserción (art. 12.1 *in fine* Ley 44/2007) —hasta el punto de que aquella puede ser indefinida—, motivo por el cual tampoco cabe considerar dicho itinerario ni como causa del vínculo ni como la obra, servicio o eventualidad objeto del mismo a efectos de determinar y equiparar su duración⁶⁰.

En atención a las consecuencias negativas que para la empresa de inserción pudiera acarrear el tan extendido recurso a la contratación temporal sin causa real y, por lo tanto, fraudulenta, y como contrapartida a su labor social, en este caso hubiera sido recomendable, bien entendida y admitida la regulación de esta relación laboral con carácter estrictamente temporal, ya fuera a través de una modalidad contractual distinta, nueva y específica, mediante la descausalización de alguna de las ya existentes o, incluso, identificando su causa con el itinerario o con la finalidad de integración sociolaboral⁶¹.

58 SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *cit.*, p. 68.

59 *Vid.* la extensísima Exposición de Motivos del RD 32/2021, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

60 «El precepto deja claro que la duración del itinerario de inserción no determina la duración de la relación laboral, en un doble sentido. Por un lado, porque, aunque el itinerario de inserción tiene “necesariamente” una duración temporal, nada impide que la relación de trabajo pueda establecerse con carácter indefinido. Y, por otro lado, porque, cuando la relación tiene carácter temporal y se instrumenta a través de un contrato de duración determinada, la duración del contrato puede ser diferente a la duración del itinerario», VIQUEIRA PÉREZ, C.: «Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción», *cit.*, p. 4; en los Tribunales, STSJ País Vasco 11 septiembre 2012 (recurso n.º 1851/2012; TOL4.311.062).

61 Conforme ocurrió con la versión del contrato de inserción contenida en el derogado art. 15.1.d) ET o, entre muchos otros y por ser el ejemplo más reciente, con el denominado

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 el trabajador 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»⁶².

Frente a tal opción, el legislador parece haberse quedado a medio camino, pues junto a las modalidades contenidas con carácter general en la norma estatutaria admite también el contrato temporal de fomento del empleo regulado en el art. 15 Ley 44/2007 para instrumentalizar la relación laboral analizada, que curiosamente y en contra de lo esperado ha sido utilizado en mucha menor medida que los de duración determinada.

En efecto, no ha sido aprovechado el hecho de 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», lo que significa desvincularlo de cualquier otra causa puramente laboral a pesar de las dudas que permite albergar el art. 12.1, párrafo 2.º, Ley 44/2007 cuando lo introduce «con independencia de la causa de contratación», pues en definitiva no es más que una versión adaptada del contemplado en la DA 1.ª Ley 43/2006 para las personas con discapacidad⁶³.

Las singularidades que ofrece respecto a su referente quedan circunscritas, en primer lugar y como es evidente, a su ámbito subjetivo en los términos ya descritos (art. 2 Ley 44/2007), y en el que no existe más limitación que la de cuantos hubieran prestado servicios en los dos años inmediatamente anteriores en la misma o distinta empresa de inserción mediante un contrato de trabajo de cualquier tipo —incluyendo esta modalidad—, aunque a su vez excepciona a quienes habiéndolo hecho hubieran fracasado en el proceso de inserción o recaído en situaciones de exclusión y si los servicios sociales competentes lo consideraran oportuno a la vista de las circunstancias

“primer empleo joven”; al respecto, QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo juvenil en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo», en AA.VV. (FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R., Dir.; ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *El empleo juvenil. Un reto para Europa*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2016, pp. 343 y ss.

62 SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *cit.*, p. 72.

63 «Siguiendo una vez más un cierto paralelismo entre el tratamiento de la “discapacidad biológica” y la “discapacidad social”», VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, *cit.*, p. 223.

personales del trabajador; en cualquier caso, la operatividad de tal 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 %)⁶⁴.

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).

Por último, y conforme a la DA 2.ª Ley 44/2007, los contratos suscritos bajo esta modalidad «no se computarán a efectos del establecimiento del porcentaje máximo autorizado de participación de trabajadores no socios en las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales»⁶⁵.

En fin, el art. 15.6 Ley 44/2007 excluye la aplicación de los apartados 1, 2, 5 y 6 de la DA 1.ª Ley 43/2006, algo obvio a la vista del contenido de los mismos, si bien —y en sentido contrario— «lo que implícitamente resulta de aplicación no lo es tanto»⁶⁶. Dejando a salvo el derecho a una indemnización por finalización del contrato equivalente a doce días de salario por año deservicio, expresamente reiterada por el art. 15.5 Ley 44/2007 y coincidente con la prevista en el art. 49.1.c) ET, cabe entender que las empresas de inserción no pueden contratar al amparo de esta modalidad cuando en los doce meses anteriores hubieran extinguido vínculos indefinidos por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo y que los trabajadores deben ser incorporados necesariamente a través de la oficina de empleo; desde luego, claro ejemplo de una técnica legislativa que «provoca que estemos en presencia de un régimen jurídico deslavazado y carente de sistemática»⁶⁷.

64 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 629 o QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo juvenil a través de las empresas de inserción», *cit.*, pp. 293 y ss.

65 Para las primeras, dicha previsión se reitera (cierto es que aludiendo al fomento del empleo de disminuidos físicos o psíquicos) en el art. 80.7 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, mientras que para las segundas, la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, a diferencia de cuanto hacía la anterior Ley 4/1997, no los excluye expresamente del cómputo. Al respecto, AGUILERA IZQUIERDO, R.: «La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción», *cit.*, pp. 241 y 242.

66 LUJÁN ALCARAZ, J.: «Empresas de inserción», *cit.*, p. 11.

67 SOLER ARREBOLA, J.A.: «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *cit.*, p. 70.

Aunque bien podría ser considerada como una cuestión igualmente relativa a la modalidad contractual, el art. 13.1 Ley 44/2007 contempla dentro de las peculiaridades aplicables a las condiciones de esta relación laboral, en cuanto tiempo de trabajo, la posibilidad de concertar el vínculo a jornada completa o parcial, en función de la libre decisión de las partes y sin capacidad decisoria de los servicios públicos⁶⁸.

De optar por la parcial, la jornada diaria o semanal habrá de ser en todo caso superior a la mitad de la de un trabajador a tiempo completo comparable (por lo tanto, necesariamente también de inserción), límite preocupado en evitar exiguas jornadas ineficaces para la efectiva integración laboral del empleado y, al tiempo, permitir su compatibilidad con la a veces complicada vida personal y familiar o, en su caso, con el itinerario de inserción⁶⁹. En cualquier caso, la remisión efectuada al art. 12 ET no impide la realización de horas complementarias en los términos generales allí previstos, extremo que tal vez —y al menos— debiera haber sido matizado. Además, 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.

Por otra parte, el art. 13.2 Ley 44/2007 introduce dos novedades en el régimen de permisos. El primero, retribuido, reconociendo el derecho a ausentarse del trabajo, previo aviso y justificación —cuando ello sea posible, pues en caso contrario la lógica de estas situaciones permite hacerlo con posterioridad bajo los principios de la buena fe— 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, sin especificar límite alguno en su número o duración⁷⁰.

El segundo, y en principio sin derecho a retribución por no especificarlo la norma como hace para el supuesto anterior, considerando justificadas las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación

68 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, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., p. 242.

69 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre», cit., p. 32.

70 Por tanto, y siempre que aparezca especificado en su itinerario, dichas ausencias serán justificadas y retribuidas, ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Las condiciones laborales en las empresas de inserción. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre», cit., p. 32.

física o psicológica derivada de la situación de exclusión social del trabajador, siempre y cuando los servicios sociales así lo determinen, y todo ello sin perjuicio de que sean comunicadas a la empresa «a la mayor brevedad»⁷¹; 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 temporal⁷².

3.3.- Suspensión y extinción del contrato

Como regla general, los contratos de trabajo suscritos en esta relación laboral se extinguirán según lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores (art. 14.1 Ley 44/2007), lo que permite remitir al listado de causas contenido en su art. 49 y desarrollado en los preceptos correspondientes para determinar la causa, la forma y sus efectos⁷³; baste destacar, por su singularidad, la posibilidad de un despido disciplinario fundamentado en el incumplimiento por parte del trabajador del itinerario de inserción, cuyo contenido, reflejado en el oportuno anexo al contrato, asume como parte de sus obligaciones laborales (*ex arts. 3.1 y 12.2 Ley 44/2007*)⁷⁴.

Ahora bien, el propio art. 14 Ley 44/2007 anuncia y regula las peculiaridades aplicables a la resolución del contrato—que indirectamente implementan también un nuevo supuesto suspensivo—, con la finalidad de evitar sanciones desproporcionadas e ilegítimas derivadas de delicadas circunstancias personales que, precisamente, son las que justifican la utilización de esta relación laboral.

Como primera particularidad, no resultaba aplicable a los trabajadores en situación de exclusión social la extinción por causas objetivas debida a faltas de asistencia, aun justificadas pero intermitentes, prevista, en su momento, en el art. 52.d) ET (distinción hoy ya carente de sentido, habida cuenta de que la mentada causa de despido objetivo ha sido derogada con carácter general a través, primero, del Real Decreto-ley 4/2020 y, finalmente, de la Ley 1/2020, de 15 de julio).

71 VIQUEIRA PÉREZ, C.: «La relación de trabajo en inserción (Ley 44/2007)», *Actualidad Laboral*, n.º 7, 2009, pp. 776 y 777.

72 Como bien precisa la autora, si existe baja médica no es necesario la ratificación de los servicios sociales, AGUILERA IZQUIERDO, R.: *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, *cit.*, p. 98.

73 LLEO CASANOVA, B.: «Las relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social y las empresas de inserción», en AA.VV.: *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010, pp. 1.121 y ss.

74 CÁMARA BOTÍA, A.: «Las empresas de inserción: aspectos laborales», *cit.*, p. 618.

En segundo término, tampoco cabe despedir disciplinariamente por embriaguez habitual o toxicomanía que repercute negativamente en el trabajo (art. 54.2.f ET)⁷⁵, garantía que queda limitada en exclusiva, y con independencia de cualquier otra circunstancia concurrente, a los empleados con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social⁷⁶.

A tal fin, si durante la vigencia del contrato la empresa de inserción tuviera conocimiento de que el trabajador incurre en esas conductas sancionables, deberá en primer lugar ponerlo en conocimiento de los servicios sociales competentes, los cuales le propondrán iniciar un proceso de deshabituación o desintoxicación⁷⁷ que, si así lo consideran oportuno para su éxito (en decisión, por lo tanto, ajena a la empresa y al propio trabajador), podrá determinar la suspensión del contrato; medida claramente facultativa, pues existe otra opción como es la de utilizar los permisos contemplados en el art. 13.2 de la norma, con la ventaja de que cuando esa actuación esté prevista en el itinerario de inserción habrá remuneración⁷⁸.

75 A la vista del tenor literal, queda la duda sobre el posible recurso del empresario al despido disciplinario por otros motivos (transgresión de la buena fe contractual) o al objetivo por incapacidad sobrevenida, derivado en uno y otro caso igualmente de comportamientos o circunstancias derivados del consumo de sustancias adictivas, si bien parece adecuada la aplicación analógica de las soluciones ofrecidas por el art. 14.3 de la norma, como propone ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 632.

76 El Anteproyecto de Ley extendía esa garantía a todos los sujetos incluidos en el art. 2.1 Ley 44/2007 (como bien precisa PÉREZ YÁÑEZ, R.: «La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción», *cit.*, p. 1.033), atendiendo la redacción final a la propuesta efectuada por el órgano consultivo para circunscribirla a los indicados (CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Dictamen 6/2007, sobre el Anteproyecto de Ley para la regulación del régimen de las empresas de inserción*, *cit.*, p. 9.). No obstante, la solución ofrecida, que resulta la más coherente atendidos los objetivos de la norma y la situación de quien sufre esas enfermedades, RODRÍGUEZ RAMOS, M.ªJ.: «La embriaguez habitual o toxicomanía», en AA.VV. (GORELLI HERNÁNDEZ, J., Coord.): *El despido. Análisis y aplicación práctica*, Madrid (Tecnos), 2004, pp. 138 y 148; por extenso, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: *Alcohol y drogas en el trabajo. Del despido disciplinario y sus problemas a la prevención del riesgo y asistencia al trabajador*, Madrid (Wolters Kluwer), 2013, especialmente pp. 174 y ss.

77 «Atendiendo a la idea de que esta obligación de dar cuenta viene referida a los trabajadores en proceso de rehabilitación de problemas adictivos, parece lógico concluir que la empresa ha de comunicar la embriaguez y la toxicomanía del trabajador 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», VIQUEIRA PÉREZ, C.: «Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción», *cit.*, p. 11.

78 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», *cit.*, p. 631.

La norma guarda aquí un doble y peligroso silencio: de un lado, sobre la duración de esa interrupción y su incidencia en la del contrato temporal, por lo que, en defecto de pacto, coincidirá con la del propio proceso seguido por el trabajador y, lo que resulta discutible en estos casos, no determinará la ampliación de la de la relación laboral (*ex art. 7 RD 2720/1998*)⁷⁹; de otro, respecto a la respuesta de los servicios sociales a la notificación empresarial, por lo que cabe entender, por aplicación analógica de la DA 5.ª Ley 44/2007, que la contestación debe recaer en el plazo de diez días hábiles desde la recepción de aquella, confirmando tanto el ofrecimiento del tratamiento al trabajador como la posible suspensión acordada, pues en caso contrario no cabría limitar la facultad disciplinaria del empresario que ha observado esa preceptiva medida cautelar, conforme ocurre «si el trabajador no iniciara dicho proceso de deshabitación o desintoxicación, o lo abandonara sin causa justificada», en tanto es considerado por el art. 14.3. Ley 44/2007 un incumplimiento de las obligaciones asumidas en el itinerario de inserción que justifica el despido disciplinario por tal motivo.

Por otra parte, los servicios sociales vuelven a tener un papel protagonista en la terminación del vínculo, pues «emitirán informe con carácter previo a la extinción del contrato de trabajo, cualquiera que sea su causa», sin que la norma especifique su contenido y finalidad, aunque al menos parece claro su carácter no vinculante⁸⁰; además, el empresario comunicará a los mismos, así como a los servicios públicos de empleo, «la extinción del contrato de trabajo de los trabajadores contratados, cualquiera que sea también la causa de extinción del contrato» (art. 14.4 Ley 44/2007)⁸¹.

En virtud del tenor legal, y a partir de la interpretación efectuada por la doctrina y los Tribunales, resulta clara —por mucho que pudiera ser calificada como excesiva en determinados supuestos⁸²— la exigencia de que estos trámites formales —aunque, es cierto, también responden a la finalidad general de la norma y a la tutela del trabajador en exclusión social— sean observados en cualquier tipo de vínculo laboral —temporal o no— y con independencia del motivo de la resolución, abarcando incluso la extinción

79 Defendiendo lo contrario, con argumentos de peso, VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, *cit.*, pp. 249 y 250.

80 VIQUEIRA PÉREZ, C.: «La relación de trabajo en inserción (Ley 44/2007)», *cit.*, p. 778.

81 Debiendo entenderse la obligación, aunque resulte obvio, a los trabajadores en exclusión social, no al resto, PÉREZ YÁÑEZ, R.: «La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción», *cit.*, p. 1.034.

82 AGUILERA IZQUIERDO, R.: «La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción», *cit.*, p. 248.

unilateral por parte del empleado, sin perjuicio de que su omisión sea una infracción administrativa y de que la extinción pueda ser calificada como improcedente⁸³.

En fin, como sucede en otros contratos, a su finalización el trabajador tendrá derecho a que el empresario le entregue un certificado en el que conste la duración de los servicios prestados, puestos de trabajo desempeñados, principales tareas de cada uno de ellos y su adaptación a los mismos (art. 13.4 Ley 44/2007). Y, si al término de la relación laboral el trabajador continuara en la empresa, no será posible concertar un nuevo período de prueba —lo que supone, a su vez, reconocer «con nitidez la licitud de un pacto inicial de prueba» en estos supuestos⁸⁴—, debiendo ser computado el tiempo de servicios prestados a efectos de antigüedad (art. 13.3 Ley 44/2007), en idénticas previsiones a las contenidas en general por el 14 ET, por lo que dicho precepto nada nuevo aporta⁸⁵.

IV.- A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN: EL POTENCIAL DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de las páginas precedentes, las empresas de inserción están pensadas para la integración laboral de las personas en riesgo de exclusión social, lo que las convierte en un instrumento idóneo para la contribuir a la lucha contra la pobreza.

Ahora bien, este planteamiento lógico (impecable desde un punto de vista jurídico), no debe hacer olvidar que, como también se ha indicado, su utilización en España no es especialmente importante desde un punto de vista cuantitativo y en modo alguno está teniendo una influencia significativa en el volumen total de empleo ni en la creación de nuevos puestos de trabajo.

Tal realidad, lejos de hacer caer en el desánimo y mucho menos de proclamar la inadecuación de la figura, ha de llevar abogar por su mayor poten-

83 «No, por el contrario, su nulidad como reivindica la parte actora con carácter principal, al no estar incardinado el cese en ninguno de los supuestos contemplados en el art. 55.5, del ET», y salvo que sí lo estuviera, STSJ País Vasco 7 junio 2011 (recurso n.º 1137/2011; TOL2.212.674).

84 Sin perjuicio de la valoración sobre su eficacia, VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.: *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, cit., pp. 240 y 241.

85 Por otro lado, al igual también que el art. 11.1.f) ET, siguiendo con la inspiración en vínculos formativos, pues no de otro modo puede verse este contrato, ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Los nuevos yacimientos de empleo y las Empresas de Economía Social como vía para la incorporación al mundo laboral de los jóvenes en Castilla y León», cit., p. 632.

ciación (algo a lo que humildemente se invita a los poderes públicos y a los agentes sociales desde estas líneas), pues, desde luego, a pleno rendimiento, podría ser una magnífica herramienta para lograr la efectiva inclusión social de los colectivos más vulnerables, facilitando la consecución del siempre deseado empleo y, a la postre, reduciendo los niveles de pobreza existentes en España.

V.- BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA IZQUIERDO, R.: «La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 83, 2009.

— *El régimen jurídico de las empresas de inserción*, Cizur Menor (Thomson-Civitas), 2009.

AJARDO GARCÍA, G.: «El fomento de la economía social en la legislación española», *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 117, 2012.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: «Lagunas y puentes en la protección de las rentas de inserción autonómicas», en AA.VV.: *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías. XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia* (Tirant lo Blanch), 2011.

— «Las condiciones laborales en las empresas de inserción», *Tribunal Social*, n.º 214, 2008.

ALVES BAYER, M.: «El papel de las Administraciones Públicas en el fomento de las empresas de inserción», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, n.º 1, 2012.

ALZAGA RUIZ, I.: «La ley de empresas de inserción: Sentencia TC 228/2012, de 29 de noviembre», en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *El control de constitucionalidad de las normas laborales y de Seguridad Social*, Cizur Menor, (Thomson Reuters-Aranzadi), 2015.

CÁMARA BOTÍA, A.: «Las empresas de inserción: aspectos laborales», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 135, 2007.

CARRIL VÁZQUEZ, X.M.: «Pobres con trabajo: una categoría estadística en la Unión Europea y un colectivo sin entidad jurídica en España al menos en su Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social», *Documentación Laboral*, n.º 122, 2021.

LUJÁN ALCARAZ, J.: «Empresas de inserción», *Aranzadi Social*, n.º 5, 2007.

- LLEO CASANOVA, B.:** «Las relaciones laborales de los trabajadores en situación de exclusión social y las empresas de inserción», en AA.VV.: *Crisis, reforma y futuro del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos en memoria del Profesor Ignacio Albiol Montesinos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010.
- MARTÍNEZ MORALES, I. et alii:** «Las empresas de inserción social en un contexto de cambios sociolaborales. Un análisis crítico de su regulación desde la normativa vasca y estatal», *Zerbitzuan*, n.º 51, 2012.
- PÉREZ YÁÑEZ, R.:** «La inserción social a través del trabajo. A propósito de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción», *Relaciones Laborales*, T. I, 2008.
- QUIRÓS HIDALGO, J.G.:** «El fomento del empleo juvenil a través de las empresas de inserción», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dirs.): *La empleabilidad de los jóvenes: desde las fórmulas tradicionales a las nuevas oportunidades*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2017.
- RETOLAZA ÁVALOS, J.L. et alii:** «La eficiencia como reto de las empresas de inserción», *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 115, 2014.
- RETOLAZA ÁVALOS, J.L. et alii:** «Las empresas de inserción en España: ¿una oportunidad perdida?», *Revista Vasca de Economía Social*, n.º 10, 2013.
- SOLER ARREBOLA, J.A.:** «Aproximaciones a la nueva Ley para la regulación del régimen de las Empresas de Inserción», *Temas Laborales*, n.º 95, 2008.
- TASCÓN LÓPEZ, R.:** «Las barreras jurídicas estructurales del empleo de los jóvenes», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 180, 2015.
- VALLECILLO GÁMEZ, M.R. y MOLINA NAVARRETE, C.:** *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*, Granada (Comares), 2008.
- VIQUEIRA PÉREZ, C.:** «Las especialidades de las relaciones de trabajo en inserción», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 17, 2008.

CAPÍTULO II

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO PROTECCIÓN SOCIAL CASI UNIVERSAL PARA LOGRAR EL HAMBRE CERO

M.^a de los Reyes Martínez Barroso

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

SUMARIO: I.- CONSIDERACIONES GENERALES. II.- LA NECESIDAD DE CREAR UN MODELO QUE IMPLIQUE LA GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS A TODO INDIVIDUO CARENTE DE RECURSOS Y LAS DIVERSAS INICIATIVAS EN TAL SENTIDO. III.- LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE RENTAS Y LA DEBILIDAD DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS COMO DETONANTE DEL INGRESO MÍNIMO VITAL. IV.- LA CENTRALIDAD DEL OBJETIVO DE INCLUSIÓN SOCIAL Y SU VOCACIÓN ESTRUCTURAL. V.- LOS SERVICIOS SOCIALES COMO PROTAGONISTAS DE UN MODELO DE GOBERNANZA COMPARTIDA. VI.- MARCO NORMATIVO Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. VII.- ÁMBITO SUBJETIVO. VIII.- ACCIÓN PROTECTORA; IX.- REFORMAS LEGISLATIVAS TENDENTES A LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA EN LA GESTIÓN. X.- LA INCENTIVACIÓN AL TRABAJO. XI.- EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LA ECONOMÍA INFORMAL. XII.- REFLEXIÓN FINAL. XIII.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) es una prestación fundamentalmente económica que nace con vocación de complementar el sistema de Seguridad Social en un área, la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la que, hasta la fecha, no contábamos con instrumentos especializados. Como reconoce expresamente el legislador español en el Preámbulo de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, su principal objetivo reside en la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema, y la redistribución de la riqueza. Y al asegurar

un determinado nivel de renta con independencia del lugar de residencia, esta prestación de la Seguridad Social¹ pretende promover, de manera indirecta, la igualdad efectiva de todos los españoles.

Dicho ingreso mínimo fue aprobado inicialmente por un procedimiento de urgencia, en el mes de mayo de 2020, es decir, en plena pandemia de la COVID-19, circunstancia que ha multiplicado las situaciones de vulnerabilidad pero que no ha sido óbice para que se impulsara la medida y se iniciara la tramitación de expedientes, en su gran parte a través de los canales telemáticos, habiendo sido acogida la iniciativa con gran interés y expectación. Hasta ese momento y durante décadas han sido las diecisiete Comunidades Autónomas y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla las que han tratado de suplir la ausencia de una intervención estatal, configurando diversos mecanismos de garantía de rentas mínimas, que han desempeñado una función de cierre del sistema protector muy relevante de cara a la atención de las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la falta de homogeneidad entre las diversas regulaciones suscita problemas de equidad difícilmente justificables² y plantea la necesidad de avanzar en la mejora del sistema mediante la instauración de una renta mínima estatal que cubra el riesgo general de pobreza. Una pobreza con múltiples manifestaciones (hambre, malnutrición, falta de una vivienda digna y acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud), con una fisonomía de género indudable (femenina en su mayor parte)³ y fruto de las remozadas formas de precariedad causadas por la digitalización⁴ y la robotización de los modelos productivos, pues las propias cifras de empleo ocultan una de las tasas más altas de pobreza activa en la UE, donde muchas personas trabajan en empleos mal pagados, a tiempo parcial o temporales y perciben unos salarios insuficientes para cubrir las necesidades fundamentales.

La propia Estrategia 2020 ha venido a constatar el empeoramiento de las condiciones de pobreza y exclusión social, incluyendo siete iniciativas emblemáticas, entre la que se encuentra la de impulsar una «plataforma europea

1 Que como tal debe incluirse en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

2 GARCÍA ROMERO, B.: «El ingreso mínimo vital: una prestación nacida en el estado de emergencia sanitaria con vocación de convertirse en un nuevo pilar del Estado de Bienestar», en AA.VV. (FERRANDO GARCÍA, F., Dir. y MEGÍAS-BAS, A. y RODRÍGUEZ EGIO, M.^aM., Coords.): *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa*, Albacete (Bomarzo), 2021, p. 433.

3 Por todos, RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, B.: *El Derecho del trabajo ante la feminización de la pobreza*, Albacete (Bomarzo), 2013, pp. 13 ss. o QUINTERO LIMA, M.^aG: «Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n.º 4, 2018, pp. 130 y ss.

4 Entre los primeros comentaristas puede verse ISPIZUA DORNA, E.: «Industria 4.0: ¿cómo afecta la digitalización al sistema de protección social?», *Lan Harremanak*, n.º 40, 2018.

contra la pobreza» para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y ser parte activa en la sociedad. Al amparo de tal premisa, en los últimos años se han intensificado las iniciativas en este sentido, tanto desde instancias comunitarias⁵ (entre otros, el Pilar Europeo de Derechos Sociales⁶, adoptado en la cumbre de Gotemburgo en noviembre de 2017) como de ámbito interno (la Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, de UGT y CCOO de 2017 o la propia Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019). Así pues, la necesidad de poner en marcha un ingreso mínimo o renta garantizada a nivel estatal como instrumento con el que enfrentar uno de los principales desafíos de la sociedad española, cual es la desigualdad de rentas, había sido asumida por el Gobierno de la nación como un objetivo a alcanzar en el corto plazo cuando sobrevino la crisis sanitaria del COVID-19, lo cual aceleró su puesta en marcha con carácter de urgencia.

La prestación, financiada a cargo al Estado mediante la correspondiente transferencia a los presupuestos de la Seguridad Social⁷, está orientada a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. En concreto, trata de garantizar «un nivel mínimo de renta» a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, y aporta además incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones. Los beneficiarios de esta prestación la mantendrán mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión y se cumplan los requisitos y obligaciones previstos en la norma reguladora. Hasta el 1 de enero de 2022, la norma conformadora de su régimen jurídico ha sido el RDL

5 Sobre el particular, LÓPEZ AHUMADA, J.E.: «Medidas europeas contra la pobreza y exclusión social. Reflexiones sobre el marco europeo para la cohesión social», en AA.VV. (QUINTANILLA NAVARRO, R.Y., Dir.): *La exclusión social. Estudio comparado desde la perspectiva jurídica y constitucional*, Madrid (Dykinson), 2018, pp. 90 y ss.

6 Sobre el particular, entre otros, RAMÍREZ BENDALA, M.^ªD.: «Pilar Social Europeo de derechos sociales y prestaciones de renta mínima de inserción social andaluza», en AA.VV. (RAMÍREZ BENDALA, M.^ª D., Dir. y CERVILLA GARZÓN, M.^ª J. y JOVER RAMÍREZ, C., Coords.): *Problemas actuales de la Seguridad Social en perspectiva internacional*, Murcia (Laborum), 2019, pp. 168 y ss.

7 De hecho, la DA segunda de la Ley 19/2021 modifica la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para incluir la prestación del IMV dentro de la relación de créditos incluidos en los Presupuestos de la Seguridad Social que se consideran ampliables en la cuantía resultante de las obligaciones que se reconozcan y liquiden.

20/2020 de 29 de mayo⁸ (con numerosas reformas), si bien a partir del 1 de enero de 2022 ha entrado en vigor la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, del Ingreso Mínimo Vital.

En este ensayo no se pretende sino un acercamiento tangencial a esta herramienta, teniendo en cuenta que «*poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*» es el primero de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Una de las claves para conseguirlo es garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, con la meta de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular a los menos adelantados, para que puedan poner en práctica políticas y programas encaminados a terminar con la pobreza en todas sus dimensiones. Otra de las metas establecidas por los ODS para acabar con la pobreza es crear normativas sólidas a nivel nacional, regional e internacional, que tengan en cuenta las cuestiones de género, con el objetivo de que para 2030 podamos asegurar que todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos al aprovechamiento de los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad, el control de la tierra, la herencia, los recursos naturales, nuevas tecnologías y servicios financieros, incluidas las microfinanzas.

Comprenderá el lector que la enjundia que rodea a la institución es de tal cariz que permite vislumbrar con claridad ciertas zonas grises que aún subsisten en esta prestación no contributiva (dejando al margen, por extensión, el debate sobre una renta básica de ciudadanía⁹) como es la determinada por su integración en el conjunto entero de prestaciones no contributivas. Al respecto, no faltan opiniones doctrinales que propugnan la eliminación de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación para que tales situaciones pasen a ser consideradas como «factores de especial vulnerabilidad» y contribuyan a incrementar la cuantía de la prestación¹⁰, si bien en cuanto se refiere a las distintas coberturas del desempleo asistencial, la apuesta pasa

8 Entre los primeros comentaristas puede verse, ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 56, 2020, pp. 273 y ss. o; BARCELÓN COBEDO, S.: «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela», *Labos*, n.º 3, 2020, pp. 172 y ss.

9 No se olvide que el IMV se alinea cerca de la renta básica, en tanto reúne caracteres idóneos para que, a través de progresivas y paulatinas reformas pudiera alcanzar una configuración y objetivos similares a estas. En la doctrina, entre otros muchos, *vid.*, CARRIZOSA PRIETO, E.: «Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 192, 2016, pp. 203 y ss.

10 GÓMEZ GORDILLO, R.: «El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones», *Revista de Derecho Social*, n.º 91, 2020, p. 57.

por permitir su subsistencia a modo de «puente» o «situación transitoria», entre la finalización del nivel contributivo y la efectiva percepción del IMV en caso de cumplir los requisitos exigidos.

II.- LA NECESIDAD DE CREAR UN MODELO QUE IMPLIQUE LA GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS A TODO INDIVIDUO CARENTE DE RECURSOS Y LAS DIVERSAS INICIATIVAS EN TAL SENTIDO

Hasta la aprobación con carácter de urgencia de la norma *supra* mencionada, el sistema de la Seguridad Social, pese a su importancia, no estaba dando la respuesta adecuada a la evolución de las necesidades sociales y económicas surgidas como consecuencia de los cambios propiciados por la crisis, primero económica y después sanitaria y global. Por tanto, es la obligación social que exige ampliar y completar los sistemas de protección social y seguridad económica la que explica la necesidad de crear un modelo que implique la garantía de ingresos mínimos a todo individuo carente de recursos.

Al Estado le corresponde, dentro de su función redistributiva, intervenir en la economía con el objetivo de cambiar la distribución de la renta, conforme a los principios de solidaridad e igualdad social. A través de mecanismos como los impuestos, y mediante el gasto público, distribuye el ingreso y la riqueza socialmente generada para dar satisfacción a las necesidades sociales básicas, y con ello alcanzar objetivos como la igualdad, la reducción de la pobreza, o la integración social y laboral. De hecho, el propio sistema público de la Seguridad Social se consolida cada vez más como un instrumento señero de prevención de la pobreza. No hace falta insistir en que el principal origen de la pobreza es la falta de empleo, y las prestaciones de Seguridad Social durante la edad laboralmente activa, reemplazan la carencia de ingresos debida a una imposibilidad de trabajar (incapacidad temporal, permanente o gran invalidez), o a la pérdida del empleo (prestación por desempleo contributiva, asistencial, Renta Activa de Inserción, Programa PREPARA, prestación de Activación para el Empleo...). La corrección de estas situaciones debe ser una prioridad para la Administración General del Estado, procurando y asegurando una intervención pública en la cobertura y prestación de servicios y garantías esenciales, pues toda la ciudadanía debe tener garantizada una adecuada protección social pública¹¹.

11 UGT y CCOO: *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social*, 2017, p. 2.

El objetivo, por tanto, es garantizar unos ingresos mínimos a todas aquellas personas que pudiendo y queriendo trabajar no pueden hacerlo, por lo que carecen de recursos que les permitan vivir con dignidad, y a quienes los actuales instrumentos de protección social no dan respuesta. Y es precisamente ante esta situación ante la que los propios interlocutores sociales, a través de la iniciativa legislativa *supra* mencionada, postulaban la oportuna intervención, incrementando el gasto social para que a toda la ciudadanía, el sistema de protección social le garantice unos recursos mínimos. Se trata, por tanto, de configurar y ampliar el sistema de protección social actual, para que pueda amparar las nuevas situaciones planteadas, para lo cual resulta imprescindible una adecuación jurídica, política y social a la nueva realidad.

Ante estas necesidades, el legislador estatal debe intervenir con nuevas prestaciones, cuyo objetivo final siempre debe ir dirigido al refuerzo de las prestaciones actuales, y nunca al detrimento o a la subsunción de otras preexistentes, motivo por el cual se hace más necesario que nunca el incremento de gasto social por parte de todas las Administraciones. En primer lugar, desde la Administración General del Estado, a través de la creación de una nueva prestación económica capaz de garantizar unas condiciones mínimas a aquellos ciudadanos carentes de rentas. En segundo término, el esfuerzo también debe provenir de las Comunidades Autónomas a fin de que mantengan en algunos supuestos, y refuercen en otros, sus prestaciones de asistencia social. Por último, en su caso, también debe mantenerse o potenciarse la contribución que hasta ahora vienen realizando las propias corporaciones locales.

En estas circunstancias, y al objeto de dar una respuesta urgente a todas las personas que se encuentran en dicha situación, de modo que no se vean abocados a situaciones de pobreza y exclusión social, surgen voces proponiendo la creación de una prestación que asegure unos recursos mínimos a la ciudadanía para atender sus necesidades esenciales. Dicha prestación, siguiendo otros modelos comparados¹², se configura como un elemento más de la política económica y social por medio de la cual se garantiza el acceso a la protección social de la población desamparada, pues las nuevas realidades y desigualdades en el escenario de protección social mundial estimulan a los países a debatir no sólo sobre el diseño de nuevas formas de protección social inclusivas, sino también sobre su eficiencia, provocando que se suscite nuevamente el debate sobre los diferentes modelos de garantía y protección para combatir la pobreza y la exclusión social.

12 Por todos, GARCÍA ROMERO, B.: *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea*, Madrid (CES), 1999 o PÉREZ CAMPOS, A.I.: «Sobre la necesaria armonización de las rentas mínimas en el Derecho Comunitario: ¿Hacia una renta mínima europea?», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no contributivas (1990-2020). V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia (Laborum), 2021, Tomo II, pp. 135 y ss.

III.- LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE RENTAS Y LA DEBILIDAD DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS COMO DETONANTE DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

España se encuentra entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual¹³, lo que hace que las tasas de pobreza extrema sean particularmente altas, incluso para el grado de desigualdad agregada del país. De ahí que, con el fin de prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se aprobara la «*Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*», entre cuyos principales desafíos figura la reducción de la desigualdad de rentas.

De acuerdo con la definición del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de EUROSTAT, en España 9,9 millones de personas (21 %) en 4 millones de hogares se encuentran en riesgo de pobreza. Esta alta tasa tiene también una importante dimensión generacional, persistente en el tiempo, que afecta sobre todo a los niños y niñas de menos de 16 años, pues, según los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, más del 26 % viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de la pobreza, una situación que se agrava aún más en los hogares monoparentales, particularmente vulnerables a la volatilidad de ingresos y también a las personas con discapacidad, en particular a las mujeres con discapacidad, debido a la falta de acceso al mercado laboral, sus bajos ingresos y la falta de apoyos.

Y aunque las causas de estas altas tasas de desigualdad y pobreza son múltiples, tal y como reconoce el Preámbulo de la Ley 19/2021, un factor común es el débil efecto redistributivo del conjunto de la intervención del Estado en España en comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno, derivando dicha debilidad, en parte, del menor desarrollo y financiación de partidas con claro impacto redistributivo (en especial la ausencia de una política estatal de garantía última de ingresos, como existe en la mayor parte de los países europeos), y en parte también por el diseño concreto que han tomado las políticas públicas.

13 Y tal y como reconoce el Preámbulo de la Ley 19/2021, aunque la reciente recesión económica deterioró especialmente los ingresos de los hogares con menos recursos, la alta desigualdad en España precede a los años de recesión, y la recuperación experimentada desde 2013 no la ha corregido sustancialmente. En 2018, el último año para el que EUROSTAT ofrece datos comparados, el coeficiente de Gini en España es casi «tres puntos superior» a la media de la Unión Europea, y los ingresos del 20 % de los hogares de renta más baja representan solo una sexta parte de los ingresos del 20 % con renta más alta, mientras en la Unión Europea esta proporción es solo de una quinta parte.

Ante esta realidad, han sido las Comunidades y ciudades con Estatuto de Autonomía las que han ido configurando diferentes modelos de políticas de rentas mínimas que han desempeñado un papel relevante para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en los momentos de crisis económica como en las etapas de crecimiento. Sin embargo, constituyen modelos muy diferentes entre sí, con variaciones muy sustanciales en su diseño, y especialmente en sus grados de cobertura y nivel de protección, que dan como resultado un heterogéneo mecanismo de acceso prestacional por parte de las personas en situación de necesidad, muchas de las cuales continúan sin ser suficientemente cubiertas.

Tales debilidades del sistema de garantía de ingresos mínimos han sido puestas de manifiesto de manera recurrente en informes y recomendaciones procedentes de las instituciones europeas¹⁴. Sin salir del marco normativo de la Unión, el propio Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en noviembre de 2017, con el objetivo de otorgar a los ciudadanos europeos unos derechos sociales nuevos y más efectivos, establece entre sus principios fundamentales el de la renta mínima, destacando que: «Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral».

Junto a tales recomendaciones, múltiples estudios doctrinales y documentos internos¹⁵ han contribuido en los últimos años al debate nacional sobre las

-
- 14 Así, en la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España, se afirma que «el impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza está por debajo de la media europea y está bajando. Los programas de garantía de rentas están marcados por grandes disparidades en las condiciones de acceso y entre regiones, y por la fragmentación de los programas destinados a diferentes grupos de individuos en búsqueda de empleo y gestionados por diferentes administraciones» (punto 12). En la Recomendación de 2019, se afirma que «la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, así como la desigualdad de ingresos sigue estando por encima de la media de la Unión (...). La pobreza infantil, aunque se está reduciendo, sigue siendo muy alta. La capacidad de las transferencias sociales diferentes de las pensiones para reducir la pobreza sigue siendo de las más bajas de la Unión, especialmente entre los niños. El gasto social en hogares con niños como proporción del PIB es uno de los más bajos de la UE y está mal focalizado. (...) Mientras tanto, los sistemas de ingresos mínimos regionales presentan grandes disparidades en las condiciones de acceso, cobertura y suficiencia (...). Como resultado, muchos de los que están en situación de necesidad no reciben apoyo» (punto 14).
 - 15 En el año 2016, en el marco del Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje «Progreso»), el Gobierno de España, a través del entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, elaboró el informe denominado «El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma». En febrero de 2017, el Parlamento español tomó en consideración una Iniciativa Legislativa Popular, a propuesta de los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras,

carencias del modelo español de garantía de ingresos o de rentas mínimas, caracterizado por su fraccionamiento y su profunda diversidad o disparidad territorial, que afectan tanto a su denominación, desarrollo normativo, requisitos de acceso, intensidad protectora o fuentes de financiación, con unas cuantías muy bajas y con lagunas de cobertura, en tanto su intensidad difiere en cada una de las Comunidades Autónomas, dependiendo del diverso desarrollo de planes de inclusión, compromiso institucional o participación de los distintos niveles administrativos, departamentos y órganos de gestión.

Otro inconveniente de los programas de rentas mínimas existentes hasta la fecha es el hecho de que tales programas pueden generar desincentivos a la incorporación al mercado laboral, especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es «ser desempleado», sin olvidar que uno de los retos más complejos a los que se enfrentan estos programas es el crecimiento en todos los países del porcentaje de personas trabajadoras que reciben remuneraciones inferiores al umbral de pobreza.

IV.- LA CENTRALIDAD DEL OBJETIVO DE INCLUSIÓN SOCIAL Y SU VOCACIÓN ESTRUCTURAL

No cabe duda de que la necesidad de la puesta en marcha del IMV como medida destinada a corregir los problemas de pobreza y de desigualdad de rentas descrito se ha visto acelerada por la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19, pues más allá de su impacto directo sobre la actividad económica, ha desembocado en una profunda crisis social, que afecta con particular incidencia a las personas en situación de vulnerabilidad. No es desconocido, y en ello incide el Preámbulo de la Ley 19/2021, que las situaciones de crisis «proyectan sus efectos más perjudiciales sobre la población más vulnerable e insegura, que no goza de una estabilidad permanente en sus ingresos, y que además está insuficientemente atendida por la mayor parte de las políticas sociales, vinculadas a la existencia de relaciones estables de empleo».

con el objetivo de establecer una prestación de ingresos mínimos (primera propuesta relevante en este ámbito y que, sin duda, supuso un fuerte impulso para el desarrollo del ingreso mínimo vital). El 2 de marzo de 2018, el Consejo de Ministros aprobó encargar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) la realización de un análisis sobre prestaciones de ingresos mínimos, que se materializó en un estudio titulado «Los programas de rentas mínimas en España», donde se reconocía que nuestro país no contaba con una prestación que cubriera el riesgo general de pobreza. Por último, con el fin de prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se aprobó la «Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023».

Sin embargo, el mecanismo descrito, pese a haber sido aprobado dentro del contexto de una legislación de emergencia, no tiene un carácter coyuntural, sino que nace con una vocación de proteger «de forma estructural» a la población en su conjunto, frente a los avatares del futuro y, en general, frente a una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos. La centralidad del objetivo de inclusión que subyace a la norma exige, por tanto, que los efectos de la prestación deban ser permanentes y, acogiendo las exigencias de las auditorías de calidad, «rigurosamente evaluados» una vez que la misma se ponga en marcha.

El IMV se articula a partir del mandato que el artículo 41 de la Constitución Española otorga al régimen público de Seguridad Social para garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, asegurando a través de una nueva prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia. Por tanto, con el objetivo de evitar duplicidades de cara al ciudadano y en aras de una mayor efectividad de la política, la puesta en marcha del IMV exige una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política [como el Subsidio Extraordinario por Desempleo (SED) y la Renta Activa de Inserción (RAI)]¹⁶, de modo que su puesta en marcha viene acompañada de una progresiva reorganización de las prestaciones no contributivas que permita una focalización en los colectivos particularmente vulnerables al objeto de contribuir a una mayor redistribución de la renta y la riqueza. El IMV sustituye a las asignaciones económicas por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad (que ha sido suprimido por RDL 30/2020 y que queda como una prestación a extinguir), y respecto del resto de prestaciones de carácter asistencial, de momento es posible seguir solicitándolas y disfrutarlas «en función de la mayor favorabilidad»¹⁷.

16 De hecho, el IMV mejora el ámbito de cobertura de estas prestaciones y su ámbito temporal, al reconocer un derecho indefinido. Respecto a la RAI también mejora su cuantía, si bien tiene el inconveniente de que al ser el IMV una prestación absolutamente diferencial, la cuantía finalmente reconocida puede ser inferior a la de los subsidios por desempleo o RAI, cuyo importe reconocido se percibe íntegramente. GARCÍA ROMERO, B.: «El ingreso mínimo vital: una prestación nacida en el estado de emergencia sanitaria con vocación de convertirse en un nuevo pilar del Estado de Bienestar», en AA.VV. (FERRANDO GARCÍA, F., Dir. y MEGÍAS-BAS, A. y RODRÍGUEZ EGIO, M.^ªM., Coords.): *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa*, cit., p. 453.

17 GARCÍA ROMERO, B.: «El ingreso mínimo vital: una prestación nacida en el estado de emergencia sanitaria con vocación de convertirse en un nuevo pilar del Estado de Bienestar», en AA.VV. (FERRANDO GARCÍA, F., Dir. y MEGÍAS-BAS, A. y RODRÍGUEZ EGIO, M.^ªM., Coords.): *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa*, cit., p. 453.

Lo comentado hasta el momento permite adivinar que el objetivo principal de la prestación analizada es garantizar, a través de la satisfacción de unas condiciones materiales mínimas, la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo, o social de los individuos. Como sintetiza el Preámbulo de su norma reguladora, la prestación «no es (...) un fin en sí misma, sino una herramienta para facilitar la transición de los individuos desde la exclusión social que les impone la ausencia de recursos hacia una situación en la que se puedan desarrollar con plenitud en la sociedad».

Además, aunque la situación de privación económica que sufren las personas a las que va dirigida esta prestación esté en el origen de su situación de vulnerabilidad, la forma concreta que puede adoptar su oportuna inclusión social varía en función de las características de cada beneficiario: acceso a oportunidades educativas¹⁸, exención del pago de precios públicos por la expedición del Documento Nacional de Identidad¹⁹, incorporación al mercado de trabajo²⁰ o acceso a una «condición sanitaria determinada», que parece hacer referencia al acceso, con garantías, a la prestación más universal del sistema. De hecho, la DF tercera de la Ley 19/2021 modifica el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por RDLeg. 1/2015, de 24 de julio, para incluir a las personas beneficiarias del IMV entre las personas que se encuentran exentas de la aportación de los usuarios a la prestación farmacéutica ambulatoria.

Este objetivo de inclusión condiciona de manera central el diseño de la prestación, que, incorporando las mejores prácticas internacionales, introduce un sistema de incentivos buscando evitar la generación de lo que los expertos en política social han denominado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de la prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores. Así entendido, el IMV no constituye una mera política dirigida a grupos o individuos concretos, sino que, atendiendo a aquellos que en un momento determinado sufren situaciones de exclusión y vulnerabilidad, protege de forma estructural a la sociedad en su conjunto. Dicha

18 La DA séptima de la Ley 19/2021 exige del pago de los precios públicos por servicios académicos universitarios para la realización de estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial a los beneficiarios de la prestación.

19 La DA octava de la Ley 19/2021 exige del pago de precios públicos por la expedición del Documento Nacional de Identidad a los menores de 14 años integrados en una unidad de convivencia que solicite la prestación del IMV.

20 Por todos, VILA TIERNO, F.: «Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)», en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERRAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M., Dirs. y Coords.): *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Thomson/Aranzadi), 2016, pp. 875 y sigs.

política actúa, por tanto, como «un seguro colectivo»²¹ frente a los retos que la sociedad debe afrontar y enfrentar en un futuro que ya es presente, y que viene marcado por carreras laborales cada vez más inciertas, nuevas vulnerabilidades como la puesta de manifiesto por la crisis de la COVID-19, transformaciones económicas asociadas a la robotización o el cambio climático, y en general, una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, que afectan de manera especial a los grupos sociales más vulnerables.

En una nueva manifestación de la necesaria colaboración público-privada, al sector privado se le hace también copartícipe del diseño de estos itinerarios de inclusión, estableciéndose la posibilidad de conseguir un «*Sello de Inclusión Social*» que acredite a aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a las personas perceptoras de la prestación analizada.

V.- LOS SERVICIOS SOCIALES COMO PROTAGONISTAS DE UN MODELO DE GOBERNANZA COMPARTIDA

Para que resulte operativa y fructífera la aplicación de este sistema de incentivos, resulta fundamental la cooperación con las Comunidades Autónomas y entes locales en el despliegue de unos itinerarios de inclusión «flexibles» y «adaptados a cada situación» para los beneficiarios del IMV, dado que, en el ejercicio de sus competencias, pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales, que se configuran como una pieza clave en la articulación del sistema.

Dicho modelo de «gobernanza compartida», en la que de forma articulada y coordinada participan las Comunidades Autónomas y las entidades locales, persigue un triple objetivo.

En primer lugar, lograr un despliegue más efectivo de dicha política pública de cara al ciudadano con el objeto de minimizar los problemas de acceso, pues la evaluación de otros programas de sostenimiento de rentas ha identificado como uno de los problemas recurrentes el hecho de que muchos de sus potenciales beneficiarios no puedan acceder a ellos, ya sea por la complejidad de los procedimientos, por la naturaleza de los colectivos a los que va dirigido, o por una combinación de ambos factores. La implicación de Comunidades Autónomas y entidades locales, con especial protagonismo de los servicios sociales, junto al papel estelar que se otorga al Tercer Sec-

21 Destacando su rol como seguro colectivo, SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El ingreso mínimo vital: el sistema español de rentas mínimas*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2020, p. 89.

tor, busca en palabras del Preámbulo de la norma reguladora, «maximizar la capilaridad institucional» para llegar por diferentes canales a todos los posibles solicitantes. De hecho, la DF sexta de la Ley 19/2021 pretende incentivar la participación de las entidades locales en la iniciación e instrucción del procedimiento del IMV²².

En segundo término, la implicación de Comunidades Autónomas y entidades locales en el despliegue de la política pública comentada persigue consolidar la necesaria implicación de todas las instituciones en el compromiso común de lucha contra la pobreza y las desigualdades en todo el territorio, engarzando el legítimo ejercicio del autogobierno en el ámbito de las políticas sociales de las Comunidades Autónomas con la provisión colectiva de una red de protección mínima y común de ingresos garantizada por la Seguridad Social.

En tercer lugar, la colaboración en el diseño y la gestión del IMV entre el INSS y la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por parte del Ministerio de Hacienda, constituye un paso decisivo hacia un modelo de política social construido sobre la base de una visión integral de la Hacienda pública comprensiva tanto de los tributos como de las prestaciones monetarias, de tal forma que los ciudadanos, en función de su capacidad económica y sus necesidades vitales, sean contribuyentes en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o perceptores de ayudas monetarias «evitando redundancias, contradicciones e inequidades» (Preámbulo de la Ley 19/2021). Asimismo, se prevé la cooperación y colaboración de estos entes con otros órganos de la Administración, con organizaciones empresariales y sindicales más representativas, empresas colaboradoras, incluidas las empresas distinguidas con el *Sello de Inclusión Social*²³, así como entidades del Tercer Sector de Acción Social, mediante la firma de convenios de colaboración²⁴, pudiendo estos convenios regir la cooperación en el proce-

22 Posibilitando que los gastos que se deriven del desarrollo de estas funciones se puedan financiar con cargo al superávit previsto al cierre del ejercicio, y previendo que a efectos de determinar (en relación con el ejercicio 2020) la situación de incumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria se tenga en consideración, con carácter excepcional, si aquella ha estado causada por estos gastos.

23 La DA primera de la Ley 19/2021 incluye el mandato de regular reglamentariamente el Sello de Inclusión Social, con el que se distinguirá a aquellos empleadores de beneficiarios del IMV que contribuyan al tránsito de dichos beneficiarios desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.

24 La ley regula la Comisión de seguimiento del IMV, como órgano de cooperación con las Comunidades Autónomas y entidades locales en materia de inclusión, así como el Consejo consultivo, como órgano de consulta y participación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social y las organizaciones sindicales y empresariales.

dimiento administrativo, en el desarrollo de estrategias de inclusión o en cualquier otro ámbito de relevancia para los fines perseguidos por el IMV.

No obstante, cómo se acaba concretando la articulación de cada renta autonómica con el IMV no es algo que pueda decidir el Gobierno Central ni el Ministerio de Inclusión, sino que queda a disposición de todas y cada una de las Comunidades Autónomas, que son las que tienen las competencias sobre sus rentas autonómicas. Pero, en todo caso, dicha articulación, de la cual se da cumplida cuenta en otro Capítulo de esta obra colectiva, deberá evitar escenarios de incertidumbre entre la ciudadanía, fundamentalmente, entre los que son perceptores de rentas mínimas autonómicas²⁵ y, sobre todo, deberá garantizar que los beneficiarios reciban la prestación sin que existan vacíos de continuidad. Esta «ceguera»²⁶ del legislador exige repensar la posible compatibilidad respecto a las rentas autonómicas, las cuales han de examinar su relación con esta prestación, bien de incompatibilidad, bien de complementariedad²⁷, bien permitiendo al beneficiario elegir en caso de poder percibir ambas («en función de las circunstancias que se consideren oportunas y/o para determinados supuestos particulares»)²⁸. Según cierto sector doctrinal, lo «lógico» es que las Comunidades Autónomas completen la cuantía del IMV estatal y amplíen su protección a supuestos no contemplados.

De hecho, con el objeto de regular dicho proceso de armonización, algunos territorios han reformado ya la legislación de referencia para hacerlas compatibles en primera instancia, de modo que el IMV y rentas autonómicas puedan ser complementarias de forma permanente, como Cataluña²⁹, Comunidad Valenciana o Canarias³⁰. A título de ejemplo, en Castilla y León se per-

25 No obstante lo cual, la DA novena de la Ley 19/2021 establece un procedimiento especial de reintegro de renta mínima autonómica indebidamente percibida con motivo del reconocimiento de la prestación económica del IMV.

26 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «El ingreso mínimo vital en la encrucijada», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n.º 2, 2021, p. 279.

27 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La renta básica en España como mecanismo de adaptación a los cambios tecnológicos y a la crisis climática», *Professionalità Studi*, vol. II, n.º 5, 2019, pp. 81 ss.

28 GALA DURÁN, C.: «El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n.º 1, 2020, pp. 141 y ss.

29 A título de ejemplo, sobre la respuesta de la Comunidad Autónoma de Cataluña a este problema de articulación vid. DL 28/2020, de 21 de julio, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital.

30 Sobre la necesidad de articular mecanismos de coordinación y colaboración con las Comunidades Autónomas, vid. RAMOS QUINTANA, M.I.: «El Ingreso Mínimo Vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Hacienda Canaria*, n.º 53, 2020, pp. 295 y ss.

mite lucrar ambas rentas siempre y cuando no sobrepasen un determinado umbral³¹. Sin embargo, otras como Madrid³² han exigido a sus beneficiarios de renta mínima que soliciten el IMV.

VI.- MARCO NORMATIVO Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Desde una perspectiva de análisis de la evolución del sistema de Seguridad Social, la creación del ingreso mínimo comentado constituye un hito histórico que viene a equilibrar la configuración de un modelo integrado por una doble esfera, contributiva y no contributiva, en el que esta segunda ha constituido hasta el momento un estamento secundario. No obstante, más allá de la dimensión coyuntural que una medida como la analizada pueda tener en el actual contexto de crisis provocado por la pandemia, la nueva prestación se integra con vocación estructural dentro del sistema de Seguridad Social reforzando decisivamente su contenido como garantía institucional «(...) cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales»³³.

A tales efectos, la DF cuarta de la Ley 19/2021 modifica el TRLGSS, al objeto de incluir la prestación del IMV dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social y de incorporar las necesarias obligaciones de facilitación de datos para el reconocimiento, gestión y supervisión de la prestación por parte del Ministerio de Hacienda, Comunidades Autónomas, Diputaciones Forales, Ministerio del Interior, Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales y organismos competentes autonómicos.

31 *Ex art. 4.4 del Texto Refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por DL 1/2019, de 10 de enero, en la redacción dada por la Ley 2/2020, de 24 de noviembre, que establece lo siguiente: «La renta garantizada de ciudadanía será compatible con la prestación de ingreso mínimo vital que perciba cualquier miembro de la unidad familiar o de convivencia únicamente cuando la cuantía reconocida de ingreso mínimo vital sea inferior a la de renta garantizada de ciudadanía que pudiera corresponder a esa unidad familiar o de convivencia, siendo incompatible en el resto de los casos. Para los casos de complementariedad, se tendrá derecho a percibir, en concepto de renta garantizada de ciudadanía, como máximo la diferencia entre la cuantía que de ésta pudiera corresponder en función del número de miembros de la unidad familiar o de convivencia, y la cuantía reconocida de ingreso mínimo vital».*

32 *Vid. el Informe: «Análisis del IMV, complementariedad y solapamientos con la RMI en la Comunidad de Madrid: Estimación del impacto de la crisis en la pobreza de la Comunidad de Madrid», RED2RED, en el que se analizan los escenarios de complementariedad en esta Comunidad y las experiencias de otras Comunidades Autónomas.*

33 *STC 32/1981, de 28 de julio. En la doctrina, entre otros, CARMONA CUENCA, E.: «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978», *Estudios Internacionales*, n.º 172, 2012, pp. 61 y ss.*

La renta mínima garantizada a nivel estatal se configura además como un derecho subjetivo perfecto, en tanto la prestación económica se percibirá siempre que se cumplan los requisitos de acceso, sin que dependa de la existencia de partidas presupuestarias suficientes, estableciendo un «suelo de protección igualitario»³⁴ en todo el territorio nacional que podrá ser complementado por las Comunidades Autónomas.

El art. 3 de la Ley 19/2021 le atribuye las siguientes características:

a) Garantiza un nivel mínimo de renta mediante la cobertura de la diferencia existente entre la suma de los recursos económicos de cualquier naturaleza de que disponga la persona beneficiaria individual o, en su caso, los integrantes de una unidad de convivencia, y la cuantía de renta garantizada para cada supuesto en los términos del artículo 13.

b) Se articula en su acción protectora diferenciando según se dirija a un beneficiario individual o a una unidad de convivencia, en este caso, atendiendo a su estructura y características específicas.

c) Es una prestación cuya duración se prolonga mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción.

d) Se configura como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad, para lo cual contendrá en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones.

e) Es intransferible, no pudiendo ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, compensación o descuento, retención o embargo, salvo en los supuestos y con los límites previstos en el artículo 44 del TRLGSS.

VII.- ÁMBITO SUBJETIVO

El IMV considera como potenciales beneficiarias tanto a personas que vivan solas como a los integrantes de una unidad de convivencia, otorgando tal consideración a la formada por dos o más personas que residan en la misma vivienda y que estén unidas entre sí por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, si bien se establecen excepciones para contemplar determinados supuestos, como es el caso de las personas que sin tener vínculos familiares comparten vivienda por situación de necesidad. Desde el plano jurídico, no resulta extraño que el aseguramiento pueda ser individual

34 GARCÍA ROMERO, B.: «El ingreso mínimo vital: una prestación nacida en el estado de emergencia sanitaria con vocación de convertirse en un nuevo pilar del Estado de Bienestar», en AA.VV. (FERRANDO GARCÍA, F., Dir. y MEGÍAS-BAS, A. y RODRÍGUEZ EGIO, M.ª.M., Coords.): *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa*, cit., p. 434.

o colectivo, lo novedoso es que, en este último caso, se extienda a unidades desconectadas completamente de lo que habitualmente se ha entendido por familia. En todo caso, para tener la condición de persona beneficiaria, se exigen una serie de requisitos para el acceso y el mantenimiento del derecho a la prestación.

Así, en las solicitudes a título individual:

1. No estar unidos a otras personas por matrimonio o como pareja de hecho (salvo que hayan iniciado los trámites de separación o divorcio).
2. No formar parte de otra unidad de convivencia.
3. Una edad mínima de veintitrés años, que no sean beneficiarias de pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación.

No se exigen los requisitos anteriores en el caso de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual, en los que se exigirá que la persona titular sea mayor de edad. En general no pueden ser beneficiarias las personas usuarias de forma permanente de una prestación de servicio residencial de carácter sanitario, social, salvo mujeres víctimas de violencia de género, de trata o de explotación sexual y otras excepciones que puedan establecerse reglamentariamente.

En relación a las unidades de convivencia se considera pareja de hecho la constituida con análoga relación de afectividad a la conyugal con al menos dos años de antelación, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y hayan convivido de forma estable y notoria con carácter inmediato a la solicitud de la prestación y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años. El fallecimiento de alguna de las personas que constituyen la unidad de convivencia no altera la consideración de tal, aunque dicho fallecimiento suponga la pérdida, entre los supervivientes, de los vínculos previstos.

La Ley 19/2021 regula también la figura del titular de la prestación, otorgando tal consideración a aquellas personas con capacidad jurídica que la soliciten y la perciban, en nombre propio o en nombre de una unidad de convivencia, asumiendo también, en este último caso, la representación de la unidad de convivencia, considerando que no se rompe la misma por una mera separación transitoria por razón de estudios, trabajo, tratamiento médico, rehabilitación u otras causas similares. A tal efecto, es requisito para la consideración de integrante de la unidad de convivencia la residencia efectiva, legal y continuada en España, sin que en ningún caso una misma persona pueda formar parte de dos o más unidades de convivencia.

En otros términos, cuando el beneficiario es individual, será también titular de la prestación. Por el contrario, en caso de unidades de convivencia, uno o varios de los sujetos integrantes deberán actuar como titulares, por más que la solicitud deba ir firmada, en su caso, por todos los integrantes de la unidad

mayores de edad que no se encuentren incapacitados judicialmente³⁵. Es más, una de las novedades introducidas es la posibilidad de que sean titulares las personas que tengan establecidas judicialmente medidas de apoyo para la toma de decisiones.

Los requisitos enumerados no son todos los exigidos por la norma sino una mera muestra de que a la hora de definir (y delimitar) su ámbito subjetivo, el legislador oscila entre dos tendencias contrarias: de un lado, proporcionar adecuada protección a las distintas, diversas y multiformes situaciones de necesidad que puedan concurrir en la sociedad (tan complicadas de aprehender) y, de otro, evitar fraudes en su percepción. En el seno de dicha dialéctica se producen «desgarros» en esa red y «la prestación no acaba de llegar a quienes la necesitan»³⁶, a lo cual cabe sumar la más que probable aparición de rostros nuevos de pobreza³⁷ y exclusión que puedan tener un encaje más difícil como ocurre con los autónomos pobres.

De lo que no cabe duda es de que, en todo caso, el derecho a la prestación se configura en función de la situación de vulnerabilidad económica y, a estos efectos, se va a considerar que se da esta situación cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, sea al menos 10 euros inferior al nivel de renta garantizada para cada supuesto previsto, en función de las características de la persona beneficiaria individual o la unidad de convivencia, requiriéndose además que su patrimonio, excluida la vivienda habitual, sea inferior a los límites establecidos. Asimismo, se permite la solicitud de la prestación cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, pero esta haya sobrevenido durante el año en curso, al contemplar deterioros súbitos en los ingresos.

VIII.- ACCIÓN PROTECTORA

Constituye el IMV una prestación económica cuya periodicidad mensual pretende cubrir la diferencia entre el conjunto de ingresos que ha recibido el hogar unipersonal o la unidad de convivencia durante el año anterior y la renta

35 En la doctrina, entre otros, CRISTÓBAL RONCERO, R.: «Beneficiarios y titulares del ingreso mínimo vital», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no contributivas* (1990-2020), *cit.*, Tomo II, pp. 409 y ss.

36 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «El ingreso mínimo vital en la encrucijada», *cit.*, p. 279.

37 MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n.º 24, 2020, pp. 21-22.

garantizada determinada por el legislador para cada supuesto, resultante de aplicar la escala de rentas establecida en el anexo I de dicha Ley. No obstante, con una clara vocación de continuidad, el legislador autoriza al Gobierno, en la DF séptima de la Ley 19/2021, para actualizar los valores, escalas y porcentajes, cuando, atendiendo a la evolución de las circunstancias sociales y económicas y de las situaciones de vulnerabilidad, así como a las evaluaciones periódicas de la AIREF, se aprecie la necesidad de dicha modificación con el fin de que la prestación pueda mantener su acción protectora dirigida a prevenir el riesgo de pobreza, lograr la inclusión social y suplir las carencias de recursos económicos para la cobertura de necesidades básicas.

Para lograr tal objetivo se incorpora una definición *ad hoc* de los conceptos de renta y de patrimonio³⁸ que deberán tenerse en cuenta para el cómputo de los ingresos y de la situación patrimonial, a partir de los cuales se determina el concreto derecho a la prestación, a la vez que se recogen los mecanismos para acreditar el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación³⁹. En el cómputo de ingresos quedan expresamente excluidas las prestaciones autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas.

38 No se apreciará que concurre este requisito cuando la persona beneficiaria individual sea titular de un patrimonio neto valorado en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el IMV para una persona beneficiaria individual. En el caso de las unidades de convivencia, se entenderá que no concurre este requisito cuando sean titulares de un patrimonio neto valorado en un importe igual o superior a la cuantía resultante de aplicar la escala de incrementos que figura en el anexo II (art. 10.3 Ley 19/2021). No obstante, quedan excluidos del acceso al IMV, independientemente de la valoración del patrimonio neto, las personas beneficiarias individuales o las unidades de convivencia, que poseen activos no societarios sin vivienda habitual por un valor superior al establecido en el anexo III. Igualmente quedarán excluidos del acceso al mismo, independientemente de la valoración del patrimonio neto, las personas beneficiarias individuales o las personas que se integren en una unidad de convivencia en la que cualquiera de sus miembros sea administrador de derecho de una sociedad mercantil que no haya cesado en su actividad.

39 Respondiendo a la necesidad de dar cobertura a un mayor número de personas y dar cabida a situaciones no contempladas, se han producido modificaciones en el régimen jurídico inicial fruto del RDL 28/2020; RDL 30/2020 o RDL 3/2021, destacando cambios en las condiciones de acceso de las personas solas (eliminando el límite superior de edad de 65 años) y endureciendo las condiciones de acceso de menores de 30 años, quienes tendrán que acreditar tres años de vida independiente de sus progenitores o tutores y un año en alta en la Seguridad Social dentro de esos tres años, mientras que los mayores de 30 años, solo tienen que acreditar un año de vida independiente. También se han producido cambios en la «unidad de convivencia»: personas solas en situación de exclusión social que convivan con otras personas solas o unidades de convivencia y que no tienen vínculos de parentesco (se elimina el número de titulares del IMV en una misma vivienda); posibilidad de residir en un domicilio con personas con las que tuvieran vínculos propios de la unidad de convivencia, pero que esta convivencia se deba a una situación especial (condición de mujer víctima de violencia de género, inicio de los trámites de separación, divorcio o nulidad matrimonial, acompañada o no de menores); también se considera domicilio la habitación de un hotel o similar.

Por tanto, el IMV se configura como una prestación «suelo», compatible con las prestaciones que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad. De esta forma, el diseño del IMV, respetando el principio de autonomía política, permite a las Comunidades Autónomas modular su acción protectora para adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial.

La renta garantizada para un hogar unipersonal es el equivalente al 100 % del importe anual de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social vigente en cada momento, dividido por 12, si bien su importe se incrementa en función de la composición de la unidad de convivencia mediante la aplicación de unas escalas de incrementos.

Como se anticipó, el ingreso mínimo protege de un modo especial a los hogares monoparentales, estableciendo un «complemento de monoparentalidad» del 22 % de la cuantía mensual de la pensión no contributiva unipersonal. Esta especial sensibilidad hacia las familias monoparentales, complementando la cuantía asignada, parte de los análisis socioeconómicos previos a su aprobación, que ya pusieron de manifiesto cómo el 16 % de los hogares potencialmente beneficiarios de la prestación serían de carácter monoparental, y de ellos, casi el 90 % estarían encabezados por mujeres. De hecho, entre las modificaciones aprobadas por el RD 30/2020 se incluyó la consideración de monoparental a la familia formada por único adulto y sus descendientes menores de edad en todos aquellos casos en que el adulto en cuestión tenga la guarda y custodia exclusiva de esos menores, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año.

Asimismo, se protege de manera más intensa a la infancia⁴⁰, al establecer escalas de equivalencia para los menores superiores a las utilizadas habitualmente en este tipo de prestaciones. La DT primera determina la prestación

40 Pues si podemos hablar de un sector de la población en el que las tasas de pobreza se ponen más de manifiesto en nuestro país, es sin duda el de los menores de 16 años, donde la pobreza infantil asciende a un 26,7 %, lo que supone más de 2,1 millones de niños y niñas. UGT y CCOO: *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social*, 2017, p. 1, poniendo de manifiesto cómo dentro del ámbito de la Seguridad Social, las prestaciones por hijo a cargo son manifiestamente insuficientes para aliviar mínimamente la pobreza infantil, pues además de beneficiar a un colectivo muy pequeño al condicionarse a un nivel de renta ciertamente bajo, su cuantía mensual es irrelevante y permanece congelada desde el año 2000.

transitoria del IMV hasta el 31 de diciembre de 2022, para los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, que cumplan determinados requisitos y cuya asignación económica sea inferior al importe de la prestación del IMV⁴¹.

Como su finalidad es la de garantizar un determinado nivel de ingresos a los hogares en situación de vulnerabilidad, tiene carácter indefinido y se mantiene siempre y cuando subsistan las causas que motivaron su concesión. Lo anterior determina que el Capítulo III de la Ley 19/2021 establezca las causas de suspensión y extinción del derecho, las incompatibilidades y el reintegro de las prestaciones indebidas, a la vez que se contempla un régimen de compatibilidad del IMV con el empleo, de forma que la percepción de esta prestación no desincentive la participación en el mercado laboral.

IX.- REFORMAS LEGISLATIVAS TENDENTES A LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA EN LA GESTIÓN

El capítulo IV de la Ley 19/2021 se ocupa de regular el procedimiento para la solicitud, el inicio de la tramitación (por medios telemáticos) y la resolución, habilitando diferentes canales a disposición de los ciudadanos con el objeto de facilitar la presentación de la solicitud, a la vez que se prevé la suscripción de los oportunos convenios con las Comunidades Autónomas y entidades locales para la presentación de las solicitudes e iniciación y tramitación del expediente, por su proximidad y conocimiento de la realidad social de su territorio. Con todo, constituyendo un avance muy significativo, los numerosos cambios legislativos que ha sufrido la institución en un corto espacio de tiempo evidencian que son también muchas las debilidades con las que cuenta, pues de partida, y en el ámbito procedimental, la ausencia de una infraestructura específica para su gestión (en parte como consecuencia de los recortes de la última década) ha conllevado numerosos retrasos en la tramitación de las solicitudes⁴². En este mismo plano, también se ha

41 De modo complementario, la DT sexta de la Ley 19/2021 regula la integración de la prestación por hijo o menor acogido a cargo en la prestación del IMV. A partir de la entrada en vigor de esta Ley (1 de enero de 2022) no podrán presentarse nuevas solicitudes para la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento, sin perjuicio de que las personas beneficiarias que a 31 de diciembre de 2020 no cumplieran los requisitos para ser beneficiarios del IMV pudieran ejercer el derecho de opción para volver a la asignación económica por hijo o menor a cargo del sistema de la Seguridad Social.

42 TORRES, R. y FERNÁNDEZ M.J.: «La estrategia de contención del impacto social de la crisis: resultados y desafíos», *Panorama Social*, n.º 33, 2021, p. 46.

destacado que se ha previsto un fuerte aparato burocrático, con unos costes desproporcionados respecto al propio presupuesto del programa⁴³.

El INSS es el competente para el reconocimiento y control de la prestación, sin perjuicio de la posibilidad de suscribir convenios y de lo dispuesto en la DA quinta de la Ley 19/2021, que en razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales, establece que las Comunidades Autónomas de régimen foral asumirán, con referencia a su ámbito territorial, las funciones y servicios correspondientes que se atribuyen al INSS en relación con la prestación económica no contributiva comentada. No obstante, en tanto no se produzca la asunción de dichas funciones y servicios, se acordará mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la Comunidad Autónoma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo en relación con el IMV y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra.

Desde los pocos meses de su aprobación, el Ministerio del ramo impulsó modificaciones en su régimen jurídico con el propósito de facilitar la gestión de los expedientes y garantizar que la prestación llegase a quienes más lo necesitan. Así, una de las primeras medidas adoptadas fue la de extender los efectos económicos retroactivos del ingreso al 1 de junio de 2020, de todas aquellas solicitudes que se hubiesen presentado antes del 31 de diciembre de 2020 y acreditasen que cumplían con los requisitos a fecha 1 de junio⁴⁴.

En la misma línea y al objeto de alcanzar una mayor agilidad en la resolución de expedientes, entre las diversas modificaciones del RDL 20/2020 se incluyeron cambios en el procedimiento de tramitación que permiten inadmitir a trámite las solicitudes que no cumplen los requisitos de vulnerabilidad económica, que son el motivo fundamental de la mayor parte de denegaciones practicadas hasta el momento. Junto a ello, el segundo motivo de denegación más frecuente era no estar inscrito como demandante de empleo como exigía la norma, requisito que también ha sido modificado y convertido en una obligación de cumplimiento *a posteriori* si bien están exentos de hacerlo algunos colectivos⁴⁵.

43 PÉREZ DEL PRADO, D.: «Funciones y disfunciones del ingreso mínimo vital», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no contributivas (1990-2020)*, cit., Tomo II, p. 191.

44 Cuando la norma se aprueba a finales de mayo de 2020, se había precisado como periodo de carencia el 15 de septiembre, sin embargo, dada la expectación de la medida y el elevado número de solicitudes recibido, el Gobierno se vio obligado a ampliar la retroactividad tres meses más.

45 Estudiantes menores de 28 años, cuidadores profesionales de dependientes, mayores de 65 años, discapacitados en grado superior al 65 %, que tengan reconocida la situación de dependencia o una pensión de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez o una pensión no contributiva de invalidez.

Las modificaciones realizadas en la norma han contribuido también a aligerar la carga documental para el solicitante y tras un intenso esfuerzo por automatizar el cruce de la información padronal con el INE, se exige de aportar el certificado de empadronamiento histórico colectivo a los solicitantes, pues se había detectado que este era uno de los principales trámites que, en plena pandemia, atascaban la resolución de las solicitudes por falta de celeridad en la expedición de los documentos acreditativos por parte de las Administraciones responsables. También se incluyen supuestos especiales de empadronamiento (residencia en establecimientos colectivos, sinhogarismo y empadronamiento en infraviviendas).

Se modifica la regulación de las personas usuarias de prestaciones de servicio residencial para ampliar la capacidad de ser beneficiarias de la prestación a las personas que residan tanto en establecimientos públicos como privados. Se da un concepto propio de «pareja de hecho» y se aclara el concepto de hogar monoparental, ampliando los supuestos de percepción del complemento de monoparentalidad a: convivencia con progenitores, guardadores, acogedores y abuelos, si uno de ellos tiene un grado 3 de dependencia, o una pensión de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez; también mujer víctima de violencia de género y uno o más descendientes sobre los que tenga la guardia y custodia, o uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.

Desde la entrada en vigor del IMV cabe constatar el esfuerzo por parte del INSS en potenciar los canales de atención a los ciudadanos, especialmente (y debido sobre todo a la coyuntura sanitaria), el canal telefónico y telemático. Si no se puede tramitar por medios telemáticos⁴⁶, cabe la posibilidad de remisión de la solicitud y la documentación por correo postal. Entre las modificaciones realizadas destaca también la que concierne a la ampliación del plazo de respuesta de tres a seis meses⁴⁷, aplicándose dicho plazo a las solicitudes ya realizadas y en curso de tramitación.

46 Asistidos por el teléfono gratuito 900 20 22 22, el simulador para comprobar si se cumplen los requisitos del ingreso y un asistente virtual en la parte inferior derecha de la «home» de la Seguridad Social. Y todo ello acompañado de declaraciones públicas por parte del Ministerio competente para que las personas solicitantes del IMV no incurrieran en demandas reiteradas, pues dada la acumulación de expedientes y la obligación de revisión de cada uno de ellos, las duplicidades han ocasionado retrasos indeseados.

47 Respecto a la forma de la notificación, la persona beneficiaria recibe un SMS del INSS confirmando la aprobación si ha proporcionado el teléfono y una resolución en su domicilio y en la Sede electrónica de la Seguridad Social, a la que podrá acceder con certificado digital o clave. En caso de tramitación de oficio se le informa de la misma manera. Una vez que se recibe el SMS confirmando la aprobación, el ingreso se efectúa el primer día del mes siguiente a aquel en que entre en nómina el pago (lo cual depende del momento del mes en que se reconozca) sin que sea posible agilizarlo puesto que, como cualquier proceso de pago, lleva su procedimiento y sus tiempos.

La Seguridad Social comprobará en un máximo de 30 días si se cumplen los requisitos económicos. Solo si se cumplen seguirá con el expediente, debiendo resolver en el plazo reseñado de seis meses; si no se cumplen informará a la persona solicitante de que no es posible tramitar la prestación, si bien frente a ello es posible interponer reclamación administrativa, que obligará a hacer nuevas comprobaciones.

Por último, se contempla un régimen de concesión automática, de modo que las personas que ya están recibiendo alguna ayuda asistencial o renta mínima autónoma pasarán automáticamente a cobrar el nuevo IMV.

X.- LA INCENTIVACIÓN AL TRABAJO

Esta prestación nace con la finalidad de garantizar, a través de la satisfacción de las necesidades básicas, la participación plena en la sociedad. Para las personas con capacidad de trabajar dicha integración social se logra mejor mediante la incorporación al mercado de trabajo, a través de un sistema de incentivos. Por ello el objetivo de la inclusión social es un objetivo central de la regulación jurídica, que viene subrayado en el Preámbulo de la norma reguladora.

Para conseguirlo se establecen diferentes medidas:

En primer término, ex art. 11.4 de la Ley 19/2021, con el fin de que la percepción del IMV no desincentive la participación en el mercado laboral, intentando evitar las trampas de la pobreza y el desempleo, su percibo será compatible con las rentas de trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos (art. 11.2 de la Ley 19/2021) por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del IMV en el ejercicio siguiente. Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, deberá prestar especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.

En segundo lugar, si los titulares del IMV no están trabajando y son personas mayores de edad o menores emancipadas, deberán acreditar, dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la resolución por la que se concede la prestación, que figuran inscritas como demandantes de empleo, salvo que se encuentren en alguno de los supuestos enumerados en el art. 36.1 g):

1.º Estar cursando estudios reglados y ser menor de 28 años. En su caso, el plazo de tres meses para acreditar la inscripción como demandante de empleo se iniciará en la fecha en que el beneficiario cumpla 28 años de edad.

2.º Tener suscrito el convenio especial regulado en el RD 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

3.º Estar percibiendo una pensión contributiva de incapacidad permanente en grado de absoluta o gran invalidez, una pensión de invalidez no contributiva o una pensión de jubilación contributiva o haber cumplido los 65 años de edad.

4.º Estar afectado por una discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento.

5.º Tener reconocida una situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La situación de demandante de empleo queda acreditada con el documento expedido al efecto por la Administración competente o mediante el acceso por parte de la entidad gestora a través de los medios electrónicos habilitados al efecto.

En tercer lugar, se hace un llamamiento a la regulación reglamentaria del denominado «*Sello de Inclusión Social*», con el que se distinguirá a empresas y entidades que participen en la inserción, lo que computa a efectos de las cláusulas sociales de la Ley de Contratos del Sector Público.

En cuarto lugar, se considera infracción grave «el incumplimiento de la obligación de participar en las estrategias de inclusión» diseñadas por el Ministerio del ramo.

Y, **por último**, la Ley 19/2021 establece en su Capítulo V diferentes mecanismos de colaboración interadministrativa con el objeto de elaborar itinerarios personalizados para sacar a las personas beneficiarias de la situación de pobreza extrema.

De suma importancia resultan las obligaciones impuestas vinculadas a figurar inscrito como demandante de empleo (salvo las excepciones previstas) y a participar en estrategias de inclusión, en tanto, si se pretende que esta prestación no se convierta en pensión⁴⁸, es imprescindible que sea complementada con acciones individuales que busquen la superación de las circunstancias o condiciones que han llevado a la exclusión.

En definitiva, y en palabras del Comité Económico y Social Europeo, «la renta mínima decente solo puede tener sentido si se inscribe en un enfoque global de inserción y de inclusión activa que combine el acceso a mercados de trabajo inclusivos —con empleos de calidad y formación continua— y el acceso a servicios públicos de calidad»⁴⁹.

48 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «El ingreso mínimo vital en la encrucijada», *cit.*, p. 275.

49 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, *Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima*, de 21 de febrero de 2019.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=RO>

XI.- EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y LA ECONOMÍA INFORMAL

Los capítulos VII y VIII de la Ley 19/2021 establecen, respectivamente, el régimen de obligaciones y el de infracciones y sanciones a partir de la consideración de que la economía informal perjudica tanto a las personas que trabajan de esta forma (que en determinados momentos de su vida se encontrarán sin la protección social necesaria por la falta de cotización previa), como a la sociedad en su conjunto, por la menor recaudación impositiva y, por tanto, la merma de la capacidad del Estado para el desarrollo de las políticas públicas.

A partir de tal premisa, el IMV, al ser compatible con los rendimientos del trabajo y estar acompañado de un mecanismo incentivador al empleo, así como de las obligaciones de los beneficiarios de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y de figurar como demandantes de empleo en caso de no trabajar, brinda la oportunidad de incorporarse a la economía formal a personas y colectivos que tradicionalmente han venido trabajando fuera de este ámbito. La incorporación al trabajo formal y el disfrute de los beneficios sociales y económicos que esto supone actuará en muchos casos como barrera para la vuelta de estas personas a la economía informal, con los beneficios individuales y colectivos que ello comporta para la sociedad en su conjunto.

Y lo que es más importante, en cuanto lleva aparejada la obligación de presentar la declaración de IRPF para sus beneficiarios, desincentiva a las personas que obtienen ingresos informales a solicitarlo. Igualmente, prevé un incentivo al empleo del que solo se benefician quienes trabajen de modo regular, sin olvidar que la norma reguladora establece fuertes sanciones para las personas infractoras que oculten ingresos relevantes para determinar el derecho a la prestación y su cuantía.

En el caso del trabajo por cuenta ajena, el legislador es consciente de que la economía informal no sería posible sin la colaboración necesaria de aquellos empresarios que, con esta forma de actuar, persiguen eludir impuestos y reducir los costes laborales de su actividad. Por tal motivo, la lucha contra la economía informal pretende desarrollarse en un doble ámbito: tanto por el lado de los trabajadores, como por el lado de los empresarios que ostentan en esta ocasión la figura de cooperador necesario, sin la cual la infracción no sería posible. Por tanto, la reducción de la economía informal requiere necesariamente de la equiparación del autor de la infracción con el cooperador necesario, en este caso el empresario, a la hora de imponer la sanción. Así, la ley establece que tanto las personas titulares y beneficiarias del derecho que hayan cometido la infracción, como aquellas otras que hubiesen cooperado en su comisión, serán responsables de las infracciones tipificadas.

Asimismo, y con idéntica finalidad, se establecen sanciones accesorias como la extinción del derecho o la imposibilidad de resultar beneficiario *ad futurum*, sin perjuicio del necesario reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, para los casos de falseamiento, ocultación fraudulenta de cambios en la situación o cualquier otra actuación fraudulenta que den lugar al acceso indebido a la prestación, a su mantenimiento o a un aumento indebido de su importe.

XII.- REFLEXIÓN FINAL

Aunque hipotéticamente el IMV es una prestación dirigida al conjunto de sujetos integrados en el sistema de Seguridad Social, lo cierto es que la consideración de la unidad de convivencia como pieza central sobre la que pivota la prestación y los niveles de renta, la alejan de ser en la práctica un instrumento universal⁵⁰, sin olvidar su condicionalidad⁵¹, que hace que junto a la prestación se articulen todo un conjunto de medidas dirigidas a garantizar que los beneficiarios busquen activamente empleo. No obstante, deja fuera demasiadas personas y demasiado vulnerables, como las personas sin hogar, que no cuentan con medios suficientes, incluyendo internet, para poder siquiera solicitar la prestación; pero también a la llamada clase media baja, pues sin estar en una situación extrema, también se encuentra en riesgo de pobreza. No obstante, a lo anterior cabría replicar que el IMV es una prestación cuyo objetivo principal reside en la reducción de la tasa de pobreza extrema y aun reconociendo la existencia de otras necesidades por cubrir, seguramente de carácter urgente, no alcanza ni puede dar respuesta a todas ellas.

A los múltiples desafíos con que nació, relacionados con su financiación, su impacto sobre el empleo, las prestaciones por desempleo y sus efectos sobre la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo, la coordinación con otros instrumentos que persiguen la misma finalidad desarrollados por las Comunidades Autónomas, su encaje con el trabajo y con las políticas activas de empleo, se une además el de cuál va a ser su papel en el conjunto de prestaciones del sistema de Seguridad Social y, sobre todo, cuáles son sus perspectivas futuras, pues el hecho de que el Gobierno haya anunciado nuevas prestaciones para familias en situación vulnerable hace pensar que se ha

50 PÉREZ DEL PRADO, D.: «Funciones y disfunciones del ingreso mínimo vital», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no contributivas (1990-2020)*, cit., p. 181.

51 MONEREO PÉREZ, J.L.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la "sociedad del riesgo"», *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 10, n.º 2, 2020, p. 480.

abandonado el propósito de que el IMV sea una prestación central, en cierta medida disruptiva del conjunto del sistema, de reordenación de su vertiente no contributiva como dice el Preámbulo de su norma reguladora (pese a que su potencial siga prácticamente inexplorado)⁵².

También resultaría oportuna, tras los ajustes realizados en los últimos meses y dada su vocación de permanencia, la inclusión de su régimen jurídico en el TRLGSS, junto a las demás prestaciones no contributivas, para darle mayor visibilidad y estabilidad institucional⁵³. En fin, la renta mínima garantizada estatal supone un primer paso hacia «una nueva forma de pensar y articular la Seguridad Social»⁵⁴, capaz de propiciar reformas con un mayor grado de profundidad, que eleve los umbrales de protección (universalidad objetiva), que atienda de manera individualizada las necesidades de cada persona (universalidad subjetiva) y que mejore los aspectos cuantitativos de la protección (suficiencia)⁵⁵. Transcurridos menos de dos años desde su aprobación, las sucesivas reformas que ha sufrido su régimen jurídico (y que han permitido ampliar el campo subjetivo de aplicación tras los vaivenes en la conformación de los beneficiarios, a la vez que han facilitado la tramitación con la supresión de acreditación de ciertos extremos) dificultan la realización de un balance certero sobre el grado de avance en la ardua lucha contra la pobreza, pero no pueden desconocerse las numerosas prestaciones denegadas, en las cuales puede incidir, junto a la evidente suficiencia económica o falta de vulnerabilidad, otras múltiples razones, como puede ser la configuración restrictiva en algunos puntos o la falta de un desarrollo reglamentario capaz de atender a situaciones no contempladas por la norma, pero necesitadas de este ingreso, sin desdeñar tampoco las dificultades a afrontar a la hora de seguir un procedimiento preferentemente electrónico⁵⁶, ni las disfuncionalidades de gestión que su puesta en práctica ha puesto en evidencia.

52 PÉREZ DEL PRADO, D.: «Funciones y disfunciones del ingreso mínimo vital», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no contributivas (1990-2020)*, cit., p. 194.

53 MONEREO PÉREZ, J.L.: «Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n.º 1, 2020, p. 44.

54 PÉREZ DEL PRADO, D.: «Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital», en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.ª E., Dirs.): *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Madrid (Francis Lefebvre), 2020, p. 387.

55 GÓMEZ GORDILLO, R.: «El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones», cit., p. 40.

56 Pormenorizadamente explicado en TRILLO GARCÍA, A.R.: «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n.º 25, 2020, pp. 128 ss.

Urge, por tanto, el desarrollo reglamentario de aspectos a los que se remite el texto legal, tales como el régimen de compatibilidad con el trabajo, pues la falta de concreción de los anunciados incentivos facilitadores de las transiciones entre protección social y empleo⁵⁷ no evitan las trampas de pobreza, de precariedad y de desempleo, a la vez que la confianza legítima en la operatividad y actuación de los recientemente creados «mediadores sociales» del IMV permitirá sin duda incrementar las cifras de beneficiarios pues, no se olvide, el reto continúa siendo la lucha jurídica contra la pobreza y la exclusión social a la par que el derecho a la existencia digna de las personas.

XIII.- BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.:** «Una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital. Análisis del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 56, 2020.
- ÁLVAREZ CUESTA, H.:** «La renta básica en España como mecanismo de adaptación a los cambios tecnológicos y a la crisis climática», *Professiona-lità Studi*, vol. II, n.º 5, 2019.
- «El ingreso mínimo vital en la encrucijada», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n.º 2, 2021.
- BARCELÓN COBEDO, S.:** «Situación de necesidad económica y Seguridad Social: el Ingreso Mínimo Vital como eje de la tutela», *Labos*, n.º 3, 2020.
- CARMONA CUENCA, E.:** «El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978», *Estudios Internacionales*, n.º 172, 2012.
- CARRIZOSA PRIETO, E.:** «Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 192, 2016.
- CRISTÓBAL RONCERO, R.:** «Beneficiarios y titulares del ingreso mínimo vital», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no*

57 GÓMEZ GORDILLO, R.: «¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n.º 1, 2021, p. 132.

- contributivas (1990-2020). V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia (Laborum), 2021, Tomo II.*
- GALA DURÁN, C.:** «El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n.º 1, 2020.
- GARCÍA ROMERO, B.:** *Rentas mínimas garantizadas en la Unión Europea, Madrid* (CES), 1999. «El ingreso mínimo vital: una prestación nacida en el estado de emergencia sanitaria con vocación de convertirse en un nuevo pilar del Estado de Bienestar», en AA.VV. (FERRANDO GARCÍA, F., Dir. y MEGÍAS-BAS, A. y RODRÍGUEZ EGÍO, M.^a M., Coords.): *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa*, Albacete (Bomarzo), 2021.
- GÓMEZ GORDILLO, R.:** «El ingreso mínimo vital: la pensión que aspira a ser subsidio. Análisis del RDL 20/2020, de 29 de mayo y de sus modificaciones», *Revista de Derecho Social*, n.º 91, 2020.
- «¿Un nuevo marco de compatibilidad entre trabajo y protección social en España? El ingreso mínimo vital», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n.º 1, 2021.
- ISPIZUA DORNA, E.:** «Industria 4.0: ¿cómo afecta la digitalización al sistema de protección social?», *Lan Harremanak*, n.º 40, 2018.
- LÓPEZ AHUMADA, J.E.:** «Medidas europeas contra la pobreza y exclusión social. Reflexiones sobre el marco europeo para la cohesión social», en AA.VV. (QUINTANILLA NAVARRO, R.Y., Dir.): *La exclusión social. Estudio comparado desde la perspectiva jurídica y constitucional*, Madrid (Dykinson), 2018.
- MONEREO PÉREZ, J.L.:** «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la “sociedad del riesgo”», *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 10, n.º 2, 2020.
- «Por un nuevo pacto social garantista de los derechos fundamentales para afrontar la crisis y la recuperación», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n.º 1, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.:** «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n.º 24, 2020.
- PÉREZ CAMPOS, A.I.:** «Sobre la necesaria armonización de las rentas mínimas en el Derecho Comunitario: ¿Hacia una renta mínima europea?», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario*

rio de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no contributivas (1990-2020). V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia (Laborum), 2021, Tomo II.

PÉREZ DEL PRADO, D.: «Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva prestación: el ingreso mínimo vital», en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.^a E., Dirs.): *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Madrid (Francis Lefebvre), 2020.

—«Funciones y disfunciones del ingreso mínimo vital», en AA.VV.: *Seguridad social para todas las personas. La protección de la seguridad social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. A propósito del trigésimo aniversario de la inclusión en el sistema de seguridad social de prestaciones no contributivas (1990-2020). V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Murcia (Laborum), 2021, Tomo II.*

QUINTERO LIMA, M.^a G: «Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, n.º 4, 2018.

RAMÍREZ BENDALA, M.^a D.: «Pilar Social Europeo de derechos sociales y prestaciones de renta mínima de inserción social andaluza», en AA. VV. (RAMÍREZ BENDALA, M.^a D., Dir. y CERVILLA GARZÓN, M.^a J. y JOVER RAMÍREZ, C., Coords.): *Problemas actuales de la Seguridad Social en perspectiva internacional*, Murcia (Laborum), 2019.

RAMOS QUINTANA, M.I.: «El Ingreso Mínimo Vital como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión desde el sistema de la Seguridad Social», *Hacienda Canaria*, n.º 53, 2020.

RODRÍGUEZ SANZ DE GALDEANO, B.: *El Derecho del trabajo ante la feminización de la pobreza*, Albacete (Bomarzo), 2013.

SALA FRANCO, T. y MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, A.: *El ingreso mínimo vital: el sistema español de rentas mínimas*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2020.

TORRES, R. y FERNÁNDEZ M.J.: «La estrategia de contención del impacto social de la crisis: resultados y desafíos», *Panorama Social*, n.º 33, 2021.

TRILLO GARCÍA, A.R.: «Un primer apunte sobre el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n.º 25, 2020.

UGT y CCOO: *Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular para establecer una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social*, 2017.

VILA TIERNO, F.: «Política de inserción laboral (I. Rentas Mínimas de Inserción)», en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., FERNÁNDEZ BERRAT, J.A. y LÓPEZ INSUA, B.M., Dirs. y Coords.): *Las políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su regulación jurídica e institucional*, Cizur Menor (Thomson/Aranzadi), 2016.

CAPÍTULO III

LAS RENTAS AUTONÓMICAS COMO COMPLEMENTO AL INGRESO MÍNIMO VITAL: SU EFICACIA CONTRA LA POBREZA

Natalia Ordóñez Pascua

*Profesora contratada Dra. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León*

SUMARIO: I.- LA IRRUPCIÓN DE UN MÍNIMO VITAL EN EL PANORAMA ACTUAL. II.- EL PAPEL DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS COMO GARANTE DE PROTECCIÓN SOCIAL. 2.1.- Las competencias en materia social de las CCAA. 2.2.- Los salarios sociales y programas de renta mínima en el panorama español. III.- PROGRAMAS DE RENTAS COMO VÍA DE COMPLEMENTO Y/O DE SUSTITUCIÓN. 3.1.- Los programas autonómicos de sustitución de rentas. 3.2.- Los programas de complemento frente al reto de la pobreza y la exclusión. IV. VALORACIÓN FINAL. V. BIBLIOGRAFÍA. VI. NORMATIVA BÁSICA.

I.- LA IRRUPCIÓN DE UN MÍNIMO VITAL EN EL PANORAMA ACTUAL

La Comunidad Económica Europea mantenía una elevada preocupación desde 1975 por el problema de la lucha contra la pobreza y la exclusión, hecho corroborado por la existencia de una serie de proyectos y programas piloto —que dada la ausencia de base jurídica fueron altamente cuestionados— en los que entraban en juego, además, el reconocimiento de un amplio abanico de derechos del hombre y del ciudadano. Con estas mimbres, el primer paso hacia el reconocimiento autónomo de un derecho que ofrezca protección ante las situaciones de pobreza y de exclusión social es relativamente reciente por cuanto encuentra su consagración en el art. 30 de la Carta Social Europea revisada de 1996, disposición que institucionaliza y ofrece cierta

cobertura y reconocimiento jurídico de la virtud de la caridad¹. La intervención en esta materia a nivel europeo parte de la constatación de la realidad de una clara insuficiencia en la gestión nacional eminentemente asistencial de la lucha contra las nuevas formas de pobreza y exclusión social. En la misma dirección, en 1998 el Parlamento Europeo recomienda la instauración de una renta mínima garantizada que viene apoyada por las diferentes actuaciones de UE tendentes a que los Estados miembros intensifiquen su lucha contra la pobreza y la exclusión social, valores reforzados en 1999 con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que consagraba la erradicación de la exclusión social como objetivo de la política social comunitaria².

La necesidad de un nuevo contrato social que garantice ciertos niveles de protección es el objetivo claro de la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia de la OIT (2017), destacando la necesidad de estabilización de los medios de vida y de los ingresos, a través de medidas inmediatas para el empleo y la protección social y remarcando la necesidad de una intervención urgente para satisfacer las necesidades básicas y prestar servicios que incluyan la protección social y el apoyo a la obtención de medios de vida, medidas inmediatas para el empleo y oportunidades de generación de ingresos para los grupos de población y las personas a los que la situación económica ha hecho particularmente vulnerables como respuesta inmediata a la crisis posterior a un conflicto³, situación que cobra mayor relevancia tras los devastadores efectos de la pandemia a nivel mundial.

La lucha contra la exclusión y la pobreza en los países de Europa Occidental tenía sustento en dos pilares fundamentales y complementarios consistentes en el logro del pleno empleo y el desarrollo del Estado del bienestar; pleno empleo que podría ser mantenido mediante la intervención de los gobiernos sobre el nivel de la demanda efectiva y un Estado del bienestar responsable de la adecuada redistribución de la renta a favor de cuantas personas sienten la amenaza de la pobreza por la carencia de rentas a causa de un prolongado desempleo, enfermedad o, simplemente por su transición a la jubilación⁴. Sin embargo, los modelos de bienestar

1 JIMENA QUESADA, L.: «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales», *Lex Social*, vol. 10, n.º 2, 2020, p. 363.

2 Art. 118 del Tratado de Amsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.

3 OIT: R205 - Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 8.a) y 9.b), Ginebra, 106.ª reunión CIT, 16 junio 2017.

4 GARCÍA ROMERO, B.: «La protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *Documentación Laboral*, vol. II, n.º 104, 2015, p. 50.

definidos en los países de la UE muestran sus debilidades cuando la falta de empleo ocupa un primer plano y los activos cotizantes no son capaces de sostener con holgura los sistemas de protección social instituidos⁵.

En el ámbito nacional, la Constitución contempla a lo largo de su articulado y desde perspectivas variadas la necesaria aportación de suficiencia de recursos; partiendo de la declaración del propio art. 1 CE según el cual España se constituye en un Estado social, hasta la recepción como derechos fundamentales el de la dignidad de la persona (art. 10 CE) o el derecho a la vida e integridad física y moral (art. 15 CE). En un marco protector más limitado refiere otros muchos derechos de segunda generación —serían los denominados derechos económicos y sociales— orientados a satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios de modo tal que exista una igualdad de oportunidades y de condiciones entre ellos, como condición previa e inexcusable para el real ejercicio de su libertad⁶, entre los que sería posible citar el derecho y deber de trabajar (...) al que acompañará una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y las de su familia (art. 35 CE). Con todo, es el art. 41 CE el que recoge la obligación de mantener un «régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo» y es aquí, precisamente donde puede incardinarse un mínimo vital que garantice la homogeneidad de una prestación destinada a amortiguar la pobreza en el ámbito territorial nacional⁷.

Durante el año 2020, el 26,4 % de la población española está en Riesgo de Pobreza y/o Exclusión Social, cifra que supone un aumento de 1,1 punto porcentual y quiebra la tendencia descendente de los cinco años anteriores. Por otra parte, existen diferencias sensibles entre los distintos grupos en riesgo de pobreza y exclusión siendo el más perjudicado por

5 ARAGÓN GÓMEZ, C.: «Las crisis del sistema de seguridad social y sus propuestas de reforma», en AA. VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., DIR.): *La obra jurídica de Aurelio Desdentado Bonete*, Madrid (BOE), 2021, p. 781-786.

6 Sobre la constitucionalización de los derechos sociales, entre muchos, CASCAJO CASTRO, J. L.: *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; FREIXES SANJUÁN, T.: *Los derechos sociales de los trabajadores en la Constitución*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986; CONTRERAS PELÁEZ, F. J.: *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid (Tecnos), 1994; AÑÓN ROIG, M. J. Y GARCÍA AÑÓN, J.: *Lecciones de derechos sociales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2002 y CARMONA CUENCA, E.: *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000.

7 En este sentido, ABRAMOVICH, V. y COURTIS, CH.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid (Trotta), 2002, p. 21 y ss.; PISARELLO, G.: *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid (Trotta), 2007, p. 67 y ss; y FERNÁNDEZ, T.R.: «Las garantías de los derechos sociales», en AA.VV. (GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L., Dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid (Civitas), 2000, p. 461 y ss.

la crisis el formado por aquellos hogares monoparentales con uno o más niños a cargo, seguido de los formados por personas que viven solas⁸.

Paralelamente al escenario esbozado, la Comisión Europea venía llevando a cabo a lo largo de estos años recomendaciones a España a fin de conseguir un refuerzo de sus programas de ingresos mínimos en los que detectaba graves carencias y una gran desigualdad en su disfrute sustentada en la territorialidad, exigiendo requisitos dispares para la obtención de un ingreso de subsistencia. Buena muestra de ello son los diferentes periodos de empadronamiento para poder optar a las ayudas que oscilaban entre los 6 meses de la Comunidad de Madrid y los 5 años exigidos en la Ciudad de Melilla.

También el modelo comunitario reproduce esta necesidad de homogenizar la prestación vital; solo 10 de los 27 países de la UE tienen una gestión territorial del IMV, de los cuales la mitad ofrecen diferentes cuantías de ayuda dependiendo de cada territorio. Sin embargo, en la mayoría existe un sistema de coordinación y cofinanciación en el que está presente el gobierno central lo que dejaba a España como el único país de la Unión que no disponía de un mecanismo global de actuación⁹.

La necesaria llegada al panorama español de esta nueva medida¹⁰ supone la introducción en el ámbito prestacional nacional de una última red de seguridad económica de carácter no contributivo dentro del sistema de protección otorgado por la Seguridad Social, destinada a los hogares sin recursos a fin de establecer un mínimo capaz de paliar las deficiencias de los dispares programas de las Comunidades Autónomas. Es precisamente su incardinación en el marco de la Seguridad Social lo que distingue esta prestación de otras con fines similares fruto del ejercicio competencial autonómico ya que, pese a las innegables similitudes en cuanto a sus objetivos y acción protectora, la diferencia más remarcable es que el IMV se califica jurídicamente como prestación no contributiva de Seguridad Social sometida a prueba de ingresos¹¹.

8 LLANO ORTIZ, J. C. y ALGUACIL DENCHE, A.: Informe «El Estado de la Pobreza en España 2021». Avance de resultados. El informe muestra una tasa AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion) de un 49.1 % en hogares formados por un adulto y 1 o más niños dependientes (dos puntos porcentuales por encima de la registrada el 2020) y el incremento entre las personas que viven solas (hogares unipersonales) cuya tasa se incrementa hasta el 31,9 %.

9 <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>. Datos referidos a fecha de 01/07/2021.

10 Con el fin de prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019 se aprobó la *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023*. Entre otros elementos, la estrategia identifica la reducción de la desigualdad de rentas entre los principales desafíos de las sociedades europeas y en España en particular.

11 SANCHEZ- RODAS NAVARRO, C.: «El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, n.º 1, 2021, p. 629.

Por otro lado, la existencia de distintos modelos heterogéneos y con manifiestas desigualdades y deficiencias avalaba la creación de una renta mínima de inserción de ámbito estatal que, en el marco del sistema de Seguridad Social —utilizando el cauce competencial del art. 149.1.17.^a CE— garantizara la racionalización del sistema desvertebrado actual, el principio de igualdad y la mejora de la calidad de las prestaciones dispensadas —pues el modelo descentralizado por CCAA ofrece limitaciones e insuficiencias palpables para abordar de la raíz el problema de la cuestión social de la pobreza y la exclusión social— para luchar contra las situaciones de pobreza y de exclusión social¹².

La irrupción en el panorama prestacional del mínimo vital mostraba cierta duplicidad o solapamiento ante la existencia de dos prestaciones que si bien son de carácter distinto en virtud de los sujetos de los que emanan —Estado o CCAA— coincidirían en un mismo ámbito territorial con un claro fin similar que no es otro que la subsistencia en condiciones dignas. Sin embargo, los estrictos condicionantes que presentan algunas rentas básicas o rentas de inserción autonómicas —tiempos mínimos de empadronamiento, edad o, entre varios, suscripción de Proyectos Individualizados de Inserción— llevaron a la necesidad del aseguramiento de un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad con independencia del lugar de residencia, tarea que necesariamente el Estado estaba llamado a asumir.

Pese que la práctica totalidad de los territorios contaban con programas de renta mínima previos a la entrada en vigor del IMV y en *aras* a conseguir el resultado descrito, es posible dibujar dos líneas de actuación: mientras que algunas CCAA han optado por la modificación de sus sistemas de rentas adaptándolos para que actúen como un complemento —la prestación preexistente vendría a complementar al IMV— otras han optado por la total sustitución por la prestación de carácter nacional, manteniendo la renta territorial sólo con carácter subsidiario para aquellos supuestos en los cuales pese a existir una situación de vulnerabilidad no es posible cumplir con los requisitos exigidos para la obtención del mínimo vital. No hay que olvidar que tanto las rentas autonómicas como el mínimo vital no ha de centrarse de manera exclusiva en las personas en situación de exclusión social, sino que también deben contemplar el caso de aquellas personas que no están en esa situación, pero cuyos ingresos los sitúan por debajo del umbral de la pobreza, como son los trabajadores pobres¹³.

12 MONEREO PÉREZ, J. L.: «El derecho social al ingreso mínimo vital», *Temas Laborales*, núm. 158, 2021, pp. 50 y 51.

13 GALA DURÁN, C.: «El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado (Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social)*, núm.1, 2020, p. 126.

II.- PAPEL DE LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS COMO GARANTE DE PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social a través de las rentas mínimas de inserción en el panorama español presenta unas notas características que la diferencian de otros países de la UE. Ello deviene del modelo de fragmentación territorial y el grado de desarrollo competencial que ha llevado al establecimiento de una multiplicidad de prestaciones que adquieren diversas denominaciones¹⁴ y marcan condicionantes propios para su disfrute.

Este variopinto marco regulatorio prestacional encuentra abrigo en las competencias en materia de «Asistencia Social» que al amparo del art. 148.1.20.^a CE las CCAA pueden asumir, reto aceptado por todas las autonomías que han entrado a cubrir el hasta este momento vacío normativo que el Estado de manera residual estaría llamado a atender por cuanto la asunción de las competencias del *supra* mencionado artículo tienen un carácter potestativo por las distintas CCAA, no constituyendo obligación o imperativo alguno. Precisamente, fruto del desarrollo competencial aparece una heterogénea situación en la cual cada territorio ha descrito itinerarios diferentes para la obtención de una prestación cuyo fin coincide en la necesidad de proveer de recursos a quienes necesitan cubrir los estándares mínimos de subsistencia.

Hasta la aparición del IMV, la regulación de las rentas de inserción como modo de dar satisfacción a las demandas de cuantos no alcanzaban un mínimo han tratado de mantenerse lejos de ser una mera técnica asistencialista o pasiva de sustitución de rentas para ofrecer una combinación de un subsidio económico con medidas destinadas a lograr la inserción en el mercado de trabajo¹⁵ a fin de evitar el riesgo de exclusión de cuantos de ven abocados a situaciones prolongadas no sólo de desempleo sino también de mera necesidad económica. Será preciso así, descender a las distintas formas de intervención autonómica en esta lucha contra la pobreza y la marginación social.

14 Cabría enumerar casi tantas como CCAA. A título de ejemplo, entre varias, la Renta Mínima de Inserción Social (Andalucía), Renta Garantizada de Ciudadanía (Castilla y León) Ingreso Aragonés de Inserción (Aragón), Salario Social Básico (Principado de Asturias), Prestación Canaria de Inserción (Islas Canarias) o, por no seguir Renta Social Básica (Cantabria).

15 La obtención del IMV, pese a su compatibilidad con los rendimientos del trabajo, también viene acompañado de un mecanismo incentivador al empleo y de la asunción de ciertas obligaciones de los beneficiarios en orden a participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y de figurar como demandantes de empleo en caso de no trabajar, como reza el Preámbulo de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

2.1.- Las competencias en materia social de las CCAA

Como ha sido reseñado, el legislador constitucional optó por la inclusión entre las competencias que las autonomías podrían asumir la «Asistencia social», expresión no exenta de dificultades cuando se trata de aquilatar su contenido y extensión, creando un panorama de mayor confusión la inclusión en el sistema de Seguridad Social de prestaciones «de carácter puramente asistencial» que toman forma en las prestaciones no contributivas. Esta situación da lugar al concepto actual de asistencia social capaz de integrar técnicas de protección externas al sistema de Seguridad Social —asumibles de manera clara por las CCAA— con otras que por su integración en el propio sistema serían reconducibles al art. 149.1.17.^a CE¹⁶, ostentando el Estado su exclusividad en tanto la norma que las ampara es considerada legislación básica de la Seguridad Social. A fin de aportar algo de luz y con un criterio finalista, el TC entiende por legislación básica aquélla que debe ser común y uniforme para todo el Estado por afectar a «principios o criterios básicos», a las «ordenaciones de carácter fundamental y general» o «sea preciso para asegurar un tratamiento uniforme y común de la materia»¹⁷, perteneciendo a la mentada categoría las normas reguladoras de las estructuras e instituciones fundamentales de la Seguridad Social como las relativas al campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación, acción protectora —en la que se encuadra la actual prestación del IMV—, gestión, régimen económico y régimen sancionador de la Seguridad Social¹⁸. La enorme amplitud de la materia hace que la competencia normativa del Estado sea prácticamente

16 DE LA VILLA GIL, L.E.: «La incidencia de las reformas estatutarias en el reparto constitucional y legal de competencias en materia de Seguridad Social y de Asistencia Social», en AA.VV. (MOLINA NAVARRETE, C., Coord.): *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Sevilla, (Mergablum), 2007, p. 187.

17 STC 1/1982 de 28 de enero.

18 Insistiendo en la cuestión de lo constituiría legislación básica en materia de Seguridad Social y por ende competencia exclusiva del Estado, la reciente STC 158/2021 de 16 Sep, 2021 (Rec.1140/2021) del Pleno del Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña sobre la vulneración de las competencias autonómicas en materia de Seguridad Social y asistencia social causada por el Real Decreto que regulaba el Ingreso Mínimo Vital, entendiéndose que es posible descartar la invasión competencial denunciada en tanto forma parte de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de Seguridad Social la fijación de los requisitos, alcance y régimen jurídico de las prestaciones de Seguridad Social y también la determinación de su modelo de gestión. Continúa el razonamiento del TC señalando que «la norma, al determinar el procedimiento para la solicitud, la tramitación y el reconocimiento del ingreso mínimo vital, instaurando un modelo de gestión atribuido al INSS, constituye legislación básica de la Seguridad Social y afecta, además, a su régimen económico, también competencia exclusiva del Estado en pro de garantizar la unidad presupuestaria del sistema, a través de los principios de unidad de caja y solidaridad financiera».

absoluta y sólo deje un espacio secundario —en una línea de posible complemento y mejora— a la competencia de las Comunidades Autónomas¹⁹. Sin embargo, la situación real ha distado de esta previsión siendo las prestaciones autonómicas —hasta el hito marcado por el IMV— las que venían aportando solución —con mayor o menor fortuna— a la situación de necesidad acuciante de sus ciudadanos, actuando como prestación principal y no meramente accesoria ante la ausencia de respuesta estatal de carácter no contributivo a las situaciones de pobreza extrema.

Así, en el contexto descrito adquiere especial importancia traer a colación lo dispuesto por el art. 42 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; por un lado, cuando procede en su apartado 1.c) a la inclusión del IMV como prestación comprendida en la acción protectora del sistema; por otro, su apartado 4 contempla la inclusión en acción protectora de la Seguridad Social de cualquier prestación de carácter público que tenga como finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva y ello sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las CCAA dejando al margen del ámbito protector del sistema las prestaciones de carácter público cuyo objetivo fuese complementar o mejorar prestaciones no contributivas así como las ayudas netamente asistenciales que las Comunidades Autónomas establezcan a favor de los pensionistas residentes en su territorio en virtud de las competencias que les reconoce el art. 148.1.20 CE²⁰.

La situación podría resumirse de la siguiente manera: por un lado, y fruto del marco competencial diseñado las CCAA han aprobado sus propias leyes de servicios sociales, en los cuales se definen sus principios orientadores, además de las prestaciones y servicios; por otro, aparece una prestación de carácter nacional, cuya regulación en el marco de la Seguridad Social la convierten en competencia exclusiva del Estado y llamada a convivir —sustituyendo o siendo completada— con las rentas diseñadas en los distintos marcos territoriales.

2.2.- Los salarios sociales y programas de renta mínima en el panorama español

Los programas autonómicos de rentas mínimas —conocidos como salarios sociales— son el reflejo del conjunto de políticas de rentas mínimas que instauraron durante la década de los años 90 de forma residual dentro del

19 CAVAS MARTÍNEZ, F. Y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis», *Anales de Derecho, Universidad de Murcia*, n.º 23, 2005, pp. 112 y 113.

20 MONEREO PÉREZ, J. L.: «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales, vol. I*, n.º 100, 2009, p. 300.

sistema de protección social cuya gestión correspondía a servicios sociales, presentando como rasgo común —aunque no único— ofrecer un ingreso mínimo garantizado en situaciones de necesidad probada.

El País Vasco ha sido pionero (1989) en el establecimiento de una prestación económica de carácter mínimo bajo la denominación de Ingreso Mínimo de Inserción, seguido posteriormente de otros programas autonómicos como el Ingreso Aragonés de Inserción (1993), el Ingreso Mínimo de Solidaridad (Castilla-La Mancha, 1995) [...], hasta el Ingreso Mínimo de Inserción Social de Ceuta (2010) o el Ingreso Melillense de Integración (2018).

El sistema de garantía de ingresos de las CCAA nace como una prestación de contenido económico y de prestación de servicios, que se encuadra en un Sistema global de protección social y que ha sido articulada por cada una de ellas, lo que supone la existencia de 19 garantías de ingresos mínimos diferentes y que, de hecho, cada autonomía regula cómo se determina y computa la carencia de recursos, así como la cuantía de la prestación económica y su proyección en el tiempo. Del mismo modo, es cada territorio el competente para decidir sobre la vinculación —mayor o menor— de sus programas con el cumplimiento de las obligaciones de inserción, y su repercusión en el acceso y mantenimiento de la prestación económica, lo que genera una diversidad muy significativa en función del lugar de residencia de los beneficiarios²¹.

Así, la respuesta a la pobreza mediante la creación de estas rentas parece responder a la existencia de ciertas lagunas o zonas grises en el sistema de protección social de entre las cuales es posible destacar la ausencia de cobertura del grupo poblacional formado por cuantos necesitando ayuda prestacional en orden a alcanzar unos estándares mínimos para el desarrollo de una vida en condiciones dignas no consiguen reunir todos los requisitos necesarios para percibirla, bien por no cumplir con el condicionante de la edad necesaria para acceder a la misma, por haber agotado prestaciones o subsidios de carácter contributivo y/o asistencial²² o por no haber llevado a cabo actividad profesional alguna²³. A mayor abundamiento, es posible detectar otra carencia importante por cuanto hace a la intensidad de la protección ofrecida ya que, aun teniendo acceso a las prestaciones por reunir

21 VALDUEZA BLANCO, M. D.: «La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral», *Panorama Social*, núm.29, 2019, p. 52.

22 Este es el supuesto del carácter subsidiario de la renta autonómica que estaría llamada a cubrir situaciones de necesidad como la que trae causa en la finalización de la percepción de la Renta Activa de Inserción (su percepción se limita a un máximo de 33 meses), renta constituida como una ayuda de carácter extraordinario del Servicio Público de Empleo Estatal perceptible tras agotar la prestación contributiva y los subsidios por desempleo a quienes no han sido capaces de reingresar en el mercado laboral siguen sin encontrar trabajo. La cuantía de este subsidio para el año 2022 se cifra en 463,2 euros/mes.

23 Este constituye otro rasgo diferenciador de las Rentas de Inserción Autonómicas y otras rentas en tanto la percepción de las primeras no guardan relación con la situación de

las condiciones para ser beneficiario de estas, en muchos casos la cuantía otorgada se muestra insuficiente para hacer frente al sostenimiento de la unidad familiar. En suma, el escenario descrito supondría la necesidad de agotar primero la vía prestacional establecida a nivel estatal —contributiva y no contributiva— adquiriendo un papel subsidiario y/o de complemento la ayuda que por la vía autonómica pudiera recibirse; las CCAA pueden complementar las cantidades recibidas si estiman que el IMV no es suficiente para garantizar un nivel de vida digno —es el caso de Navarra y País Vasco— o pueden complementar con su renta ayudas a determinados colectivos que consideren con especiales necesidades de ayuda. De hecho, presenta un carácter no sustitutivo respecto de las medidas de «ayuda social» que, como técnica de ayuda ha sido utilizada para que las CCAA pudiesen asumir competencias en materia de rentas mínimas de inserción, o ingresos de solidaridad o salario social, y que con distintas denominaciones han ido evolucionando hacia una asistencia social moderna que reconoce derechos subjetivos a las prestaciones económicas y serviciales dispensadas²⁴.

En todo caso, lo cierto es que antes de la llegada del IMV al panorama normativo cada CA disponía de prestaciones propias de carácter asistencial si bien eran difícil de calificar como renta mínima por cuanto su percepción se encuentra más ligada al disfrute durante un tiempo determinado que al fin fundamental que no es otro que la subsistencia de la situación de pobreza. A *sensu* contrario, la nueva y demandada prestación estatal aporta un elemento clave en la lucha contra las situaciones de necesidad cuando otorga el derecho a percibir la prestación económica durante todo el tiempo que subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión²⁵ —la situación de vulnerabilidad— y se cumplan los requisitos y obligaciones previstos, siendo susceptible de modificación al alza o a la baja si cambian las circunstancias personales, económicas o patrimoniales de la persona beneficiaria o de alguno de los miembros de la unidad de convivencia. Procede, así, la creación de una red básica y común para todo el Estado de modo que las CCAA puedan seguir desarrollando sus programas de rentas mínimas con otra función distinta que debería estar dirigida a complementar.

Pese a sus distintas denominaciones, las rentas autonómicas presentan una serie de características comunes que llevarían a su definición como prestación

empleo/ desempleo; a diferencia de la RAI que se solicita ante el SEPE, las rentas autonómicas han de ser solicitadas antes los servicios sociales de la Comunidad Autónoma o la Entidad Local en la cual el potencial beneficiario esté empadronado.

24 MONEREO PÉREZ, J.L. Y RODRÍGUEZ INIESTA, G.: «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n.º 24, 2020, p. 30.

25 MONEREO PÉREZ, J.: «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la “sociedad del riesgo”», *Lex Social*, vol. 10, n.º 2, 2020, p. 489.

social, de naturaleza económica y percepción periódica, cuyo fin es ayudar a aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza y/o exclusión social en una doble vertiente: por un lado, abre la posibilidad de obtener los alimentos básicos²⁶; por otro, ofrece acciones y apoyos para proceder a la integración social a través de programas y actividades de inserción social y laboral.

De entre estos caracteres comunes es posible resaltar los detallados a continuación:

- a) La edad del sujeto para poder erigirse en titular de la prestación constituye un elemento fundamental a la hora de poder acceder a la titularidad de una renta autonómica. Pese a que con carácter general la edad exigida por la mayoría de CCAA se sitúa a partir de los 25 años existen condicionantes que hacen posible minorar esa magnitud hasta los 18 años. El límite superior se hallaría situado en los 65 años de edad con carácter general —edad a partir de la cual el solicitante podría optar por pensiones contributivas o no contributivas del Sistema (incluido ahora el IMV)—, salvo excepciones como la de cuantos emigrantes retornados no tuvieran derecho a pensión al no cumplir el requisito de residencia legal previa en España, en cuyo caso será posible solicitar la prestación²⁷.
- b) La necesidad de estar empadronamiento en algún municipio de la Comunidad Autónoma y/o la residencia en la misma²⁸ durante cierto

26 Cabría entender por alimentos una concepción amplia, como la contenida en el art. 142 del Código Civil según el cual en esta categoría tendría cabida todo aquello es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, educación e instrucción. Pese a que la redacción de este artículo viene referida a las obligaciones del alimentista parece lógico pensar en que es extensible a las administraciones cuando asumen su labor protectora.

27 Este es el supuesto contemplado en el Art. 10 Decreto Legislativo 1/2019, modificado por Ley 2/2020, de 24 de noviembre, en cuanto a los requisitos a cumplir para el acceso a la Renta Garantizada de Ciudadanía.

28 En el sentido reseñado, el art. 6.1 a) Ley 15/2001, de 27 de diciembre de Renta Mínima de Inserción de Madrid; art. 10.1 a) Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León; art. 7.1 Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Salario Social Básico de Asturias; art. 7.1 Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción; art. 7.1 b) Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (Cataluña); art. 29.1 Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Cantabria; art. 7.1 b) Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia; art. 12 a) Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia; art. 10.1 a) Ley 9/2014, de 1 de octubre, regula la Renta Básica Extremeña de Inserción; art. 4 a) Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Ingreso Aragonés de Inserción; art. 6 Ley 5/2016, de 13 de abril, de Renta Social Garantizada, Illes Balears; art. 16 b) Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y e Inclusión Social del País Vasco; o, art. 9.2 y art. 2 de la Ley 14/2010 de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha.

periodo determinado²⁹ supone otro de los condicionantes más importantes. Pese a la aparente claridad terminológica la residencia tampoco es un criterio uniforme en todas las autonomías; mientras que algunas normas exigen de la residencia legal en algún municipio de la Comunidad —Castilla y León, Extremadura o las Islas Canarias— otras inciden en la necesidad de que tal residencia sea efectiva, continuada e ininterrumpida para poder general el derecho³⁰ —Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Galicia y Cataluña—. En otro extremo se encuentran cuantas no exigen sino la mera residencia como es el supuesto navarro.

- c) La unidad de convivencia es el marco de referencia para poder optar a la prestación. Con diferentes denominaciones (unidad de convivencia, unidad familiar o incluso unidad económica de convivencia), exigiendo en muchos casos un periodo mínimo de constitución previa. Para concretar quien forma parte de la misma lo común es referirse a la persona solicitante y/o, en su caso, a un conjunto de personas, que deben convivir en un mismo espacio, en el mismo domicilio, vivienda, espacio y mantener un determinado vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad, reconociendo ciertas relaciones análogas a las legalmente instituidas.
- d) De entre los rasgos comunes más destacados es preciso reparar en la necesidad que las diferentes normas establecen de haber solicitado y/o agotado cualquier otra prestación a la que el titular pudiera tener derecho. Este rasgo adquiere mayor relevancia en el contexto actual del IMV por cuanto el acceso a la prestación autonómica en gran parte de CCAA pasa por haber agotado cualquier otra prestación o recurso que el sistema nacional o autonómico pudiera proporcionar.
- e) La finalidad de las rentas territoriales de garantizar la atención de necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión encuentra nexo indisoluble con acciones tendentes a promover la integración social y laboral combinando políticas pasivas y reparadoras con otras de carácter activo que permitan a los beneficiarios en mayor medida alejarse de las situaciones de exclusión social. En el sentido apuntado, cada territorio diseña programas de acompañamiento para los perceptores de las ayudas que con diferentes denominaciones —proyecto individualizado de inserción, programa personalizado de inclusión; convenio de incorporación social;

29 Algunas normas no exigen la necesidad de cumplir con un periodo mínimo de empadronamiento (entre varios Cataluña y Baleares), mientras que otras requieren de un tiempo de empadronamiento que oscila entre el año y los tres años anteriores a la presentación de la solicitud.

30 En este sentido cabe recordar que estar empadronado no significa tener la residencia, condición para obtener el IMV.

plan individualizado de inserción...— adquieren el carácter de un auténtico condicionante, ya que se contempla entre los requisitos para acceder a la prestación y/o para el mantenimiento de la misma y/o entre las obligaciones de titulares y/o beneficiarios. Las acciones son variadas dependiendo de la CCAA pero vinculadas siempre a la inserción social y laboral.

De entre los señalados, y en relación directa con la necesidad de agotar cualquier otra vía prestacional, aparece como elemento dirigido en mayor medida a la lucha contra la pobreza la función de complemento o subsidiariedad de la renta territorial, presentando compatibilidad con otras ayudas o prestaciones nacionales³¹ destinadas a paliar las situaciones de necesidad en orden a conseguir una prestación más digna.

Su regulación en las normas autonómicas —si bien no en todas— ha supuesto la configuración de estas prestaciones como un auténtico derecho subjetivo, constituyendo su reconocimiento una obligación para la Comunidad Autónoma siempre que se cumplan los requisitos o exigencias legalmente establecidos³².

La posibilidad de completar o complementar mediante cantidades adicionales las rentas del individuo o la unidad familiar supone un «extra» de protección para aquellos que adolecen de carencia de recursos. En tal sentido, el Preámbulo de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV, refiere expresamente que para proceder al cómputo de ingresos «quedan expresamente excluidas las prestaciones autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas» configurando el mínimo vital como una prestación «suelo» que se hace «compatible con las prestaciones autonómicas que las CCAA, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad», todo ello respetando el principio de autonomía política y desarrollo competencial territorial, dando plena libertad a las CCAA para modular su acción protectora y adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al

31 Dentro del propio marco prestacional nacional y en orden a evitar duplicidades se ha procedido a eliminar la prestación del INSS por hijo o menor acogido a cargo sin discapacidad (o con discapacidad inferior al 33 por ciento), respecto a la que ahora es incompatible a pesar de que se puede solicitar un IMV transitorio que la sustituya. De esta manera se intenta que no haya duplicidades, es decir, que una persona no pueda cobrar dos pensiones a las que podría acceder por el mismo motivo. El INSS cuenta con un plazo de hasta seis meses (novedad del Real Decreto-ley 3/2021, ya que antes eran solamente tres) para enviar al domicilio del interesado la resolución de la solicitud. En cualquier caso, la cuantía de la prestación se actualizará a día 1 de enero de cada nuevo año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior.

32 En el sentido señalado, el art.2 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital lo configura de forma expresa como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

tiempo —y aquí la importancia del mantenimiento de estas rentas como instrumento eficaz contra la pobreza— que el Estado preserva su papel como última red de protección asistencial en todo el territorio nacional.

Es un hecho la disparidad o divergencia existente cuando se desciende al estudio de los niveles de pobreza y las tasas de desempleo de los territorios que conforman el panorama nacional; así las cosas, precisamente deberían ser los territorios más pobres los que gozaran de rentas autonómicas más generosas en cuantía y extensión temporal. Sin embargo, las tasas de pobreza por Comunidades muestran una gran heterogeneidad en materia de protección social que no siempre se corresponde con esta realidad.

Como es posible constatar a partir de los datos recogidos en los gráficos 1 y 2 (referidos al año 2021), en gran parte de los casos muestra la existencia de una falta de correspondencia entre el nivel de pobreza de los ciudadanos de una determinada zona y la prestación autonómica de la que pueden ser perceptores, por cuanto ésta última estará determinada e íntimamente ligada a las cantidades que presupuestariamente cada Comunidad decida destinar a esta parte de la asistencia social.

Gráfico 1



Fuente: INE.

Autor: Elaboración propia.

Gráfico 2



Fuente: Leyes autonómicas de asistencia social y presupuestarias.

Autor: Elaboración propia.

Los supuestos más llamativos se producen en la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco donde existen menores niveles de pobreza y, sin embargo, las prestaciones de renta mínima son de las más elevadas del panorama autonómico. En el extremo contrario, Ceuta y Melilla ostentan unos porcentajes muy elevados de población en riesgo de pobreza y, sin embargo, las prestaciones que ofrecen son sensiblemente menores que las del resto de CCAA. Por otro lado, si comparamos estas cantidades con las que se podrían recibir a través del IMV —partiendo de escenarios similares de unidades familiares formadas por un solo miembro— la mensualidad establecida es de 469,93 €/mes (5.639,20 € anuales en 12 mensualidades)³³, que se correspondería con el 100 % del importe anual de las pensiones no contributivas fijado en los Presupuestos Generales del Estado.

³³ A principio del año 2022, los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital recibirán una paga compensatoria (del 1,6 %) por la revalorización de 2021, que fue inferior al IPC registrado este año.

A la vista de los datos expuestos la cantidad asignada por la prestación estatal superaría en la mayoría de los casos a la de carácter territorial para un solo perceptor. Sin embargo, existen circunstancias concretas que llevan a un incremento de las prestaciones —tanto estatales como autonómicas— como es la existencia de más miembros en la unidad familiar, lo que permite a ciertos territorios complementar su prestación con la del mínimo vital. El reto autonómico ahora es decidir si complementar con sus rentas —y cómo hacerlo— o sustituir su prestación por el mínimo garantizado por el Estado, situación que cobra mayor relevancia en aquellos territorios que ofrecían una renta o ayuda de mayor cuantía IMV y que deberán optar por la adjudicación de un complemento a la prestación o ampliar el ámbito de aplicación subjetivo de sus perceptores.

III.- PROGRAMAS DE RENTAS COMO VÍA DE COMPLEMENTO Y/O DE SUSTITUCIÓN

Partiendo del panorama de rentas mínimas en España caracterizado por la diversidad territorial, normativa y financiera dependiente de cada una de las CCAA, la diversa naturaleza de la normativa reguladora, las denominaciones, flexibilidad de los requisitos de acceso o intensidad protectora dependen, en buena parte, del modelo de inclusión del territorio en términos de reconocimiento de derecho, desarrollo de planes de inclusión, compromiso institucional o participación de distintos niveles administrativos, departamentos y gestores de programas.

Con los condicionantes anteriormente descritos, las distintas CCAA se encuentran ante la disyuntiva de complementar el IMV con sus rentas, ofreciendo así un plus de protección sobre la básica marcada por el Estado o proceder a la sustitución de las propias por una prestación garantizada por el sistema no contributivo de la Seguridad Social.

Una de las mayores deficiencias mostradas por los programas de rentas mínimas o de inserción es el derivado de la exigencia de unos requisitos exhaustivos que dejan fuera a un elevado número de potenciales perceptores³⁴; esta cuestión junto a la reseñada indefinición temporal de la prestación

34 Como ha sido reseñado, la edad, la residencia permanente y/o empadronamiento o la necesidad del compromiso de inserción laboral son fuertes condicionantes para la percepción de estas rentas. Frente a estos condicionantes, el IMV solo precisa de un año de residencia legal en España o estar inscrito como demandante de empleo. Precisamente esta última es una cuestión controvertida por cuanto los programas de rentas mínimas «podrían desincentivar la incorporación al mercado laboral»: GALA DURÁN, C.: «El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes», Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, núm.1, 2020, p.120., especialmente cuando una de las condiciones de elegibilidad es ser desempleado y que uno de los retos más complejos a los que se enfrentan estos programas es el crecimiento en todos los países del porcentaje de trabajadores que reciben remuneraciones inferiores al umbral de pobreza mientras que el acceso al

estatal refuerza, precisamente, ese carácter de garantía para hacer frente a necesidades básicas frente a la temporalidad de muchas rentas territoriales³⁵ en el marco de un conjunto de políticas articulada en torno a una prestación que pretende reducir la pobreza y la desigualdad en España.

La institucionalización de una prestación con carácter universalista y para toda España cuyo importe es superior al establecido en muchos de los programas de renta mínima de inserción ha llevado a un alto número de autonomías —a diferencia de otras que lo complementan— a optar por la sustitución de sus programas o a mantenerlos con carácter subsidiario para los supuestos en los que no se cumplan los requisitos para acceder al mínimo vital. Así, la solicitud de la renta autonómica supone haber sido previamente peticionario del IMV y no haberlo recibido por no contar con las exigencias requeridas³⁶.

Entre aquellos territorios que han mantenido los sistemas de renta mínima se encuentran las CCAA de Andalucía, Murcia, Principado de Asturias, La Rioja, Comunidad de Madrid, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, mientras que otros han optado por complementar la prestación garantista nacional, como los supuestos de la Comunidad de Extremadura, Cataluña, Canarias, Illes Balears, Comunidad Valenciana, Aragón, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.

3.1. Los programas autonómicos de sustitución de rentas

Han sido muchas las autonomías que ante la presencia de dos prestaciones que, al menos en apariencia, vienen a cubrir la misma necesidad han optado por sustituir sus rentas por el recién llegado IMV, sobre todo en aquellos supuestos en los que las rentas territoriales ofrecidas eran de menor cuantía que las ofertadas ahora por la vía estatal. De este modo, las CCAA vendrían a ofrecer su prestación de manera subsidiaria, estando los beneficiarios obligados a agotar todas las vías de petición de subsidios antes de proceder a su acceso. Algunas comunidades exigen la documentación que acredite que tal vía se ha llevado al extremo.

Ingreso Mínimo Vital dependerá exclusivamente del nivel de ingresos y del patrimonio de la persona que lo solicite, independientemente de si el beneficiario está o no en situación de desempleo.

- 35 Entre aquellas que se mantienen con carácter indefinido siempre que los beneficiarios cumplan los requisitos que dieron lugar a su concesión cabría citar la otorgada por el Principado de Asturias, Cantabria o Illes Balears.
- 36 FERNÁNDEZ ORRICO, J., GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J.A. Y PAGÁN MARTÍN-PORTUGUÉS, F.: «Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el ingreso mínimo vital», en AA.VV. (CAVAS MARTÍNEZ, F. Y GARCÍA ROMERO, B., Coords.): *El ingreso mínimo vital: una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Madrid (BOE), 2021, p. 407 y ss.

En cuanto a quienes han procedido a la sustitución de la renta mínima, el Principado de Asturias mantiene su prestación del Salario Social Básico, que, siendo inferior al Ingreso Mínimo Vital, sería otorgado con carácter subsidiario de tal modo que la imposibilidad de obtener el mínimo vital por falta de cumplimiento de requisitos abriría el camino a solicitar la prestación regional. La concesión de la renta autonómica supone aceptar las medidas complementarias asociadas a la misma: las medidas complementarias de integración e inclusión social o la necesidad de que el beneficiario busque empleo de manera activa. Es complementario y subsidiario de cualquier otro tipo de recurso, derecho, rendimiento de bienes y prestación social económica y tendrá en consideración los rendimientos del trabajo remunerado para el cómputo de ingresos.

En similar dirección, Castilla y León y Castilla-La Mancha recogen la subsidiariedad de sus prestaciones —Renta Garantizada de ciudadanía e Ingreso Mínimo de Solidaridad— y respecto a cualquier prestación de cualquier sistema público de protección de tal manera que deberá haber solicitado y agotado su percepción. La función de complementariedad de la renta supone que vendrá a aportar unos ingresos extraordinarios sobre los que tuviera la unidad familiar en su conjunto hasta el importe que de prestación pudiera corresponder. Se trata así de una prestación es subsidiaria respecto a cualquier prestación, contributiva o no contributiva, así como de cualquier otro sistema público de ayuda, excluyendo de la función de complemento a cuantos solicitantes fueran titulares de prestaciones de la Seguridad Social o de cualquier otro sistema público de protección, a salvo de ciertas excepciones establecidas en su normativa reguladora, lo que deja fuera de la prestación a aquellos que solicitan el IMV como prestación no contributiva del Sistema. En su ámbito territorial constituiría la última red de protección y complementaría cualquier otro ingreso y/o prestación económica a que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de la unidad familiar o de convivencia con la excepción reseñada —titularidad de prestaciones que procedan de las acciones protectoras de la Seguridad Social, en cualquiera de sus modalidades contributiva o no contributiva, o de cualesquiera otros regímenes o sistemas públicos de protección—, en cuyo caso será incompatible. A su obtención se encuentra asociado un proyecto individualizado de inserción además de estar obligados a su inscripción como demandantes de empleo, si bien, la norma no contempla incentivo alguno al empleo.

La comunidad cántabra presenta el carácter subsidiario o complementario de su prestación —Renta Social Básica— respecto a otras del carácter público protectoras en los términos *supra* mencionados con el objetivo de posibilitar a las personas en situación o riesgo de exclusión social, la cobertura de las necesidades básicas y proporcionarles los medios necesarios para la incorporación a la comunidad mediante la participación en Convenios de Incorporación Social. La renta de Cantabria si contempla inventivos al empleo tácitamente cuando exige la concurrencia de ciertas circunstancias tasadas

para proceder a la suspensión de la prestación en el supuesto de obtener ingresos de una actividad laboral cuya duración sea inferior a seis meses³⁷.

Bajo la denominación de Renta de Inclusión Social (RISGA), Galicia ofrece a cuantos tienen residencia efectiva y constatada por los servicios sociales y estén empadronados en cualquiera de los ayuntamientos comunitarios durante los 6 meses anteriores a la presentación de la solicitud, un ingreso que aparece asociado a un proyecto de integración social y, en su caso, a un acuerdo para la integración socioeducativa de las personas menores y el convenio de inclusión socio laboral con compromiso de actividad.

Pese a tratarse de una ayuda no condicionada a la búsqueda de empleo, la prestación es de mayor cuantía cuando el beneficiario acepta seguir un itinerario de inclusión —la cuantía del complemento de inserción podrá alcanzar un máximo de un 50 % del importe mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)— y de acceso al empleo. También vendrá acompañada de un tramo de transición al empleo consistente en un complemento de ingresos gradualmente descendente y por un período tasado de tiempo para estimular y favorecer la incorporación a un puesto de trabajo. La normativa impide la compatibilidad de la percepción de esta renta con las pensiones no contributivas o cualquier otra prestación o pensión de cuantía igual o superior de dichas pensiones.

Madrid es una de las comunidades que teniendo un mayor número de perceptores de renta mínima ha optado por mantener su Renta Mínima de Inserción solo subsidiariamente para cuantos no cumplan los requisitos del IMV y residan de manera habitual en la Comunidad, acompañando este ingreso con un programa individual de inserción y un proyecto de integración en el supuesto de encontrarse en riesgo de exclusión. La propia norma reguladora establece su subsidiariedad respecto de cualquier otra pensión a la cual pudiera acceder el titular de la prestación, o los miembros de su unidad de convivencia, sean del sistema de la Seguridad Social, de otro régimen público de protección social sustitutivo de aquella, de las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, u otras prestaciones que, por la identidad de su finalidad y cuantía con las anteriores, pudieran determinarse de manera reglamentaria³⁸. Pese a que no establece medidas dirigidas a conseguir empleo, si exige su búsqueda activa —salvo que el itinerario diseñado en su programa individual de inserción determine que no se encuentre en situación de incorporarse al mercado laboral— y no permite la

37 La suspensión de la renta por causa laboral requiere que los ingresos obtenidos del trabajo sean iguales o superiores a la cuantía de la Renta Social Básica y que la actividad laboral sea superior a un mes o que el cómputo de los días trabajados efectivamente, en el caso de contratos de trabajo por días, sumen un total de treinta días durante un período de tres meses.

38 Art. 4.1, Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

baja voluntaria en el trabajo para lograr el acceso a la prestación o rechazar ofertas de empleo adecuadas a sus capacidades y habilidades, que darían lugar a la pérdida del derecho a la renta.

El empadronamiento y residencia —legal para los extranjeros— durante al menos un año en La Rioja es requisito indispensable para el acceso a la Renta de Ciudadanía. Está destinada a aquellos que no cumplan los requisitos para el Ingreso Mínimo Vital, pero sí los de la comunidad exige para la percepción de su renta propia; este sería el supuesto de orfandad, o solicitantes de asilo. Acompañado su titular de un proyecto Individualizado de Inserción, obliga su inscripción en el Sistema de Empleo correspondiente y no rechazar una oferta de trabajo adecuada con posible exoneración si por sus características personales y/o sociales no pudiera trabajar. Su condición de subsidiariedad con cualquier otra prestación, contributiva o no contributiva, de cualquier otro régimen públicos de protección supone la necesidad de solicitar con carácter previo las prestaciones a las que se pudiera tener derecho.

En Murcia, la Renta Básica de Inserción es de un importe menor al establecido en el IMV pero se permite compatibilizar las dos prestaciones si bien la renta autonómica adquiere un papel complementario viéndose reducida o incluso extinguida ante la percepción del mínimo vital. Su reconocimiento precisa de la previa solicitud del resto de prestaciones a las que fuera posible acceder y no tener acceso a otras prestaciones de desempleo, pensión o ayuda de análoga naturaleza proveniente de la Administración Pública, por importe igual o superior a la cuantía de la prestación correspondiente. Su concesión lleva aparejada la participación en los proyectos de inserción y/o de integración social desarrollados por la asistencia social. No contempla ningún incentivo para el empleo y es causa de extinción de la renta la realización de un trabajo de duración superior a seis meses, por el que se perciba una retribución igual o superior al de la prestación económica calculada o el rechazo de una oferta de empleo adecuado.

La cantidad otorgada por la prestación nacional en concepto de mínimo vital supera la Renta Mínima de Inserción Social andaluza haciendo incompatible la percepción de ambas prestaciones en tanto la segunda exige no superar la cantidad asignada por el mínimo vital. La percepción ha de ir acompañada de un plan de inclusión sociolaboral e indisolublemente unido a la búsqueda de empleo, no sólo del titular del derecho sino de cuantos beneficiarios configuren la unidad familiar; en este sentido cada miembro ha de inscribirse en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo, participar activamente en el diseño, desarrollo y seguimiento del Plan de inclusión sociolaboral y no rechazar injustificadamente ofertas de empleo adecuadas. La suspensión de la prestación en los supuestos de suscripción de un contrato de trabajo temporal de duración igual o inferior a 6 meses por cualquiera de los miembros de la unidad familiar que suponga unos ingresos mensuales superiores a la cuantía que le correspondiera por la prestación de

la unidad familiar conlleva grandes carencias de protección social e incertidumbre por cuanto la temporalidad del contrato asegura de manera muy precaria las rentas futuras.

La renta mínima autonómica presenta un carácter complementario con cualquiera de los recursos de los que disponga la unidad familiar y con cuantas prestaciones económicas y de servicios pudieran tener derecho los beneficiarios y subsidiario con respecto a cualquier prestación de carácter contributivo o no contributivo, así como a cualquier régimen o sistema público o privado de protección social o de análoga naturaleza, que pudieran ser concedidas a la persona titular.

Por último, entre aquellas comunidades que sustituyen su prestación por la otorgada desde el ámbito estatal se encuentran las Ciudades Autónomas de Ceuta —que mantiene su Ingreso Mínimo de Inserción Social de manera subsidiaria— y Melilla —que reproduce dicha actuación con su Ingreso Melillense de Integración— por cuanto los mínimos de ambos se encuentran alejados de llegar al mínimo ofrecido por el IMV.

3.2. Los programas de complemento frente al reto de la pobreza y la exclusión.

Frente a las situaciones relatadas, otras comunidades han tomado la decisión de complementar la prestación homogénea estatal con aquellas que sus normas autonómicas tenían reconocidas. Este aporte extraordinario supone verdaderamente un incremento en materia de protección social importante dejando de nuevo en entredicho la pretendida igualdad en prestacional en todo el territorio nacional con refugio en el desarrollo competencial en materia de asistencia social. De hecho, algunas de estas CCAA incluso han reclamado la gestión del IMV como es el supuesto del País Vasco, Navarra, Cataluña y la Comunidad Valenciana³⁹.

39 En virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 5.ª de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, tendría cabida la posibilidad de que el País Vasco y Navarra, por razón de su régimen foral, sean ellas mismas quienes gestionen esta prestación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en el sentido de mantener la gestión en manos del Estado por cuanto entiende que no se trata de un mecanismo de protección social que actúe «extramuros del sistema de la Seguridad Social», sino que es una prestación destinada a poner remedio a situaciones de necesidad y supone una «concepción evolutiva por la que el Estado modula su acción protectora». Así, dice que la controversia debe abordarse desde la óptica de las competencias de la Seguridad Social y no desde el prisma de la «asistencia social» (Cit., STC 158/2021 de 16 septiembre, 2021 (Rec.1140/2021)). Por otro lado, la Disposición Adicional 4.ª si contempla el estudio por parte del Gobierno de la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación.

El País Vasco fue la primera comunidad autónoma en establecer una renta mínima —Renta de Garantía de Ingresos (RGI)— que hoy mantiene y complementa al mínimo vital para paliar las carencias de ingresos de sus ciudadanos, siendo la más elevada en cuantía del panorama español (tomando como referencia un solo beneficiario). La renta está destinada a aquellos que no disponen de recursos o cuyos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas, siempre que reúnan los requisitos exigidos. Incluyen, así, tanto desempleados como aquellos cuyo salario es escaso, perceptores de escasas pensiones de jubilación o de otro tipo —personas con incapacidad permanente absoluta o no insertables laboralmente— que cuenten con unos recursos mensuales inferiores a la cuantía de la RGI, inmigrantes que carecen de permiso de residencia u otras situaciones de análoga necesidad. Pese a todo, esta renta se encuentra condicionada a la previa solicitud de todas las ayudas a las que se tuviera derecho, pero una vez concedida actúa como elemento de mejora del mínimo vital.

La norma bajo cuyo amparo se regula esta prestación establece un vínculo estrecho entre las prestaciones económicas de renta básica y el derecho al trabajo y la concibe como la consolidación del principio de doble derecho, que reconoce tanto el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerse en cuantía suficiente del empleo o de los diversos regímenes de protección y asistencia social, como el derecho a recibir apoyos personalizados para la inclusión laboral y social, mediante la participación obligada en un convenio de inclusión, poniéndose así en práctica el principio de reciprocidad entre la Administración y los ciudadanos en situación de exclusión. En el itinerario señalado incluye medidas específicas de intervención y convenios de inclusión activa. Para un tratamiento integral en la lucha contra la pobreza y la exclusión contempla rentas complementarias a los ingresos del trabajo y prestaciones complementarias de Vivienda (PCV) que vendrían a cubrir con un extra los gastos de alojamiento —alquiler fundamentalmente— de los beneficiarios de las rentas de garantía de ingresos. Su vinculación inequívoca con el empleo supone un férreo compromiso por el beneficiario de suscripción de un Convenio de Inclusión Activa cuyos contenidos, orientados a facilitar tanto su propia inclusión social y/o laboral como la del resto de los miembros de la unidad de convivencia, se definirán de mutuo acuerdo entre la persona titular y el Servicio Vasco de Empleo en colaboración, si fuera necesario, con los Servicios Sociales municipales. La colaboración entre administraciones se pone de manifiesto ante la participación activa del servicio de empleo vasco (Lanbide) como organismo responsable de facilitar los servicios y recursos que ayuden a los beneficiarios de esta renta en su camino hacia la inserción laboral.

Cataluña ofrece la segunda prestación autonómica propia más elevada denominada Renta Garantizada de la Ciudadanía que combina con el mínimo vital de tal modo que la cuantía máxima que un beneficiario puede percibir es la esta-

blecida por la renta autonómica. Se trata de una prestación social de naturaleza económica y percepción periódica a través de la cual se aseguran los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza, a fin de promover su autonomía y participación activa en la sociedad. Constituida como un derecho subjetivo es posible percibirla en dos niveles diferentes: por un lado, existe una prestación garantizada, no condicionada, sujeta a los requisitos que establece la ley; por otro, es posible acceder a una prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de un plan de inclusión social o de inserción laboral, el cual tiene la finalidad de superar las condiciones que han llevado a necesitar la prestación. Su cuantía mensual se encuentra ligada a Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC) — 100 % del IRSC para las unidades familiares de una persona— reproduciendo el mecanismo establecido en otras autonomías cuyas prestaciones suponen un porcentaje determinado del IPREM.

La Comunidad Foral de Navarra también ha asumido la coordinación del IMV a nivel autonómico complementado la Renta Garantizada al mínimo vital hasta el máximo de las cantidades que por la vía autonómica pudieran obtenerse⁴⁰ y que aparejarán la aceptación de un convenio de Inclusión Social, la participación en actividades de inserción sociolaboral y los estímulos al empleo que se entiendan convenientes. En este sentido, la obtención de la renta está íntimamente ligada al empleo; buena muestra de ello es la forma de llevar a cabo el cómputo de recursos del solicitante en el cual quedarán excluidos una parte de los rendimientos de las actividades laborales —determinada de manera reglamentaria⁴¹— o la valoración que de los ingresos procedentes de actividades laborales que con carácter sobrevenido pudieran percibir cualquiera de los miembros de la unidad familiar. De manera más específica, los supuestos de contratos laborales subvencionados públicamente mediante programas de fomento del empleo o de inserción sociolaboral no serán de aplicación los estímulos previstos en los puntos anteriores.

Más cercana en el tiempo, la Renta Extremeña Garantizada⁴² viene a complementar la percepción de otros ingresos o prestaciones públicas —incluido

40 En términos cuantitativos la prestación ofrece para una unidad familiar de un adulto una cantidad de 636,73 € mientras que el mínimo vital para el mismo año (2021) es de 469,93 €. Ello supone que la autonomía además de afrontar el pago prestacional a aquellos que no pueden acceder al mínimo vital proceda a completar la prestación nacional en 166,8 €.

41 El art. 12, del Decreto Foral 26/2018, de 25 de abril, de desarrollo de los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada, determina los conceptos computables para generar el derecho a la Renta Garantizada. Al concreto respecto de rendimientos del trabajo por cuenta ajena (art. 12.1. a) se contabilizarán los ingresos brutos mensuales, incluyendo la parte proporcional de las pagas extras y las retenciones por IRPF, a los que se les deducirán las cotizaciones satisfechas a la Seguridad Social, y en su caso las cantidades abonadas por derechos pasivos, mutualidades de carácter obligatorio o similares.

42 Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada.

el IMV— y ostenta una naturaleza subsidiaria respecto de cualquier otro tipo de recursos y prestaciones económicas que pudieran preverse en la legislación vigente que, en todo caso, deberán hacerse valer íntegramente con carácter previo a su solicitud. Constituye, así, una obligación o requisito el haber solicitado previamente las prestaciones, pensiones o subsidios de toda índole que pudieran corresponder al beneficiario de cualquiera de las Administraciones públicas competentes. Además de cuantas pudieran corresponder con carácter público, el solicitante ha de agotar las vías «privadas» de obtención de recursos adquiriendo el compromiso de ejercer cuantas acciones legales fueran necesarias para el establecimiento y pago de pensiones por alimentos y/o compensatorias. La concesión lleva aparejado el seguimiento de un programa de acompañamiento para la inclusión y/o un proyecto de inserción, además de imponer al beneficiario la obligación de participar en las actuaciones de empleo y formación que se determinen en su programa y no haber rechazado oferta adecuada de empleo ni haber cesado voluntariamente en una relación laboral en los seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud ni durante el periodo de percepción de la renta.

La Comunidad Valenciana es una de las que han solicitado la gestión de la prestación nacional —pendiente aún de resolución— y mantiene una dicotomía prestacional autonómica (Renta Complementaria de Ingresos y Renta de Garantía). La norma de su creación entiende que Renta Valenciana de Inclusión (RVI) constituye un derecho subjetivo de duración indefinida, siempre que se mantengan en el tiempo los requisitos y condiciones que originaron el derecho a su percepción y que permitan su renovación. Vendrá constituida por una prestación económica y/o una prestación profesional para realizar un proceso de inclusión social, ambas dirigidas a garantizar la calidad ofreciendo cobertura a las necesidades básicas de la unidad de convivencia con el objetivo claro de combatir la exclusión y la vulnerabilidad social. En esta dirección podrá estar vinculada a otros mecanismos y actuaciones de apoyo que facilitan la inclusión como el acceso a una adecuada educación, a la formación, al empleo, a la vivienda, a la promoción de la salud y de la autonomía personal y la autodeterminación, a la cultura, al acceso y formación a las tecnologías de la información y la comunicación, a la movilidad, a la participación social y a la formación en igualdad de género y oportunidades.

En el marco descrito —RVI— Según la situación de vulnerabilidad económica, social o laboral de la persona y su unidad de convivencia es posible acceder al siguiente sistema de apoyo prestacional:

- a) **Renta Complementaria de Ingresos**, que comprende la situación de quienes cuentan con ingresos, pero estos resultan insuficientes para atender los gastos asociados a las necesidades básicas. En esta modalidad es contemplada tanto la escasez de rentas procedentes del trabajo (Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo) como la que

tiene su origen en pensiones o prestaciones sociales compatibles⁴³ (Renta Complementaria de Ingresos por Prestaciones), pero insuficientes para hacer frente a los gastos asociados al mantenimiento de una vida digna y no alcancen el importe de esta modalidad de renta.

- b) **Renta de Garantía**, cuya protección tiene por objetivo paliar las necesidades de unidades de convivencia en situación de exclusión social o de riesgo de exclusión social cuyo nivel de recursos económicos no alcance el importe de la modalidad de renta de garantía que se trate, bien de la Renta de Garantía de Ingresos Mínimos (RGIM) —cuya obtención supone la no existencia de menores en la unidad e convivencia y la carencia de suscripción de un acuerdo de inclusión social—, o bien de la Renta de Garantía de Inclusión Social (RGIS), cuyo titular y, en su caso, beneficiarios, han de suscribir de manera voluntaria un acuerdo de inclusión social.

En ambos supuestos la prestación es de naturaleza económica y/o prestación profesional de carácter periódico. La prestación profesional se materializa en un conjunto de intervenciones sobre el individuo que con carácter preventivo o rehabilitador tratan de atender las situaciones de necesidad social o laboral, de promoción de la autonomía y la inclusión social de la ciudadanía, así como la atención sociosanitaria y socioeducativa; por otro, un sistema de ingresos asociado a la suscripción voluntaria de la persona titular o las personas beneficiarias de un acuerdo de inclusión (Renta de Garantía de Inclusión Social).

Pese a contar ambas rentas con un programa personalizado de inclusión e itinerarios de inclusión social, en la RGIS los ingresos mínimos garantizados contemplan el apoyo económico a los procesos de inclusión social e inserción laboral vinculado a los acuerdos e itinerarios previstos en la norma reguladora⁴⁴. Este supuesto exige, además de la mentada aceptación de los compromisos y obligaciones de titulares y beneficiarios, la inscripción como demandantes de empleo, la participación en las acciones de mejora de la empleabilidad en las que fuese prescrito en el correspondiente itinerario y la participación en el itinerario de inclusión social desarrollado por los servicios sociales o entidades colaboradoras.

Con independencia de su relación o no con el trabajo se trata de ingresos totalmente compatibles con el mínimo vital siendo posible mantener la prestación de carácter profesional cuando la diferencia entre ambas prestaciones sea cero. Pese a la subsidiariedad respecto a las prestaciones económicas

43 Entre ellas se incluyen las Pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, no compatibles con trabajo remunerado; la Prestación del Fondo Nacional de Asistencia Social; las prestaciones que traen causa en el SOVI no concurrente; y la Prestación por Incapacidad Permanente del Sistema Nacional de la Seguridad Social.

44 Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de Renta Valenciana de Inclusión.

previstas en otros sistemas de protección social — estatales o autonómicos — y a constituirse como un último recurso de protección social, su cuantía es superior para un solo beneficiario — se corresponden con el 70 % del SMI para una persona — a la otorgada por el mínimo vital adquiriendo la comunidad el compromiso de complementar con su renta la cantidad recibida de la administración nacional.

La Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital⁴⁵ (PACIMV), modificó el al Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) ante la llegada del IMV al panorama prestacional. La reciente norma que avala su creación la contempla como renta periódica de carácter social, naturaleza económica y duración indefinida mientras subsistan las condiciones que dan lugar a su percepción, que se configura como un derecho subjetivo de las personas que carezcan de ingresos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas y cumplan los requisitos establecidos, de carácter subsidiario, y en su caso complementario, de cualquier otro ingreso, prestación o recursos a los que tenga derecho la unidad de convivencia, por lo que queda condicionado a la solicitud del ingreso mínimo vital o de cualquier otra prestación o pensión a las que tenga derecho la unidad de convivencia con carácter previo. Pese al condicionamiento a la petición previa del mínimo vital la propia norma atribuye de manera expresa a la PACIMV un carácter complementario para las personas que sean beneficiarias del IMV, hasta la cuantía que les pudiera corresponder, resultante de la vulnerabilidad económica determinada para la concesión de este ingreso. Con una cuantía básica para una persona beneficiaria individual de 522 €, cuando complemente la cuantía del IMV, tomará como base la determinación de la vulnerabilidad económica de este, aplicando el complemento resultante a la persona beneficiaria o la unidad de convivencia perceptora del mínimo nacional.

Por cuanto hace a la renta canaria, la norma reguladora la considera como prestación que debe ofrecer una ayuda económica, que recibirá el nombre de Ayuda Económica Básica, con la finalidad de cubrir las necesidades básicas de la vida a quienes, por carecer de recursos materiales, se encuentren en situación de mayor desigualdad social respecto al promedio de la población canaria, y otra de carácter integrador social a través de un conjunto de actividades de inserción, dirigidas a transformar o prevenir situaciones de necesidad relacionadas con dificultades de inserción social, laboral y escolar, o ligadas a razones de desestructuración familiar, educativa, o desajustes personales⁴⁶.

A través del Decreto Ley 16/2020, de 24 de septiembre procedió a la modificación del art. 6 de la norma originaria para su adaptación al Ingreso Mínimo

45 Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social.

46 Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.

Vital configurando su prestación básica como subsidiaria de las pensiones que pudieran corresponder a los miembros integrantes de la unidad de convivencia de la persona solicitante, sean del sistema de la Seguridad Social, o de cualquier otro régimen público de protección social y condicionando su otorgamiento a la acreditación al derecho a percibir el IMV u otras prestaciones o pensiones del peticionario y su unidad de convivencia. En la solicitud de la ayuda económica básica y en las posteriores renovaciones será preciso acreditar la solicitud previa del mínimo vital presentar en la entidad local competente —Ayuntamiento— la resolución, sea esta negativa o positiva, una vez le haya sido notificada por la Administración de la Seguridad Social siendo posibles dos itinerarios diferentes: en el supuesto de la concesión de la prestación nacional, la Ayuda Económica Básica se erige como complemento para aquellos supuestos en los cuales el IMV no alcance la cantidad que el Cabildo ofrece; en los supuestos en que no haya sido posible acceder al mínimo vital es posible acceder a la ayuda territorial regulada ya que, en todo caso, la no concesión del IMV no obsta para el reconocimiento a la misma unidad de convivencia el derecho a la ayuda económica básica que le pudiera corresponder siempre que se cumplan los requisitos.

Lo cierto es que el acceso a esta renta muestra escasa compatibilidad con otras que el beneficiario pudiera recibir; en este sentido, no se considerará que existe carencia de recursos económicos si en el mes anterior a la solicitud el solicitante o cualquier miembro de su unidad de convivencia obtuviera salarios o remuneraciones regulares, acreditadas mediante un contrato de trabajo, por la consecución de empleo o la realización de actividades lucrativas, cuya cuantía neta mensual, sumada a los ingresos netos mensuales de todos los miembros de la unidad de convivencia, superase el importe mensual que pudiera corresponder a la unidad de convivencia por la obtención de la ayuda —la percepción requiere de la previa inscripción como demandante de empleo—, lo cual limita mucho el espectro poblacional al cual la ayuda puede estar dirigida y crea situaciones de intermitencia en su percepción que dificultan en mayor medida la lucha contra la pobreza y exclusión. Mas recientemente, Canarias aprobó el Decreto Ley 3/2021, de 18 de marzo por el que se regula la Prestación Canaria de Inserción (PCI) destinada a paliar la necesidad de aquellos que cumplan los requisitos de la PCI —cuya cuantía es ligeramente superior— y se les deniegue el IMV.

Finalmente, cabe mencionar a las Illes Balears en el elenco de autonomías que ofrecen un sistema prestacional complementario. Configurada como una última red de protección, la concesión de la Renta Social Garantizada no se encuentra condicionada a la participación del titular o beneficiarios en actividades de inserción social o laboral; al contrario, si es una exigencia la inscripción como demandantes de trabajo y no rechazar una oferta de trabajo adecuada según la normativa laboral vigente. La concesión de esta renta es compatible con los rendimientos del trabajo, que tendrá en cuenta a la hora del cálculo de la prestación; del mismo modo, es incompatible con otras

prestaciones económicas que tenga reconocidas la persona beneficiaria o a las que pueda tener derecho por cualquiera de los sistemas de protección públicos o privados complementarios de la Seguridad Social, que tengan una cuantía igual o superior a la renta social garantizada y, de manera específica, con la percepción o el derecho a percibir el ingreso mínimo vital, las pensiones contributivas y no contributivas, así como también con las prestaciones del Servicio Público de Ocupación Estatal, que tengan una cuantía igual o superior a la Renta Social Garantida. Se trata, así, de un complemento a las prestaciones económicas que puedan corresponder a la persona titular o a cualquiera de las personas integrantes de su núcleo o unidad familiar, hasta el importe que corresponda percibir en concepto de renta social. La cuestión, en este caso, no es tanto la cuantía de la prestación como la cobertura ya que las cuantías establecidas en el baremo del IMV suponen un gran avance en la lucha contra la pobreza esta prestación no sería suficiente en relación con el umbral de pobreza del territorio determinado, a su vez, por el nivel de renta y por su distribución en el territorio. Pese a que la función de complemento es escasa dada la similitud en la cuantía de ambas prestaciones, cobra relevancia por la ampliación del ámbito subjetivo a cuantos no cumplen los requisitos de la renta nacional, pero si los necesarios para ser perceptores de la autonómica.

IV.- BALANCE FINAL

En suma, lo cierto es que todas las autonomías aún están en periodos de adaptación en cuanto a la labor de cohesión sus sistemas de protección con los de titularidad estatal. Así, no es posible apreciar complementos de elevadas cuantías, sino que las rentas autonómicas funcionan como un último recurso en el sistema de asistencia social y en la lucha contra la pobreza y la exclusión, labor, que parece haberse delegado al menos por cuanto al ámbito prestacional hace, en el gobierno central. Es necesario, sin embargo, que las CCAA puedan complementar la prestación estatal para poder cubrir unas necesidades básicas acordes con las características socio-económicas de cada territorio y avancen en la decisión de asumir —dadas sus competencias exclusivas en asistencia social— objetivos más ambiciosos en la reducción de la pobreza sin que suponga una merma la existencia de programas estatales en aras de conseguir una lucha eficaz contra la pobreza.

Por otra parte, es preciso destacar la diferencia en el importe de cuantías de las prestaciones cuando varían las condiciones de la unidad familiar en orden a número de miembros que la componen; mientras que el IMV otorga una prestación máxima de 1.033,85 euros al mes, las rentas autonómicas son sensiblemente más bajas —para unidades familiares similares— con la salvedad mostrada por Cataluña y Navarra. Estos resultados guardan estrecha relación con la regulación de la prestación y la diversidad de las fórmulas que las CCAA establecen para su cálculo. En algunos territorios la prestación

es una cantidad fija —como el caso de Aragón— a la cual se le aplicará la escala de incrementos fijada en el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; En otros, —como es el supuesto de Ceuta— la cantidad asignada dependerá de los presupuestos anuales; en otro número elevado de supuestos, la cuantía de prestación viene determinada en relación a un determinado porcentaje del IPREM (en un Intervalo desde un mínimo del 80 % hasta el 130 %, como es el caso de Castilla y León o del 78 % hasta un máximo del 145 % de Andalucía) ligando de manera inexorable su valor a la evolución del mentado indicador. Por su parte, el resto establecen sus prestaciones fijando la referencia en otros valores como el SMI —Melilla ofrece un subsidio que equivale al 50 % del SMI mensual, incrementado en función del número de miembros de la unidad de convivencia, sin poder superar nunca el Salario Mínimo Interprofesional—. En todo caso, el resultado es muy dispar en cuantías máximas y mínimas por razón del territorio (Gráfico 3), razón de ser y presupuesto básico de la necesidad de la aprobación de un IMV que ofrezca homogeneidad.

Gráfico 3



Fuente: Datos extraídos de la normativa autonómica de asistencia social y presupuestaria.

Autor: Elaboración propia.

En orden distinto de la cuestión de la cuantía de la prestación, es preciso reseñar el problema de la cobertura del sistema autonómico, constituyendo esta carencia la de mayor entidad en la mayoría de CCAA estrechamente relacionada con la forma de concebir los programas de rentas mínimas y los modelos de gestión, hueco que estaría llamado a cubrir el IMV.

V.- BIBLIOGRAFÍA

- JIMENA QUESADA, L.:** «El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales», *Lex Social*, vol. 10, n.º 2, 2020.
- GARCÍA ROMERO, B.:** «La protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora», *Documentación Laboral*, vol. II, n.º 104, 2015.
- CASCAJO CASTRO, J. L.:** *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- FREIXES SANJUÁN, T.:** *Los derechos sociales de los trabajadores en la Constitución*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986.
- CONTRERAS PELÁEZ, F. J.:** *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid (Tecnos), 1994.
- AÑÓN ROIG, M. J. y GARCÍA AÑÓN, J.:** *Lecciones de derechos sociales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2002.
- CARMONA CUENCA, E.:** *El Estado social de Derecho en la Constitución*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000.
- LLANO ORTIZ, J. C. y ALGUACIL DENCHE, A.:** Informe «El Estado de la Pobreza en España 2021». *Avance de resultados*.
- DE LA VILLA GIL, L.E.:** «La incidencia de las reformas estatutarias en el reparto constitucional y legal de competencias en materia de Seguridad Social y de Asistencia Social», en AA.VV. (MOLINA NAVARRETE, C., Coord.): *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Sevilla, (Mergablum), 2007, pág. 187.
- CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.:** «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis», *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, n.º 23, 2005.
- MONEREO PÉREZ, J. L.:** «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, vol. I, n.º 100, 2009.

- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, CH.:** *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid (Trotta), 2002.
- PISARELLO, G.:** *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid (Trotta), 2007.
- FERNÁNDEZ, T.R.:** «Las garantías de los derechos sociales», en AA.VV. (GARCÍA DELGADO, J. L. y GONZÁLEZ SEARA, L., Dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*, Madrid (Civitas), 2000.
- ARAGÓN GÓMEZ, C.:** «Las crisis del sistema de seguridad social y sus propuestas de reforma», en AA. VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir.): *La obra jurídica de Aurelio Desdentado Bonete*, Madrid (BOE), 2021.
- SÁNCHEZ- RODAS NAVARRO, C.:** «El ingreso mínimo vital a la luz del derecho de la Unión Europea y de los convenios internacionales de seguridad social vigentes en España», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13, n.º 1, 2021.
- MONEREO PÉREZ, J. L.:** «El derecho social al ingreso mínimo vital», *Temas Laborales*, núm.158, 2021.
- GALA DURÁN, C.:** «El nuevo ingreso mínimo vital estatal: régimen jurídico y retos pendientes», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado (Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social)*, núm.1, 2020.
- VALDUEZA BLANCO, M. D.:** «La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral», *Panorama Social*, núm.29, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G.:** «El derecho social fundamental a la existencia digna y el Ingreso Mínimo Vital», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n.º 24, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J.:** «La renta mínima garantizada como medida estructural del sistema de Seguridad Social en la “sociedad del riesgo”», *Lex Social*, vol. 10, n.º 2, 2020.
- FERNÁNDEZ ORRICO, J., GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J.A. y PAGÁN MARTÍN-POR-TUGUÉS, F.:** «Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el ingreso mínimo vital», en AA.VV. (CAVAS MARTÍNEZ, F. y GARCÍA ROMERO, B., Coords.): *El ingreso mínimo vital: una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*, Madrid (BOE), 2021.

VI.- NORMATIVA BÁSICA

- Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

- Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía,
- Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social.
- Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.
- Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (Decreto ley 16/2020, de 24 de septiembre, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital).
- Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales.
- Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha.
- Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.
- Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía.
- Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.
- Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la Generalitat, de lava valenciana de inclusión.
- Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada.
- Ley 9/2014, de 1 de octubre, de renta básica extremeña de inserción.
- Decreto-ley 10/2020, de 12 de junio, de prestaciones sociales de carácter económico de las Illes Balears.
- Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.
- Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de la Rioja.
- Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada.
- Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.
- Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Reglamento del Ingreso Mínimo de Inserción Social (Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta n.º 4966, 02/11/2010).

- Resolución n.º 696 de fecha 1 de febrero de 2018, relativa a aprobación definitiva del reglamento regulador de las ayudas económicas y servicios para la atención de necesidades sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla.

CAPÍTULO IV

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL. ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO RURAL

Beatriz Agra Viforcós

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad de León)

SUMARIO. I.- LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN SOBRE ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL. II.- LAS MUJERES EN EL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL. III.- LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL COMO CAUCE PARA MEJORAR LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA FEMENINA. IV.- RECOMENDACIONES PARA UN SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL MÁS SENSIBLE AL GÉNERO. V.- LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL Y LA MUJER RURAL. 5.1.- La situación laboral de la mujer rural. 5.2.- La economía social como mecanismo para mejorar la situación de la mujer rural. 5.3.- La economía social femenina como cauce para el desarrollo rural. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA LEGISLACIÓN SOBRE ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, hace patente ya en su Preámbulo la posición nuclear que la igualdad ocupa en el sector. Así, cuando remite a la definición incorporada a la francesa *Charte de l'économie sociale*, donde se conceptúa aquella 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 del ejercicio para el crecimiento de la entidad y mejora de los servicios a la comunidad». Por si duda hubiere, vincula el fundamento de

estas empresas con diversos preceptos constitucionales, entre los que cita, de forma expresa, «la propia cláusula de igualdad social del artículo 9.2».

Con estos mimbres, la norma «tiene por objeto establecer un marco jurídico común para el conjunto de entidades que integran la economía social, con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada una de ellas, así como determinar las medidas de fomento a favor de las mismas en consideración a los fines y principios que les son propios» (art. 1). Para ello, comienza por proporcionar un concepto, incorporado al artículo 2, en cuya virtud procede entender por economía social el «conjunto de 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». Merced al artículo 5, se incluyen cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones que llevan a cabo actividad económica, sociedades laborales, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores y sociedades agrarias de transformación; junto a cualesquiera otras organizaciones que sujeten su actuación a los citados principios de conformidad con su normativa aplicable o que, con idéntica sujeción, sean incluidas en el catálogo regulado en el artículo 6.

De este modo, el legislador incorpora como elemento indispensable la necesaria sumisión a una serie de pautas orientadoras («elemento diferencial»¹ capaz de configurar al sector² y determinante de su «interés social»³), enunciadas en su artículo 4: primero, primacía de las personas y del fin social sobre el capital, lo cual quedará concretado en una gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, donde se priorice la toma de decisiones atendiendo a aquellos y por encima de la consideración a las aportaciones de capital (apdo. a); segundo, aplicación de los resultados obtenidos principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada y, en su caso, al fin social objeto de la entidad (apdo. b); tercero, 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

1 RIBAS BONET, M.^ºA. y SAJARDO MORENO, A.: «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: teorías explicativas», *CIRIEC-España*, n.º 50, 2004, p. 92.

2 Como ya se afirmó años atrás, la economía social es un «sector de la economía caracterizado por ciertos valores y principios», FAJARDO GARCÍA, G.: «La economía social en las leyes», *CIRIEC-España*, n.º 66, 2009, pp. 5 y ss. «Las entidades de economía social aparecen vinculadas directamente a determinados valores humanos, morales y sociales, y por ello, al concepto de ética entendido como la coherencia entre los valores propuestos por la organización, y las prácticas y actitudes que esta manifiesta para tratar de conseguir determinados objetivos», SAZ GIL, M.^ºI.: «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», *Revista de Gestión Pública y Privada*, n.º 10, 2005, p. 207.

3 VILLAFÁÑEZ PÉREZ, I.: «Principios y valores cooperativos, igualdad de género e interés social de las cooperativas», *CIRIEC-España*, n.º 30, 2017, pp. 1 y ss.

de exclusión, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad (apdo. c), y cuarto, independencia respecto a los poderes públicos (apdo. d). Corresponderá al Consejo para el Fomento de la Economía social «velar por la promoción y el respeto» a estos principios (art. 13.2.f).

El favorecimiento de la igualdad de oportunidades sin discriminación por razón de género constituye, pues, una condición *sine qua non* para la pertenencia misma de la entidad al sector de la economía social. El cual, además, está llamado a contribuir a las políticas activas de empleo, «especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración» (art. 8.2.g).

El dato se constata con la lectura de la normativa específica aplicable a algunas de las entidades de economía social listadas en el artículo 5. Así, aunque con un carácter más general, cuando la Exposición de Motivos de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, recuerda cómo «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 [esta] 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 su vida profesional (...) Las nuevas 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».

De forma expresa, la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, cuyo su artículo 13 señala, que, en su seno, «la actuación de los administradores debe ser diligente, leal, responsable, transparente y adecuada a las peculiaridades de la sociedad laboral como modelo de sociedad específico»; en concreto, «deberán favorecer la generación de empleo estable y de calidad, la integración como socios de los trabajadores, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral». Por cuanto hace, en concreto, a las sociedades participadas por los trabajadores, el artículo 18.3 lista los principios a los que se someten, recogiendo en su letra c) un tenor idéntico al incorporado al artículo 4.c) de la Ley 5/2011; asimismo, el artículo 19.2 reitera las reglas de actuación adelantadas en el transcrito artículo 13⁴.

4 Sin embargo, preciso es apuntar que, como ha indicado la doctrina, la norma no introduce, desgraciadamente, ninguna medida explícita para promover la presencia equilibrada de mujeres en los órganos de representación y gobierno, favorecer su integración como socias, corregir sesgos de género en el acceso al empleo a tiempo completo o facilitar la conciliación de vida laboral y familiar de socios y trabajadores, SENENT VIDAL, M.^ªJ.: «Herramientas

Pese al innegable potencial de las entidades de economía social en relación con los objetivos de igualdad de oportunidades —sobre el que se volverá en un momento posterior del discurso—, llama la atención el silencio que respecto a ellas guardó el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016*, cuyas alusiones se limitan a referencias sumamente tangenciales, como lo es el objetivo orientado a la «promoción del incremento de la presencia y participación de las mujeres en órganos directivos de cooperativas rurales, organizaciones agrarias y pesqueras y grupos de acción local»⁵. A la espera de cuanto establezca finalmente la anhelada nueva Estrategia, es de esperar un superior interés, como ya auguraba el *Plan para la promoción de las mujeres en el medio rural 2015-2018*, cuyo tenor no puede ser más claro: «cuando se habla de emprender, no puede olvidarse la relevancia de la economía social», especialmente presente en el ámbito agropecuario «a través de las cooperativas de trabajo asociado, que son una salida muy atractiva y un instrumento muy dinámico de generación de empleo»⁶. No extraña, pues, que las acciones concretas adoptadas para alcanzar los objetivos se ciñan, por cuanto hace a las entidades aquí analizadas, al fenómeno cooperativo, cuyo protagonismo se confirma en las múltiples iniciativas, legislativas y programáticas, desplegadas a nivel autonómico.

II.- LAS MUJERES EN EL SECTOR DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Los nuevos enfoques socioeconómicos, de los que las cooperativas o las sociedades laborales —entre otras entidades— constituyen muestra señera, «entienden la generación de riqueza inextricablemente unida a la búsqueda/contribución de un impacto social positivo», por lo que es muy probable que se alcen como «alternativas óptimas para un perfil determinado de emprendedor»; en concreto, el afán por generar un impacto positivo en la sociedad puede resultar especialmente atractivo para colectivos descontentos con sistemas económicos y formas de producción que generan desigualdades y tienen una incidencia negativa en términos sociales⁷. Por cuanto aquí

jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 12, 2019, p. 21.

5 *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016*, disponible en: <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaPlanificacionEvaluacion/PEPlanes.htm>

6 *Plan para la promoción de las mujeres en el medio rural 2015-2018*, disponible en: <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaPlanificacionEvaluacion/PSPlanes.htm>

7 RUIZ PALOMINO, P. y LINUESA LANGREO, J.: «Hacia nuevos modelos empresariales más sociales y humanos: el papel de las mujeres en procesos de emprendimiento social y economía de comunión», *Revista Empresa y Humanismo*, vol. XXII, n.º 2, 2019, p. 100.

importa, las mujeres, pues, discriminadas en la economía tradicional capitalista, pueden ver en estas nuevas modalidades una vía más adecuada para el emprendimiento o el empleo.

Ahora bien, con carácter previo al análisis relativo a las posibilidades que las entidades de economía social presentan de cara al objetivo de la igualdad de oportunidades, resulta conveniente ofrecer una imagen de la situación real de la mujer en el sector. A tal fin, y sin perjuicio de reconocer sus limitaciones⁸, se parte de los datos oficiales correspondientes al primer trimestre de 2019, proporcionados por el propio Ministerio de Trabajo⁹:

1. Las mujeres suponen cerca de la mitad (47,5 %) del total de trabajadores, con más presencia en las cooperativas (49,8 %) que en las sociedades laborales (32,8 %, en anónimas, y 37 % en limitadas).

En el grupo de extranjeros la distancia es mayor, pues un 62,9 % son varones, frente a un 37,1 % de mujeres. La disparidad se explica, fundamentalmente, por la gran diferencia existente entre los procedentes de África y Asia. En el extremo opuesto se sitúa Norteamérica: 38,9 % varones y 61,1 % mujeres.

2. La proporción de trabajadoras va disminuyendo a partir de la edad de 55 años. El porcentaje de mujeres es de 45,4 % en el grupo de menores de 25 años, se eleva a 48,7 % en la franja de 25 a 39, pasando al 48 % en la de 40 a 54 y a 44,4 % en el colectivo de 55 años o más.
3. Los mayores porcentajes de mujeres se dan en Melilla (58,2 %), Madrid (42,1 %), Andalucía (51,5 %) y Cataluña (51 %). La situación contraria se produce en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón, Extremadura y Navarra, comunidades autónomas en las que no llegan al 38 %.

8 «Tales datos, extraídos de las cotizaciones al Régimen de Seguridad social de toda clase de cooperativas y sociedades laborales, mezclan e impiden discriminar los datos correspondientes a personas socias y a trabajadoras por cuenta ajena, no socias; tampoco permiten conocer separadamente los datos relativos a quienes trabajan en cada tipo de cooperativa (de trabajo asociado, agrarias, de crédito, de consumo...) o sociedad laboral; y no incluyen información respecto de otras entidades de la economía social: asociaciones, fundaciones, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de personas pescadoras y sociedades agrarias de transformación no parecen tener datos accesibles sobre sus integrantes, cuanto menos desagregados por sexo», SENENT VIDAL, M.^a.J.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *cit.*, p. 17.

9 DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO, DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS: *Características de los trabajadores en situación de alta en la Seguridad Social*. 31 de marzo de 2019, disponible en: https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-social/estadisticas/caract-trabajadores/index.htm

4. A medida que el tamaño de la sociedad es superior, aumenta la feminización, llegando a superar a los varones en las de más de 50 trabajadores, con un 53,8 % de mujeres, que se eleva al 55,8 % en las entidades de 101 a 250 empleados y al 60,8 % en las que superan el número de 250.
5. La mayor presencia femenina se da en el sector servicios (58 %), superando a los varones (42 %); en cambio, ellas están sub-representadas en la industria (únicamente un 25,7 %) y la construcción (un exiguo 7,4 %).
6. Atendiendo a la categoría, son minoritarias entre los jefes administrativos (38,3 %), oficiales de primera y segunda (21,5 %), oficiales de tercera y especialistas (42,9 %) y trabajadores menores de 18 años (30,6 %). En cambio, son mayoritarias entre ingenieros técnicos, peritos y ayudantes (66,1 %), oficiales administrativos (65,5 %), subalternos (58,5 %), auxiliares administrativos (72,5 %) y mayores de 18 años no cualificados (53,8 %). La situación es prácticamente igualitaria en el nivel de ingenieros-licenciados (51,4 %) y en el de ayudantes no titulados (51,9 %).
7. Hay un porcentaje superior de mujeres entre los temporales que entre los indefinidos. La temporalidad es más acusada entre los jóvenes.
8. La jornada a tiempo parcial es tres veces superior entre las mujeres que entre los hombres. En el caso de los varones, solo el 10,7 % trabaja bajo esta modalidad, frente a un 32,3 % de mujeres.
9. Si alrededor del 44 % de los trabajadores tienen una antigüedad menor a un año, este porcentaje es superior en el caso de las trabajadoras (cerca del 48 %).

III.- LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL COMO CAUCE PARA MEJORAR LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA FEMENINA

Conforme ya ha sido indicado, el sector de la economía social aboga por la sujeción a la regla democrática, la primacía de las personas y su trabajo sobre el capital y la búsqueda de fines sociales más allá del mero lucro, desmarcándose de este modo de los valores que definen el capitalismo¹⁰.

10 «Si, como ha recordado el Premio Nobel Amartya Sen, cada sector institucional se caracteriza por unos determinados valores, los valores cooperativos de democracia, igualdad, solidaridad y equidad informan claramente los valores y reglas de funcionamiento de la economía social, economía al servicio del ser humano, democrática y solidaria, frente a los valores que alimentan el sector capitalista centrados en el individualismo egoísta, la sacralización del mercado, la competitividad interpersonal y la búsqueda de la felicidad

Precisamente por ello cuenta con un enorme potencial para contribuir a la construcción de una sociedad más participativa, plural y solidaria, en línea con buena parte de las aspiraciones recogidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible integrantes de la Agenda 2030.

En este sentido, aparece con claridad también, y en concreto, la íntima relación entre los principios rectores y valores que subyacen en este sector y los propósitos característicos de las políticas de igualdad de oportunidades¹¹. Estas entidades —en tanto asumen como objetivo específico esta igualdad— cuentan con un enorme potencial para coadyuvar al fomento de la integración femenina el mercado laboral (alineándose de este modo con el Objetivo 5 de los contemplados en la citada Agenda 2030) y para avanzar hacia la paridad real¹².

Destacan hasta la fecha los logros en materia de igualdad de género alcanzados a través del movimiento cooperativo¹³ y, sobre todo, la capacidad de

en el bienestar material», CHAVES ÁVILA, R.; MONZÓN CAMPOS, J.L. y TOMÁS CARPI, J.A.: «La economía social y la política económica», en AA.VV. (JORDAN, J.M., Coord.): *Política económica y actividad empresarial*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999, p. 145.

- 11 Por extenso, y entre muchos, SERRA YOLDI, I.: «Las políticas públicas de igualdad en el empleo y la economía social y cooperativa», *CIRIEC-España*, n.º 50, 2004, pp. 105 y ss.; RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.ª.: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011, p. 88 o SÁNCHEZ SOLANO, E.: «El autoempleo femenino en la economía social», en AA.VV. (SALINAS RAMOS, F. y HERRANZ DE LA CASA, J.M.ª., Coords.): *Empresas de economía social: aspectos para su desarrollo*, Ávila (Universidad Católica de Ávila), 2007, p. 222.
- 12 «Tales empresas son, no cabe duda, potencialmente idóneas para la adopción de medidas de acción positiva que faciliten la igualdad entre mujeres y hombres», SENENT VIDAL, M.ª.J.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *cit.*, p. 16.
- 13 SAZ GIL, M.ª.J.: «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», *cit.*, p. 209. El «movimiento cooperativo [es] determinante en la consecución de logros en materia de igualdad de género»; dos características sirven para explicarlo: de un lado, «el hecho de que la propiedad y el control de las cooperativas recaiga sobre los socios y las socias»; de otro, «que se rijan por valores y principios que promueven la democracia, la educación, el interés por la comunidad, etc.», ARROYO, P.: «La cooperativa. Empresa para el empoderamiento e igualdad de la mujer», *Mediterráneo Económico*, n.º 32, 2019, p. 206. En efecto, «por las características propias de las entidades de economía social, la creación de empresas que pertenezcan a este sector puede ser una herramienta idónea para lograr una plena equiparación de condiciones y oportunidades laborales para hombres y mujeres. Las cooperativas en particular se crean en base a los valores de igualdad, equidad y solidaridad y por ello ha de ser intrínseco en ellas evitar situaciones de discriminación laboral por razón de sexo. Las cooperativas son instrumentos válidos para el desarrollo profesional de las mujeres», MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE, M.ª.G. y MELIÁN NAVARRO, A.: «El mercado de trabajo femenino en las empresas de economía social de Andalucía (España). Un análisis econométrico del perfil de la mujer trabajadora», *Pecunia*, n.º 7, 2008, p. 253 o, en análogo sentido, RIBAS BONET, M.ª.A.: «La desigual

promocionarla que portan las cooperativas de trabajo asociado¹⁴. Como han afirmado quienes mejor las conocen —y sin negar los claroscuros¹⁵— «constituyen entornos adecuados para el desarrollo profesional de la mujer, no tanto por la adopción de medidas puntuales a favor de la mujer trabajadora, sino por el desarrollo a través del tiempo de una cultura de empresa que hace de la igualdad de oportunidades, el respeto a la diversidad, la búsqueda del equilibrio y el fomento de las relaciones humanas entre los trabajadores y las trabajadoras valores básicos de su funcionamiento como empresa»¹⁶.

Tal y como constatan los numerosos estudios en la materia, el importante papel de estas entidades en la cohesión y en la integración de colectivos en desventaja emana de sus propios principios inspiradores y se materializa en no pocas aportaciones, entre las que destacan las siguientes¹⁷:

1. Facilitan la inserción laboral de las mujeres debido a ciertas características del trabajo, como la flexibilidad horaria, que permiten una mejor conciliación; también por la formación continua y la adquisición de responsabilidades en la empresa, lo que redundará en una cualificación muy beneficiosa de cara a una eventual reconversión en otros ámbitos productivos.
2. Suministran una plataforma desde la que afrontar problemas que, acometidos de manera individual, resultan mucho más penosos, relacionados, por ejemplo, con la financiación, la innovación tecnológica, la gestión o la comercialización. De nuevo, el agravamiento de estos problemas debido a la doble jornada y a la dificultad de acceder a los canales financieros hacen que el colectivo femenino resulte especialmente beneficiado.
3. Crean más y mejor empleo en el sector privado, tanto por su vocación social, como por su dimensión (en general, se trata de pequeñas y medianas empresas).

participación de hombres y mujeres en la economía social», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género. IX Congreso Estatal Isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013, p. 21.

- 14 ARROYO, P.: «La cooperativa. Empresa para el empoderamiento e igualdad de la mujer», *cit.*, p. 207.
- 15 Se aprecian, por ejemplo, diferencias entre las propias mujeres, en perjuicio de aquellas con perfiles socioeconómicos más precarios, cuya presencia en las iniciativas cooperativas es mínima a día de hoy, DI MASSO TARDITTI, M.; EZQUERRA SAMPER, S. y RIVERA-FERRE, M.G.: «Mujeres en la Economía Social y Solidaria: ¿alternativas socio-económicas para todas?», *CIRIEC-España*, n.º 102, 2021, pp. 123 y ss.
- 16 COCETA. DEPARTAMENTO DE LA MUJER: «La promoción e igualdad de la mujer en la cooperativa de trabajo asociado», *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 42, 2004, p. 60.
- 17 NIETO FIGUERAS, C.: «Las mujeres y el cooperativismo en los procesos de desarrollo local. Algunos ejemplos de la provincia de Málaga», *Doc. Anàl. Geogr.*, n.º 47, 2006, p. 37.

4. Satisfacen demandas sociales desatendidas, destacando en este sentido su vinculación con nuevos yacimientos de empleo y el potencial que traen aparejado.
5. Mejoran la cohesión socioeconómica gracias a la participación de los socios en la gestión (lo que les involucra en la marcha de la empresa) y a los principios de solidaridad y responsabilidad con el entorno (a resultas de lo cual se incrementa el compromiso con el desarrollo local).

IV.- RECOMENDACIONES PARA UN SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL MÁS SENSIBLE AL GÉNERO

Pese a las potencialidades someramente descritas, lo cierto es que, con carácter general y salvo contadas excepciones, las desigualdades de género características de la economía tradicional se reproducen con mayor o menor intensidad en el sector objeto de análisis. Los estudios realizados «vienen a poner de manifiesto que, si bien las entidades de economía social se apoyan en principios que fomentan un alto grado de compromiso de la organización en favor de la equidad de género (...), en la práctica dicha cualidad no se está manifestando suficientemente o al menos en la medida que cabría esperar. Esta circunstancia permite constatar, en última instancia, la existencia de una cierta separación entre los aspectos normativos que deben orientar el funcionamiento de las organizaciones de la economía social y lo que constituye la realidad de su actividad»¹⁸.

Este hecho ha sido explicado (entre otros posicionamientos científicos posibles) a través de las teorías feministas y sociosexuales, que sostienen, en esencia, que las asimetrías de género son culturales, en tanto la sociedad asume como normales ciertos estereotipos sobre el rol de hombres y mujeres, por lo que este condicionante sociocultural afectará no solo a las empresas capitalistas al uso, sino también a las entidades de economía social, en

18 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^º: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *cit.*, pp. 110-111. Las conclusiones alcanzadas por quienes han investigado la cuestión «destacan la existencia inequívoca de importantes desigualdades de género en un sector que presenta características específicas que podrían ser determinantes en la consecución de una mayor equidad entre los miembros de uno y otro sexo», RIBAS BONET, M.^ºA. y SAJARDO MORENO, A.: «Desigualdad de género en tiempos de crisis: análisis comparativo de la economía social», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011, p. 36, reiterando lo que ya afirmaran en «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: teorías explicativas», *cit.*, pp. 77 y ss. y «La diferente participación laboral de las mujeres entre las cooperativas y las sociedades laborales», *CIRIEC-España*, n.º 52, 2005, pp. 267 y ss. o, en sendas monografías de la primera, RIBAS BONET, M.^ºA.: *Mujer y trabajo en la Economía Social*, Madrid (CES), 2005, p. 283 y *Mujer y trabajo en la Economía Social*, Palma de Mallorca (Edicions UIB), 2010, p. 268.

tanto forman parte de la misma realidad y contexto¹⁹; además, la concurrencia de fines también sociales no excluye su pertenencia a un sistema capitalista y patriarcal. En definitiva: «la herencia cultural y dominante del mercado está todavía presente»²⁰.

La situación no deja de resultar, empero, llamativa, dada la naturaleza de estas entidades y los principios que deben inspirar su actividad, integrados en su esencia misma²¹. Con todo, la persistencia de obstáculos no debe llevar a olvidar que, conforme a las conclusiones vertidas por las investigaciones desarrolladas al efecto, las condiciones laborales de las mujeres en este sector, sin ser óptimas²², sí son mejores (al menos en algunos aspectos) a las detectadas en la sometidas a las pautas económicas tradicionales²³.

19 Recogiendo esta y otras teorías al respecto (desde el ámbito económico —teoría del capital humano, la nueva economía de la familia, teorías del mercado dual y de la segmentación del mercado de trabajo, modelos de discriminación del lado de la demanda, funcionamiento del mercado de trabajo según la concepción marxista— o desde un enfoque sociocultural —teorías feministas y sociosexuales, teorías institucionalistas—), RIBAS BONET, M.^a.A. y SAJARDO MORENO, A.: «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: teorías explicativas», *cit.*, pp. 77 y ss., en especial, 90 y 91.

20 COMOS TOVAR, C.: «Mujer, mercado laboral y economía social», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, *cit.*, p. 31.

21 «Aparece... una gran contradicción entre la filosofía y los valores que configuran las entidades de economía social y las cifras de participación de hombres y mujeres en dichas entidades, que muestran de forma clara la existencia de diferencias de género. Por tanto, se pone de manifiesto una importante incoherencia entre la evidencia empírica y los principios y valores defendidos por las entidades de economía social. Como consecuencia directa de ello se deriva el riesgo de pérdida de identidad y de la esencia profunda constitutiva del sector», RIBAS BONET, M.^a.A.: «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social», *cit.*, p. 22.

22 Así, la presencia femenina es superior en las cooperativas que en otras formas de empresa, pero respecto a las condiciones de trabajo las socias y trabajadoras de estas entidades encuentran dificultades análogas a las que enfrentan las mujeres en otro tipo de empresas, con barreras a la condición de socias, formas de contratación más precarias (temporal y a tiempo parcial) y segregación vertical y horizontal, SENENT VIDAL, M.^a.J.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *cit.*, p. 16.

23 «En relación a las características laborales analizadas [tipo de jornada, duración del contrato, antigüedad y retribución], en general se constata la existencia de diferencias significativas entre hombres y mujeres, teniendo estas peores condiciones laborales. Los resultados muestran que dichas diferencias son menores en las empresas de economía social que en el grupo de control» (empresas de economía ordinaria), destacando el hecho de que «la economía social muestra salarios más igualitarios entre hombres y mujeres» SANTERO SÁNCHEZ, R. y CASTRO NÚÑEZ, B.: «Análisis de las condiciones laborales en las entidades de economía social en España desde una perspectiva de género», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 121, 2016, pp. 228 y ss., en especial, p. 251 o, en análogo sentido, BELTRÁN BENAGES, R.: «Las mujeres y la economía social y solidaria:

Sea como fuere, no cabe sino reclamar una mayor atención ante la situación laboral real de las mujeres en la economía social, a fin de superar las importantes «barreras y brechas» que subsisten²⁴, máxime teniendo en cuenta que «la diversidad de género constituye una estrategia innovadora dentro de las empresas para hacer frente a las nuevas exigencias laborales y que la mayor participación femenina refuerza el poder democrático de este tipo de organizaciones»²⁵.

La propia patronal del sector considera necesario promocionar fórmulas económicas capaces de favorecer la participación igualitaria de la mujer en el mercado de trabajo (así como una presencia equitativa en todos los sectores de actividad), potenciar el empoderamiento femenino en cualesquiera ámbitos de la vida y estimular el espíritu emprendedor de las mujeres²⁶. Al tiempo, y para ir solventando las diferencias, considera prioritario identificar y eliminar las discriminaciones reales que se estén produciendo, contrarrestar los efectos derivados de los estereotipos sociales sobre la división sexual del trabajo (en especial el «reparto» de los roles productivo y reproductivo), facilitar la adaptación de horarios y turnos a las necesidades familiares de los trabajadores, ampliar las opciones laborales de las mujeres (con información sobre nuevos espacios y fomento de la formación en campos donde estén menos representadas), promover su participación activa en los organismos donde se toman decisiones sobre empleo o, en fin, desarrollar programas públicos en pro de la igualdad de oportunidades donde los ejemplos de buenas prácticas se extiendan dentro y fuera del sector²⁷.

potencialidades para modelos de desarrollo socioeconómico alternativos e igualitarios», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, cit., p. 145.

24 SENENT VIDAL, M.^ªJ.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», en AA.VV. (FAJARDO, G. y SENENT VIDAL, M.^ªJ., Coords.): *Economía social: identidad, desafíos y estrategias*, Valencia (CIRIEC-España), 2014, p. 423.

25 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^ª: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», cit., p. 104. Además, algunos estudios muestran como «las mujeres plantean ventajas competitivas para el desarrollo de la actividad emprendedora», pues «demuestran una mayor habilidad para construir y mantener redes de relaciones a largo plazo, así como también se les asocia con una mayor sensibilidad hacia las necesidades de su entorno y hacia las diferencias culturales en el ámbito empresarial», SAZ GIL, M.^ªI.: «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», cit., p. 203.

26 REINA FERNÁNDEZ, M.^ªJ.: «La economía social: una alternativa en tiempos de crisis», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, cit., p. 60.

27 COMOS TOVAR, C.: «Mujer, mercado laboral y economía social», cit., pp. 31-32.

Este empeño involucra, según cabe apreciar, tanto a los poderes públicos como a las entidades de economía social —al conjunto de la sociedad, de hecho²⁸—, las cuales deben implicarse en el objetivo y adoptar cuantas acciones les competen en la materia.

En este sentido, y sin perjuicio del recurso a otras herramientas al servicio de las organizaciones productivas, mención expresa merece, por su carácter transversal y las posibilidades que trae aparejadas, el plan de igualdad, obligatorio para todas las empresas (incluidas las aquí analizadas) si superan cierto número de empleados. A este respecto, es preciso señalar que el umbral de 250 trabajadores inicialmente establecido en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se vio reducido por Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación²⁹: desde marzo de 2020 deben tenerlo todas las empresas con más de 150 trabajadores; desde marzo de 2021 las que cuenten con más de 100 y desde marzo de 2022 las que ocupen a 50 o más. Estos planes podrán adoptarse en el seno de la negociación colectiva empresarial (convenio colectivo de empresa) y cumpliendo los requisitos de esta, pero también a través del procedimiento específico establecido en el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, que exige acuerdo entre la empresa y los representantes del personal, estableciendo un mecanismo subsidiario en ausencia de tal representación³⁰.

Si bien es cierto que el escaso tamaño de la mayoría de las entidades de economía social deja fuera de la obligación legal a buena parte de ellas, nada impide servirse de este instrumento de forma voluntaria; de hecho, se habrá de fomentar, en virtud del artículo 49 de la Ley Orgánica 3/2007.

28 No solo por cuanto hace, en general, al proceso de superación de estereotipos de género por parte de toda la ciudadanía, sino también en calidad de consumidores (apoyando a las empresas que garanticen la paridad de oportunidades) y ahorradores (a través de entidades éticas que aboguen por una inversión socialmente responsable en proyectos que apliquen la igualdad sin excluir a personas del crédito), BELTRÁN BENAGES, R.: «Las mujeres y la economía social y solidaria: potencialidades para modelos de desarrollo socioeconómico alternativos e igualitarios», *cit.*, p. 150.

29 Así como también procede significar que la reforma efectuada por dicha norma, así como por el Real Decreto 901/2020, tiene un alcance mucho más profundo en relación con la materia objeto de estudio, como bien muestra GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.^a.J.: «Un estándar superior de planes de igualdad: más empresa, contenido y controles en la nueva regulación», *Temas Laborales*, n.º 156, 2021, pp. 51 y ss.

30 Sobre la problemática jurídica surgida en torno a esta cuestión, RIVAS VALLEJO, M.^a.P.: «El plan de igualdad debe negociarse con la representación legitimada legalmente y no por una comisión "ad hoc"», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, n.º 2, 2021, disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2021-00000001221

En todo caso, sea actuando en el marco de un plan de igualdad, sea al margen del mismo, las empresas del sector asumen el compromiso inexcusable de promover la igualdad por razón de género, para lo cual habrán de adoptar las medidas necesarias (incluso de acción positiva, de resultar preciso) para erradicar la segregación horizontal y vertical, aportando su contribución a la eliminación de las barreras que dificultan la promoción sociolaboral de las mujeres. Se aconseja en este sentido prestar especial atención a la presencia equilibrada en la estructura técnica (dirección) y representativa (órganos de gobierno y consultivos) de la empresa, la conciliación de vida laboral-societaria, familiar y personal de hombres y mujeres y lo referente a los obstáculos de las trabajadoras y socias en cuanto hace al acceso a la educación, formación e información³¹.

Existen algunas propuestas sumamente interesantes respecto a posibles líneas de actuación para aplicar un enfoque de género en las entidades de economía social, en general, y en las cooperativas, en particular. Estas recomendaciones pueden reconducirse, en esencia, a los siguientes grandes bloques temáticos³²:

1. Eliminar las barreras existentes que dificultan el acceso. Para poner el foco de atención en el género deberían tomarse en consideración, en primer lugar, las trabas que afectan a las mujeres tanto en cuanto hace al ingreso al trabajo asalariado, como en la incorporación a la condición de socias. Respecto a lo primero, la recomendación fundamental es la definición explícita de procesos de selección objetivos, transparentes y equitativos; para afrontar los impedimentos de la segunda categoría se deben ponderar los especiales problemas que pueda afrontar el colectivo para aportar capital u otros bienes patrimoniales³³.

31 SENENT VIDAL, M.^a.J.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», *cit.*, p. 435-436.

32 Siguiendo, en lo básico, la clasificación a SENENT VIDAL, M.^a.J.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *cit.*, pp. 30 y ss. Asimismo, sus trabajos anteriores; entre otros, SENENT VIDAL, M.^a.J.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», *cit.*, pp. 433-437; «La regulación jurídica de las cooperativas desde una perspectiva de género», en AA.VV.: *La economía social. Desarrollo humano y económico. III Congreso de la Red RULESCOOP*, Bilbao (Universidad del País Vasco), 2009, pp. 315-333; «¿Cómo pueden aprovechar las cooperativas el talento de las mujeres?», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011, pp. 57-84 o «El género en la responsabilidad social empresarial. Especial incidencia en las acciones positivas de buen gobierno corporativo», en AA.VV. (FERNÁNDEZ ALBOR, A., Dir., y PÉREZ CARRILLO, E., Coord.): *Empresa responsable y crecimiento sostenible: aspectos conceptuales, societarios y financieros*, Cizur Menor (Aranzadi), 2012, pp. 155-208.

33 SENENT VIDAL, M.^a.J.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», *cit.*, p. 433.

Es preciso insistir con algo más de detalle en los obstáculos que ellas deben sortear para ostentar la calidad de socias. Operan en este sentido los estereotipos de género comunes, pero también otros específicos, como la falta de titularidad respecto a los bienes requeridos (en cooperativas agrarias, la titularidad de la tierra; en las de servicios empresariales, la de la actividad económica en cuestión) o la superior dificultad a la hora de lograr financiación para sus iniciativas. Mención expresa merece en este punto, la regulación incorporada a la Ley 35/2011, de 4 de octubre, sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, a fin de hacer constar como «el reconocimiento y la visibilización del trabajo de las mujeres que puede suponer su acceso a la titularidad compartida puede ser también una vía para su incorporación efectiva a la participación y gestión de las empresas de economía social»³⁴.

Tampoco cabe pasar por alto la necesidad de actuar en relación con la segregación horizontal existente (presencia abrumadora en puestos administrativos, pero infrarrepresentación en la jefatura; porcentaje casi testimonial como oficiales de primera y segunda o, por no seguir, práctica equiparación entre titulados superiores pese al porcentaje de egresados y egresadas en las universidades...), aun cuando se trata de un empeño difícil, al tratarse de un fenómeno sociocultural, cuyas raíces solo pueden ser cercenadas mediante planteamientos a largo plazo y con acciones globales en las que ha de ocupar un lugar destacado la actuación administrativa y legislativa. Ello no obsta para que desde la propia entidad de economía social se puedan realizar movimientos orientados a incrementar, en un corto-medio plazo, la presencia de mujeres en puestos masculinizados y a la inversa.

2. Erradicar los obstáculos a una participación en igualdad. Habrá que acentuar y reforzar la intervención efectiva de las mujeres en el control de los recursos y en la fijación de las políticas económicas, para lo cual es obligado incidir tanto en su acceso a los órganos de gestión y dirección, como en la necesaria formación técnica y societaria³⁵.

Esta participación activa se verá favorecida, sin duda, por otras medidas, destacando las que inciden en los procesos de promoción interna o las actividades formativas, así como las orientadas a facilitar la conciliación y la corresponsabilidad, en las que se abundará acto seguido.

34 SENENT VIDAL, M.^aJ.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *cit.*, pp. 30, 31 y, en especial, 32.

35 SENENT VIDAL, M.^aJ.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», *cit.*, p. 434.

3. Fomentar las políticas de conciliación/corresponsabilidad en beneficio de trabajadores y socios. A este respecto, no existe alternativa, no en vano el compromiso con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral se incorpora expresamente en la redacción de los principios inspiradores del sector. Afirmado esto, y considerando los derechos regulados en la ley como un mínimo, procede defender su mejora y ampliación a través de la negociación colectiva y de la normativa interna de la propia entidad (estatutos, reglamentos de régimen interno, memorias de sostenibilidad, planes de igualdad, acuerdos de responsabilidad social...)»³⁶.
4. Alcanzar una presencia equilibrada en los órganos de gobierno y representación. Las entidades de economía social «deben favorecer la diversidad en las plantillas, mediante una política de igualdad de oportunidades y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en las empresas, incluidos los propios comités de dirección y los consejos de administración, lo cual constituye una medida eficaz para alcanzar la igualdad en materia de selección, promoción, formación y retribución»³⁷.

La realidad en este sentido no invita al optimismo, pues, tal y como confirman todos los estudios realizados, la participación femenina en puestos de poder (ejecutivos o de gobierno) en el seno de estas entidades es baja³⁸. Es preciso, pues, revertir la situación, sirvién-

36 SENENT VIDAL, M.^ªJ. y GARCÍA CAMPÁ, S.: «¡Mis soci@s 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*, n.º 38, 2016, pp. 193 y ss.

37 GRIMALDOS GARCÍA, M.^ª.I.: «El impulso de la responsabilidad social de la empresa en las entidades de economía social: los deberes de los administradores de las sociedades laborales como caso paradigmático», *CIRIEC-España*, n.º 33, 2018, p. 23.

38 Sirvan de muestra, HERNÁNDEZ ORTIZ, M.^ªJ.; RUIZ JIMÉNEZ, C.; GARCÍA MARTÍ, E. y PEDROSA ORTEGA, C.: «Situación actual de la igualdad de género en los órganos de gobierno de las sociedades cooperativas agroalimentarias», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 129, 2018, pp. 66 y ss.; AA.VV. (MELIÁ MARTÍ, E.; CARNICER ANDRÉS, M.^ª.P. y JULIÁ IGUAL, J.F., Coords.): *El gobierno de las sociedades cooperativas agroalimentarias españolas. Modelos de referencia y casos empresariales*, Almería (Cajamar Caja Rural), 2018; PALOMO ZURDO, R.; GARCÍA CENTENO, C.; GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, M. y FERNÁNDEZ BARBERIS, G.: «Responsabilidad social corporativa y género en los consejos de administración de las cooperativas de crédito españolas», *Prisma Social, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 10, 2013, pp. 332 y ss.; MARTÍNEZ LEÓN, I.M.^ª; ARCAS LARIO, N. y GARCÍA HERNÁNDEZ, M.: «La influencia del género sobre la responsabilidad social empresarial en las entidades de economía social», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011, p. 167 o CARRETERO, M.^ªJ. y AVELLO, G.: *La participación de las mujeres en las cooperativas agrarias. Estudio de diagnóstico y análisis acerca de las barreras para la participación de las mujeres en*

dose para ello, incluso, y si es preciso, de cuotas u otras medidas de acción positiva orientadas a garantizar una presencia más equilibrada de mujeres y hombres.

Respecto a este «techo de cristal», ya en el año 2007 la Administración pública (concretamente la Junta de Andalucía) y la Confederación de Entidades de Economía Social publicaron los resultados de un proyecto en el que se recogían varias sugerencias para impulsar a las mujeres en el ámbito de toma de decisiones, eliminar los costes personales que ello implica y establecer un modelo equitativo de gestión dentro del sector³⁹: visibilizar el trabajo y el modelo de la mujer empresaria consolidada, de forma que sirva de referente social; potenciar la construcción colectiva de un modelo de gestión empresarial que tome en consideración las características diferenciales de las mujeres; fomentar una participación activa de los hombres en el trabajo reproductivo; incorporar a la vida de las empresas la maternidad y la paternidad de todas las personas que trabajan en ellas; apoyar la creación de redes sociales informales de mujeres empresarias; promover la valoración del entorno social como elemento fundamental para el emprendimiento, frente al modelo puramente individualista de líder emprendedor; alimentar la diversidad de sexo/género en las empresas, para producir un enriquecimiento en las visiones y en la toma de decisiones, de manera que les permita adaptarse a los cambios del mercado o, por último, tener en cuenta el trabajo reproductivo en la definición del puesto en los cargos de responsabilidad.

5. Combatir la desigualdad en las condiciones de trabajo. En este ámbito procederá luchar especialmente contra la brecha salarial o retributiva que afecta a trabajadoras y socias⁴⁰ y que, respecto a estas últimas,

los órganos de gestión de las cooperativas del sector agroalimentario, 2011, disponible en: <https://www.prodetur.es/prodetur/AlfrescoFileTransferServlet?action=download&ref=8076511d-9d1d-4134-bef1-ff6e897db3bf>.

- 39 JUNTA DE ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y EMPRENDEDORES: *Economía social con perspectiva de género: Análisis de «techo de cristal» y establecimiento de un modelo equitativo de gestión empresarial*, Sevilla (CEPES-Andalucía), 2007, p. 124.
- 40 Originada, de nuevo, en estereotipos de género: segregación horizontal (con feminización de los trabajos menos valorados), techo de cristal (que dificulta el acceso de ellas a puestos de dirección), transición de la educación al mercado laboral (más dificultosa para las mujeres), tareas de cuidados (capaces de condicionar el tipo de contrato y la duración de la jornada, pero también causar un superior uso de excedencias y permisos) y complementos salariales discrecionales (sobre todo en puestos directivos) o que retribuyen aspectos masculinizados del trabajo (esfuerzo físico, penosidad, nocturnidad, disponibilidad), CCOO. SECRETARÍA CONFEDERAL DE MUJERES E IGUALDAD: *La brecha salarial, factor de quiebra democrática*, Madrid (CCOO), 2018, p. 27, disponible en: https://www.ccoo.es/noticia:269787—La_brecha_salarial_factor_de_quiebra_democratica.

alcanzará una doble repercusión si, como ocurre muy a menudo, el reparto de beneficios o de retornos se hace, total o parcialmente, en función del lugar ocupado en el sistema de clasificación profesional⁴¹.

En esta labor habrán de tenerse en cuenta no solo cuantas diferencias afecten a percepciones estrictamente monetarias, sino también a las de otra naturaleza, referidas a cualesquiera prestaciones sociales, como, por ejemplo, cotizaciones, aportaciones a fondos de pensiones, acceso a guarderías y a otros servicios, becas de formación para el personal y/o sus familias...

6. Erradicar (y prevenir) la violencia de género en el trabajo. La relación de dominio que sustenta esta violencia «emerge en todos los ámbitos, no solo en el privado, sino también en el público y, señaladamente, en el (...) laboral y profesional», donde se muestra bajo las formas de acoso sexual, acoso sexista y acoso por razón de género⁴².

Se imponen, pues, acciones específicas orientadas a garantizar el respeto a la dignidad humana, eliminando y previniendo todas estas manifestaciones (mediante la calificación de estas conductas como falta muy grave sancionada con la expulsión o el despido o con protocolos destinados a la prevención, por ejemplo); también, por supuesto, apoyando a las víctimas de tales agresiones⁴³.

7. Promover la consideración al género en la recogida y análisis de los datos y fomentar una comunicación inclusiva. Son precisas una información desagregada por sexos (a fin de contar con una imagen veraz sobre la situación de la mujer en el sector) y una comunicación no sexista⁴⁴, orientada a transmitir, a nivel interno y externo, una visión «igualitaria, plural y no estereotipada» (art. 36 Ley Orgánica 3/2007).
8. Otras posibles acciones. En cualquier caso, procede tener presente que, para alcanzar resultados realmente satisfactorios, puede resul-

41 SENENT VIDAL, M.^ªJ.: «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», *cit.*, p. 434.

42 ORTIZ LALLANA, C.: «La violencia de género en la relación de trabajo en España», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 1, n.º 4, 2013, pp. 2-3.

43 SENENT VIDAL, M.^ªJ.: «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *cit.*, p. 49.

44 «El español cuenta con una serie de mecanismos mediante los que la discriminación sexual (...) se recrea, se reproduce y se mantiene (...) reflejando, construyendo y naturalizando la concepción sexista de la realidad. Se trata de usos "normales" del español que actúan contra las mujeres y perpetúan la idea de la superioridad masculina», BENGOECHEA BARTOLOMÉ, M.: «Lenguaje y sexismo», en AA.VV. (CARMONA CUENCA, E. y GARRIDO GÓMEZ, M.^ªI., Coords.): *Diversidad de enero e igualdad de derechos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2018, p. 43.

tar preciso afrontar cambios en la gestión misma, a fin de corregir errores subyacentes en la creación de las relaciones y las jerarquías dentro de la organización y, de este modo, promover la igualdad en el trabajo. Asimismo, son opciones adecuadas, la búsqueda de modelos y referentes (mujeres exitosas que compartan sus experiencias), la organización de tutorizaciones y el fomento de redes al servicio de la ayuda mutua y el intercambio⁴⁵.

V.- LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL Y LA MUJER RURAL

Mención expresa merece el espacio rural, toda vez que la mujer de estas zonas sufre una doble discriminación, al padecerla tanto por su condición de tal, como por el medio en el que vive⁴⁶, donde confluyen estereotipos sociales especialmente arraigados (con una fuerte jerarquización patriarcal⁴⁷), junto con otras circunstancias capaces de generar un contexto poco favorable para la igualdad de oportunidades: despoblación, envejecimiento (que aumenta las situaciones de dependencia, repercutiendo en quienes asumen el rol de cuidador) y masculinización; insuficiencia (incluso inexistencia) de servicios de atención-cuidado a dependientes y menores, o, por no seguir, cierta decadencia socioeconómica y mercados de trabajo caracterizados por su estrechez⁴⁸.

5.1.- La situación laboral de la mujer rural

Varias muestras sirven para ejemplificar esta discriminación. Comenzando por el trabajo agropecuario, y de atender a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, no cabe duda de que se trata de un sector masculinizado; mucho, de hecho, en el caso de silvicultura, explotación forestal, caza o

45 COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN: *More women in senior positions: key to economic stability and growth*, Luxemburgo (Publications Office of the European Union), 2010, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/92882>.

46 Afirmación común, recogida, entre otros, por ESTEBAN SALVADOR, M.^aL.; GARGALLO CASTEL, A.F. y PÉREZ SANZ, F.J.: «Áreas rurales y cooperativas: iniciativas de mujeres para el desarrollo», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 127, 2018, pp. 119-120.

47 CANOVÉS, G.: «La mujer y la reestructuración del mundo rural», en AA.VV.: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2001, p. 194.

48 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *cit.*, p. 87 o VALIÑO CES, A.: «La discriminación y la desigualdad de la mujer en el mundo rural y su reflejo en la titularidad de las explotaciones agrarias», en AA.VV.: *III Xornada Universitaria Galega de Xénero*, Vigo (Universidad de Vigo), 2015, pp. 110-111.

pesca. De circunscribir el análisis a la agricultura y la ganadería, será preciso matizar, pues si bien es cierto que en el trabajo por cuenta ajena hay un predominio de la mano de obra masculina (a menudo migrante), en el trabajo autónomo la superior presencia de varones parece ser más formal que real, vinculada con la titularidad de las explotaciones, pero no con la realidad de la contribución a la economía familiar en términos de trabajo⁴⁹. Realidad a la que ni siquiera, y pese a los avances habidos, parece haber dado solución la ya citada Ley 35/2011, ni las sucesivas medidas adoptadas desde su fecha para fomentar la titularidad compartida de aquellas.

Por otra parte, y ya con carácter general (pues, preciso es recordarlo, la agricultura y la ganadería no son las únicas actividades económicas del medio rural —ni siquiera las principales, dado el protagonismo absoluto del sector terciario—), se constata como las tasas de actividad de la mujer rural no solo son inferiores a las de las mujeres en entornos urbanos, sino también a las de los hombres del ámbito rural⁵⁰. Cabe hablar de una masculinización de la actividad y una feminización de la inactividad laboral, pues en estas zonas ellas padecen, en superior medida que en el conjunto nacional, inferior tasa de actividad que el hombre y menor tasa de empleo. A ello se añade otro dato incontestable: cerca del 80 % de ellas alegan como motivo de la «inactividad» la realización de trabajo doméstico no remunerado, frente a poco más del 3 % de los varones⁵¹.

Por cuanto hace a las condiciones de trabajo, la mujer que trabaja en el escenario rural padece mayor eventualidad y parcialidad que la que lo hace en áreas urbanas, pero también que sus vecinos de género masculino⁵².

49 «De todos es conocido la dificultad que hubiera tenido la agricultura familiar para salir adelante si no hubiera contado con el concurso de las mujeres de los agricultores, que han realizado un trabajo oculto y constante, así como otros negocios rurales familiares que, si han salido adelante, ha sido por la colaboración de las mujeres. Aunque la mujer no ha tenido una presencia visible, por el hecho de no costar como titular del negocio, en muchos casos, o no estar dada de alta en la Seguridad Social, su participación laboral ha sido importante y, en ocasiones, exclusiva», pese a que «las estadísticas no lo hayan reflejado así», GARCÍA SANZ, B.: «Importancia de la mujer para el desarrollo rural», *Terrarum*, n.º 9, 2004, p. 4.

50 TALÓN BALLESTERO, P.; ABAD ROMERO, P. y GONZÁLEZ SERRANO, L.: «Emprendimiento de la mujer en el ámbito rural: el turismo como motor de desarrollo», *Esic Market Economics and Business Journal*, vol. 43, n.º 1, 2014, pp. 579 y ss.

51 MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: *Medio rural: trabajando en femenino*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), 2014, p. 8.

52 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ-LIMÓN, J.A.: «Propuesta metodológica para la construcción de indicadores sintéticos de igualdad de género. El caso del medio rural de Castilla y León», *Revista Internacional de Sociología*, vol. 69, n.º 1, 2011, pp. 253 y ss. Parcialidad que perjudica el progreso profesional y la incorporación a puestos de poder que reclaman alto grado de dedicación; es decir, que incide en la segregación vertical de la mujer rural, FUERTES FUERTES, I. y BUCIEGA ARÉVALO, A.: «El género del capital social y del desarrollo rural», en AAVV.: *El género de la economía o la economía de género. VIII Congreso Estatal isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2012, p. 105.

Asimismo, se confirma una discriminación retributiva en estos territorios, en tanto los hombres están sobrerrepresentados en los rangos salariales entre 1001 y 1400 euros, mientras que ellas lo están en la franja de 400 a 1000⁵³.

En fin, y para concluir, procede hacer patentes desigualdades diversas (que se acentúan conforme aumenta el grado de «ruralidad»), entre las que cabe citar la segregación vertical (las mujeres se concentran en posiciones inferiores —personal no cualificado y administrativo—⁵⁴) y horizontal (el 78,5 % de mujeres rurales trabaja en el sector servicios, frente al 41 % de hombres; además, ellos y ellas ocupan empleos asociados a sus roles tradicionales⁵⁵) y la marcada feminización del trabajo asalariado y masculinización del empresariado rural. Por cuanto hace a esta última cuestión, no solo es que la iniciativa empresarial de los varones supere a la de las mujeres, además, sus empresas suelen ser de superior dimensión en términos tanto de empleados, como de volumen de negocio.

A la vista de la situación, no puede extrañar que la legislación y las estrategias dictadas en materia de igualdad de oportunidades presten especial atención al colectivo de las mujeres que viven en zonas rurales, con singular interés en su integración laboral. En efecto, ante la histórica discriminación, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, estableció que todas las medidas previstas para alcanzar el objetivo que enuncia su título deberían «respetar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en el medio rural», al tiempo que señalaba la posibilidad de establecer medidas de acción positiva en favor de estas mujeres, encaminadas a superar y evitar situaciones de discriminación por razón de sexo. Ese mismo año vio la luz la Ley Orgánica 3/2007 (cuyo artículo 30 muestra la sensibilidad ante los problemas de la mujer rural, en general, y de las pertenecientes al sector agrario, en particular) y se dictó por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el primer *Plan para promover la igualdad de mujeres y hombres en el medio rural 2007-2010* (con previsiones en materia de formación, trabajo, salud, participación, etc.), al que sucederán otros (así, el *Plan estratégico para la igualdad de género en el desarrollo sostenible del medio rural 2011-2014*) hasta llegar al más actual, de 2015, y que han servido para la implementación de múltiples acciones a lo largo de los años⁵⁶.

53 Así lo confirma, en su web, el MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Las mujeres en el medio rural*, 2021, disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/.

54 Sin perjuicio de reconocer que desde hace ya varios años tiene lugar, en el ámbito rural, una creciente presencia femenina en trabajos cada vez más cualificados, GARCÍA SANZ, B.: «Importancia de la mujer para el desarrollo rural», *cit.*, p. 4.

55 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Las mujeres en el medio rural*, *cit.*

56 Todos estos documentos se pueden consultar en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/planes-igualdad/default.aspx.

Por otra parte, y tal como se indicó, gran parte del problema deriva de un hecho histórico: tradicionalmente la titularidad de las explotaciones ha pasado de padres a hijos, siendo la aportación de las madres, hijas y hermanas un mero complemento considerado trabajo familiar (y, por tanto, ni retribuido, ni reconocido). Precisamente en respuesta a esta realidad se dictó la Ley 35/2011, elaborada para intentar cambiar el escenario tradicional, con la ayuda de sucesivas medidas de fomento (como, por ejemplo, subvenciones). Como dice su Exposición de Motivos «La titularidad compartida está llamada a constituir un factor de cambio de las estructuras agrarias de modo que las mujeres del mundo rural gocen de una igualdad de derechos efectiva respecto de los hombres. Ello permitirá la supresión de barreras formales y sustantivas, así como la potenciación de ciertos valores en las mujeres del mundo rural, tales como la confianza, la igualdad y la no discriminación, la visibilidad y, por tanto, el desarrollo sostenible». A tal fin, asume un doble objetivo que recoge en su artículo 1: el prioritario «es la regulación de la titularidad compartida de las explotaciones agrarias con el fin de promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria»; para los casos en que no exista titularidad compartida, la norma regula los derechos económicos a favor del cónyuge (o pareja de hecho) «frente al titular de la explotación agraria, como contraprestación por su actividad agraria, efectiva y regular en la explotación»⁵⁷.

5.2.- La economía social como mecanismo para mejorar la situación de la mujer rural

En este contexto, la potenciación de la economía social puede resultar aún más relevante para promover la integración de las mujeres de las áreas rurales, dadas las características socioeconómicas de estas zonas.

El emprendimiento femenino en este sector puede representar una fórmula sumamente eficaz para favorecer su empleabilidad, sobre todo en el marco de los nuevos yacimientos de empleo, en los que se abren opciones laborales incipientes. Sin embargo, no cabe pasar por alto que en la economía social rural se reproducen los problemas de desigualdad ya puestos de manifiesto anteriormente con carácter general, pues persisten diferencias por razón de sexo, por ejemplo, en cuanto a la temporalidad del empleo o la contribución relativa de hombres y mujeres en este tipo de actividades,

57 Sobre la potencial incidencia de esta norma en el sector de la economía social, por extenso, SENENT VIDAL, M.ª J.: «La Ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias y sus potenciales efectos jurídicos en las entidades de economía social», *CIRIEC-España*, n.º 23, 2012, pp. 179-203.

ya sea como empleados o como socios⁵⁸. En relación a esta última afirmación, preciso es tener en cuenta los frenos al emprendimiento de la mujer rural, tales como el peso de la economía sumergida, las crisis económicas, el insuficiente apoyo público, el reto de la cualificación, las obligaciones familiares o la cultura patriarcal. No obstante, y en sentido contrario, a nivel global se detecta también un aumento de la implicación femenina en acciones de emprendimiento, con un papel de liderazgo creciente en el ámbito rural⁵⁹.

De analizar la participación de las mujeres rurales en los diferentes tipos de empresas de economía social, destaca —en consonancia con cuanto acontece a nivel nacional conforme a las cifras aportadas— el predominio de las ocupadas en cooperativas, si se compara, por ejemplo, con cuantas lo están en sociedades laborales⁶⁰ —sobre todo en las anónimas—, algo que no puede causar sorpresa dado el papel jugado por el movimiento cooperativo en materia de igualdad de género y estímulo para el emprendimiento de la mujer rural⁶¹. A este respecto proceden algunas reflexiones⁶²:

En primer lugar, las aludidas diferencias de ocupación femenina en cooperativas y sociedades laborales son abrumadoras en los municipios de menor tamaño, pero se reducen a medida que aumenta la población.

En segundo término, la desigual distribución de mujeres dentro de las distintas categorías de entidades de economía social puede ser explicada a partir de las características que presentan unas y otras y del distinto enfoque

58 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *cit.*, pp. 88 y 105-109.

59 PALLARÈS-BLANCH, M.; TULLA, A. y VERA, A.: «Environmental capital and women's entrepreneurship: A sustainable local development approach», *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences*, vol. 10, n.º 3, 2015, pp. 133 y ss.

60 Se trata de un hecho que lleva repitiéndose desde hace ya bastantes años, RIBAS BONET, M.^a.A. y SAJARDO MORENO, A.: «La diferente participación laboral de las mujeres entre las cooperativas y las sociedades laborales», *cit.*, pp. 267 y ss. o CRISTÓBAL CALABOZO, M.^a.M.: «La realidad de las mujeres emprendedoras y empresarias de sociedades laborales», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal isonomía sobre Igualdad entre mujeres y hombres*, *cit.*, pp. 39 y ss.

61 AZNAR MÁRQUEZ, J. y JUÁREZ MULERO, J.P.: «Las asociaciones de mujeres y las cooperativas como impulsoras del emprendimiento femenino en el entorno rural», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal isonomía sobre Igualdad entre mujeres y hombres*, *cit.*, pp. 115 y ss.

62 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *cit.*, pp. 104-109.

que ellas poseen respecto al trabajo y las relaciones laborales⁶³. Las mujeres aprecian de las cooperativas la interrelación, la participación o la proximidad entre los socios, lo que repercute en una superior implicación de los mismos; algo no tan evidente en estructuras más jerarquizadas⁶⁴.

En fin, dentro del cooperativismo también se detectan diferencias entre hombres y mujeres en atención a la modalidad de cooperativa, apareciendo especialmente feminizadas las de trabajo, seguidas de las agrarias y de las de explotación comunitaria de la tierra y/o el ganado.

5.3.- La economía social femenina como cauce para el desarrollo rural

Sentado lo anterior, es preciso apuntar a un efecto secundario no menos importante, pues el emprendimiento femenino en el marco de la economía social rural también podrá contribuir a dotar de superior dinamismo social y económico a estas zonas y a favorecer un superior grado de vertebración del territorio⁶⁵.

En efecto, «las cuestiones de género adquieren en este contexto una relevancia fundamental, pues el colectivo de mujeres del medio rural que generalmente ha tenido unas bajas tasas de actividad constituye en la actualidad

63 «Enfoque no jerárquico, holístico, con preferencia por la colaboración, la flexibilidad y el intercambio de ideas, teniendo muy presentes los valores cooperativos de la democracia, igualdad, equidad, solidaridad, honestidad, apertura, preocupación por los demás (...) Se puede decir, por tanto, que aparece una especial consonancia entre los valores cooperativos y la conceptualización del trabajo por parte de las mujeres», RIBAS BONET, M.^a.A.: «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social», *cit.*, pp. 21-22.

64 «La diferencia de valores en el empleo femenino entre cooperativas y sociedades laborales se debe al diverso origen de ambos tipos de empresas. En las cooperativas el nexo de unión entre los socios y la motivación que les conduce a asociarse creando la empresa, es la ayuda mutua a diferentes niveles, social y/o económico, mientras que las sociedades laborales son sociedades mercantiles en las que la mayor parte del capital está en manos de los trabajadores. Las cooperativas trabajan en un plano mayor de igualdad y la forma de participación en la gestión de la sociedad es también mucho mayor», MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE, M.^a.G. y MELIÁN NAVARRO, A.: «El mercado de trabajo femenino en las empresas de economía social de Andalucía (España). Un análisis econométrico del perfil de la mujer trabajadora», *cit.*, p. 235, con cita a varios estudios ya clásicos en la materia.

65 Sobre esta cuestión, GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a. y ROMÁN ORTEGA, A.: «La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n.º 6, 2007, pp. 727 y ss.; PUENTES POYATOS, R. y VELASCO GÁMEZ, M.^a.M.: «Importancia de las sociedades cooperativas como medio para contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental, de forma sostenible y responsable», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 99, 2009, pp. 104 y ss. o MELIÁN NAVARRO, A. y CAMPOS CLIMENT, V.: «Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 100, 2010, pp. 43 y ss.

un elemento indispensable para alcanzar el objetivo del desarrollo en los municipios rurales más afectados por el declive económico y por la descapitalización demográfica»⁶⁶. Así pues, no se trata solo del potencial de emprendimiento y empleo femenino que puede significar el sector, sino también de los efectos que ello puede tener en la dinamización de los municipios más pequeños.

Se impone, por tanto, un «enfoque de género en el desarrollo rural»⁶⁷, a partir del cual el sector podrá realizar un aporte significativo en lo pretendido por la ya citada Ley 45/2007, así como para la consecución de prácticamente todos Objetivos de Desarrollo Sostenible, contribuyendo, por ejemplo, a los enumerados como 2 (Hambre cero), 5 (Igualdad de género), 6 (Agua limpia y saneamiento), 7 (Energía asequible y no contaminante), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), 10 (Reducir las desigualdades), 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), 12 (Producción y consumo responsables), 13 (Acción por el clima), 15 (Vida y ecosistemas terrestres), 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos)⁶⁸.

A tal conclusión se llega a partir de la asunción de tres axiomas fundamentales. Primero, la explotación de nuevos yacimientos de empleo puede dinamizar y revitalizar las zonas rurales; segundo, para frenar la despoblación y decadencia de las mismas son necesarias nuevas formas empresariales (incluida la economía social), ayudas públicas y esfuerzo ciudadano, y, tercero, la recuperación rural pasa por el aprovechamiento del trabajo femenino para acometer actividades nuevas (o no tanto) y variadas⁶⁹: turismo rural, transformación artesanal de productos agroalimentarios, agricultura

66 «Actualmente, se considera a la mujer rural y a su capacidad laboral como elementos imprescindibles de cara al inicio de nuevas actividades económicas dentro del proceso de diversificación productiva de las zonas rurales, aumentando así las tasas de actividad, generando nuevos empleos y, en general, impulsando de forma efectiva las nuevas estrategias de desarrollo en el ámbito rural», RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a: «La contribución de la mujer en la economía rural de Castilla y León», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 9, n.º 2, 2009, pp. 52-53, quienes apoyan sus afirmaciones en numerosas referencias bibliográficas.

67 Como reclama, entre muchos, NIETO FIGUERAS, C.: «Las mujeres y el cooperativismo en los procesos de desarrollo local. Algunos ejemplos de la provincia de Málaga», *cit.*, p. 34.

68 Considerando prioritarios en el ámbito rural 12 de los 17 objetivos y 24 de sus 169 metas, establece un detalle de propuestas adecuadas para lograr un desarrollo sostenible del medio rural, tanto en lo económico, como en lo social y lo ambiental, el FORO DE ACCIÓN RURAL: *La agenda 2030 y los ODS en el medio rural*, 2020, disponible en: <https://fademur.es/fademur/foro-de-accion-rural-ods-rural/>.

69 RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a: «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *cit.*, pp. 101-102.

ecológica y de conservación, nuevas energías, actividades relacionadas con el ocio y el tiempo libre, recuperación de oficios tradicionales, servicios de atención personal y de proximidad, etc.

En definitiva, «las mujeres del medio rural resultan determinantes para su vertebración territorial y social, y son, con diferencia, el principal vector para la innovación y el emprendimiento rural. Sin embargo, en el medio rural todavía se mantienen escenarios de desigualdad entre mujeres y hombres en un grado más acusado de lo que ocurre en el medio urbano»⁷⁰.

VII.- BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (MELIÁ MARTÍ, E.; CARNICER ANDRÉS, M.^a.P. y JULIÁ IGUAL, J.F., Coords.): *El gobierno de las sociedades cooperativas agroalimentarias españolas. Modelos de referencia y casos empresariales*, Almería (Cajamar Caja Rural), 2018.

ARROYO, P.: «La cooperativa. Empresa para el empoderamiento e igualdad de la mujer», *Mediterráneo Económico*, n.º 32, 2019.

AZNAR MÁRQUEZ, J. y JUÁREZ MULERO, J.P.: «Las asociaciones de mujeres y las cooperativas como impulsoras del emprendimiento femenino en el entorno rural», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal Isonomía sobre Igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013.

BELTRÁN BENAGES, R.: «Las mujeres y la economía social y solidaria: potencialidades para modelos de desarrollo socioeconómico alternativos e igualitarios», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal Isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013.

BENGOECHEA BARTOLOMÉ, M.: «Lenguaje y sexismo», en AA.VV. (CARMONA CUENCA, E. y GARRIDO GÓMEZ, M.^a.I., Coords.): *Diversidad de enero e igualdad de derechos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2018.

CANOVÉS, G.: «La mujer y la reestructuración del mundo rural», en AA.VV.: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2001.

CARRETERO, M.^a.J. y AVELLO, G.: *La participación de las mujeres en las cooperativas agrarias. Estudio de diagnóstico y análisis acerca de las barreras para la participación de las mujeres en los órganos de gestión de las*

70 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Las mujeres en el medio rural*, cit.

- cooperativas del sector agroalimentario*, 2011, disponible en: <https://www.prodetur.es/prodetur/AlfrescoFileTransferServlet?action=download&ref=8076511d-9d1d-4134-bef1-ff6e897db3bf>.
- CCOO. SECRETARÍA CONFEDERAL DE MUJERES E IGUALDAD:** *La brecha salarial, factor de quiebra democrática*, Madrid (CCOO), 2018, disponible en: <https://www.ccoo.es/noticia:269787>
- CHAVES ÁVILA, R.; MONZÓN CAMPOS, J.L. Y TOMÁS CARPI, J.A.:** «La economía social y la política económica», en AA.VV. (JORDAN, J.M., Coord.): *Política económica y actividad empresarial*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999.
- COCETA. DEPARTAMENTO DE LA MUJER:** «La promoción e igualdad de la mujer en la cooperativa de trabajo asociado», *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.º 42, 2004.
- COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN:** *More women in senior positions: key to economic stability and growth, Luxemburgo (Publications Office of the European Union)*, 2010, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/92882>
- COMOS TOVAR, C.:** «Mujer, mercado laboral y economía social», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal Isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013.
- CRISTÓBAL CALABOZO, M.ªM.:** «La realidad de las mujeres emprendedoras y empresarias de sociedades laborales», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal Isonomía sobre Igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Jaume I), 2013.
- DI MASSO TARDITTI, M.; EZQUERRA SAMPER, S. Y RIVERA-FERRE, M.G.:** «Mujeres en la Economía Social y Solidaria: ¿alternativas socio-económicas para todas?», *CIRIEC-España*, n.º 102, 2021.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO, DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS:** *Características de los trabajadores en situación de alta en la Seguridad Social*. 31 de marzo de 2019, disponible en: https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-social/estadisticas/caract-trabajadores/index.htm
- ESTEBAN SALVADOR, M.ªL.; GARGALLO CASTEL, A.F. Y PÉREZ SANZ, F.J.:** «Áreas rurales y cooperativas: iniciativas de mujeres para el desarrollo», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 127, 2018.
- FAJARDO GARCÍA, G.:** «La economía social en las leyes», *CIRIEC-España*, n.º 66, 2009.

- FORO DE ACCIÓN RURAL:** *La agenda 2030 y los ODS en el medio rural, 2020*, disponible en: <https://fademur.es/fademur/foro-de-accion-rural-ods-rural/>
- FUERTES FUERTES, I. y BUCIEGA ARÉVALO, A.:** «El género del capital social y del desarrollo rural», en AAVV.: *El género de la economía o la economía de género. VIII Congreso Estatal Isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2012.
- GARCÍA SANZ, B.:** «Importancia de la mujer para el desarrollo rural», *Terrarum*, n.º 9, 2004.
- GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a y ROMÁN ORTEGA, A.:** «La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n.º 6, 2007.
- GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, M.^aJ.:** «Un estándar superior de planes de igualdad: más empresa, contenido y controles en la nueva regulación», *Temas Laborales*, n.º 156, 2021.
- GRIMALDOS GARCÍA, M.^aI.:** «El impulso de la responsabilidad social de la empresa en las entidades de economía social: los deberes de los administradores de las sociedades laborales como caso paradigmático», *CIRIEC-España*, n.º 33, 2018.
- HERNÁNDEZ ORTIZ, M.^aJ.; RUIZ JIMÉNEZ, C.; GARCÍA MARTÍ, E. y PEDROSA ORTEGA, C.:** «Situación actual de la igualdad de género en los órganos de gobierno de las sociedades cooperativas agroalimentarias», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 129, 2018.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y EMPRENDEDORES:** *Economía social con perspectiva de género: Análisis de «techo de cristal» y establecimiento de un modelo equitativo de gestión empresarial*, Sevilla (CEPES-Andalucía), 2007.
- MARTÍNEZ LEÓN, I.M.^a; ARCAS LARIO, N. y GARCÍA HERNÁNDEZ, M.:** «La influencia del género sobre la responsabilidad social empresarial en las entidades de economía social», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011.
- MELIÁN NAVARRO, A. y CAMPOS CLIMENT, V.:** «Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 100, 2010.
- MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE, M.^aG. y MELIÁN NAVARRO, A.:** «El mercado de trabajo femenino en las empresas de economía social de Andalucía (España). Un análisis econométrico del perfil de la mujer trabajadora», *Pecunia*, n.º 7, 2008.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE:** *Medio rural: trabajando en femenino*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), 2014.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN:** *Las mujeres en el medio rural*, 2021, disponible en: https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/igualdad_genero_y_des_sostenible/
- NIETO FIGUERAS, C.:** «Las mujeres y el cooperativismo en los procesos de desarrollo local. Algunos ejemplos de la provincia de Málaga», *Doc. Anàl. Geogr.*, n.º 47, 2006.
- ORTIZ LALLANA, C.:** «La violencia de género en la relación de trabajo en España», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 1, n.º 4, 2013.
- PALLARÈS-BLANCH, M.; TULLA, A. y VERA, A.:** «Environmental capital and women's entrepreneurship: A sustainable local development approach», *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences*, vol. 10, n.º 3, 2015.
- PALOMO ZURDO, R.; GARCÍA CENTENO, C.; GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, M. y FERNÁNDEZ BARBERÍS, G.:** «Responsabilidad social corporativa y género en los consejos de administración de las cooperativas de crédito españolas», *Prisma Social, Revista de Ciencias Sociales*, n.º 10, 2013.
- PUENTES POYATOS, R. y VELASCO GÁMEZ, M.ªM.:** «Importancia de las sociedades cooperativas como medio para contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental, de forma sostenible y responsable», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 99, 2009.
- REINA FERNÁNDEZ, M.ªJ.:** «La economía social: una alternativa en tiempos de crisis», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género en la economía social. IX Congreso Estatal Isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013.
- RIBAS BONET, M.ªA.:** *Mujer y trabajo en la Economía Social*, Madrid (CES), 2005.
- RIBAS BONET, M.ªA.:** *Mujer y trabajo en la Economía Social*, Palma de Mallorca (Edicions UIB), 2010.
- RIBAS BONET, M.ªA.:** «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social», en AA.VV.: *Emprendimiento con perspectiva de género. IX Congreso Estatal Isonomía sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Castellón (Universidad Jaume I), 2013.
- RIBAS BONET, M.ªA. y SAJARDO MORENO, A.:** «La desigual participación de hombres y mujeres en la economía social: teorías explicativas», *CI-RIEC-España*, n.º 50, 2004.

- RIBAS BONET, M.^a A. y SAJARDO MORENO, A.:** «La diferente participación laboral de las mujeres entre las cooperativas y las sociedades laborales», *CIRIEC-España*, n.º 52, 2005.
- RIBAS BONET, M.^a A. y SAJARDO MORENO, A.:** «Desigualdad de género en tiempos de crisis: análisis comparativo de la economía social», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011.
- RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a:** «La contribución de la mujer en la economía rural de Castilla y León», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, vol. 9, n.º 2, 2009.
- RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a:** «Economía social e igualdad de oportunidades en el ámbito rural. Un análisis aplicado a las Comunidad Autónoma de Castilla y León», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011.
- RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ-LIMÓN, J.A.:** «Propuesta metodológica para la construcción de indicadores sintéticos de igualdad de género. El caso del medio rural de Castilla y León», *Revista Internacional de Sociología*, vol. 69, n.º 1, 2011.
- RIVAS VALLEJO, M.^aP.:** «El plan de igualdad debe negociarse con la representación legitimada legalmente y no por una comisión "ad hoc"», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, n.º 2, 2021, disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2021-00000001221
- RUIZ PALOMINO, P. y LINUESA LANGREO, J.:** «Hacia nuevos modelos empresariales más sociales y humanos: el papel de las mujeres en procesos de emprendimiento social y economía de comunión», *Revista Empresa y Humanismo*, vol. XXII, n.º 2, 2019.
- SÁNCHEZ SOLANO, E.:** «El autoempleo femenino en la economía social», en AA.VV. (SALINAS RAMOS, F. y HERRANZ DE LA CASA, J.M.^a, Coords.): *Empresas de economía social: aspectos para su desarrollo*, Ávila (Universidad Católica de Ávila), 2007.
- SANTERO SÁNCHEZ, R. y CASTRO NÚÑEZ, B.:** «Análisis de las condiciones laborales en las entidades de economía social en España desde una perspectiva de género», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 121, 2016.
- SAZ GIL, M.^aI.:** «La actividad emprendedora femenina en el marco de la economía social», *Revista de Gestión Pública y Privada*, n.º 10, 2005.
- SENENT VIDAL, M.^aJ.:** «La regulación jurídica de las cooperativas desde una perspectiva de género», en AA.VV.: *La economía social. Desarrollo humano y económico. III Congreso de la Red RULESCOOP*, Bilbao (Universidad del País Vasco), 2009.

- SENENT VIDAL, M.^aJ.:** «¿Cómo pueden aprovechar las cooperativas el talento de las mujeres?», *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 105, 2011.
- SENENT VIDAL, M.^aJ.:** «La Ley de titularidad compartida de las explotaciones agrarias y sus potenciales efectos jurídicos en las entidades de economía social», *CIRIEC-España*, n.º 23, 2012.
- SENENT VIDAL, M.^aJ.:** «El género en la responsabilidad social empresarial. Especial incidencia en las acciones positivas de buen gobierno corporativo», en AA.VV. (FERNÁNDEZ ALBOR, A., Dir., y PÉREZ CARRILLO, E., Coord.): *Empresa responsable y crecimiento sostenible: aspectos conceptuales, societarios y financieros*, Cizur Menor (Aranzadi), 2012.
- SENENT VIDAL, M.^aJ.:** «Introducción a la perspectiva de género en la economía social», en AA.VV. (FAJARDO, G. y SENENT VIDAL, M.^aJ., Coords.): *Economía social: identidad, desafíos y estrategias*, Valencia (CIRIEC-España), 2014.
- SENENT VIDAL, M.^aJ.:** «Herramientas jurídicas para la aplicación de la perspectiva de género a la regulación de las cooperativas y otras entidades de economía social», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 12, 2019.
- SENENT VIDAL, M.^aJ. y GARCÍA CAMPÁ, S.:** «¡Mis soci@s 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*, n.º 38, 2016.
- SERRA YOLDI, I.:** «Las políticas públicas de igualdad en el empleo y la economía social y cooperativa», *CIRIEC-España*, n.º 50, 2004.
- TALÓN BALLESTERO, P.; ABAD ROMERO, P. y GONZÁLEZ SERRANO, L.:** «Emprendimiento de la mujer en el ámbito rural: el turismo como motor de desarrollo», *Esic Market Economics and Business Journal*, vol. 43, n.º 1, 2014.
- VALIÑO CES, A.:** «La discriminación y la desigualdad de la mujer en el mundo rural y su reflejo en la titularidad de las explotaciones agrarias», en AA.VV.: *III Xornada Universitaria Galega de Xénero*, Vigo (Universidad de Vigo), 2015.
- VILLAFÁÑEZ PÉREZ, I.:** «Principios y valores cooperativos, igualdad de género e interés social de las cooperativas», *CIRIEC-España*, n.º 30, 2017.

CAPÍTULO V

URBANISMO: COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL Y SOSTENIBILIDAD. ASPECTOS JURÍDICOS¹

Dr. Miguel Ángel González Iglesias
Dr. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

Profesores Titulares de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

SUMARIO. I.- INTRODUCCION: Urbanismo y Desarrollo Sostenible. II.- EL URBANISMO Y LA COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL. 2.1.- Planteamiento. 2.2.- El contexto europeo en materia de cohesión e integración social. 2.3.- La cohesión y la integración social en el ámbito urbanístico estatal. III.- LA SOSTENIBILIDAD DEL URBANISMO. 3.1.- El desarrollo sostenible como marco y objetivo de la actividad urbanística en la Unión Europea. 3.2.- La sostenibilidad urbanística en el ordenamiento de ámbito nacional. IV.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- INTRODUCCIÓN: URBANISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En la actualidad, en esta época de la pandemia del coronavirus, continúa existiendo preocupación en relación con las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible; aunque los problemas son antiguos, pues los cambios ambientales en la Tierra son tan antiguos como el propio pla-

¹ Sin perjuicio de las ideas y la estructura comunes sobre el trabajo, la parte dedicada al urbanismo social ha sido redactada por MIGUEL Á. GONZÁLEZ IGLESIAS y la parte relativa al urbanismo sostenible por DIONISIO FDEZ. DE GATTA SÁNCHEZ.

neta. No obstante, desde la Revolución Industrial, y principalmente después de la II Guerra Mundial, las posibilidades técnicas y tecnológicas permitieron hacer pensar a la Humanidad en la posibilidad de una explotación sin límites de los recursos naturales para conseguir un progreso indefinido². Este desarrollo de la sociedad, al menos hasta la actual pandemia del coronavirus, ha permitido en general a un número cada vez mayor de seres humanos mejorar su vida, aunque estas mejoras del bienestar vinieron acompañadas de unas consecuencias no queridas y/o no previstas, como la afectación a los recursos naturales y la aparición de procesos de contaminación.

A partir de los años sesenta y setenta del siglo XX, debido al interés general implicado, comienza a utilizarse el Derecho para proteger los recursos naturales y el medio ambiente, especialmente el Derecho Público, naciendo así el Derecho Ambiental. Función protectora del medio ambiente que tiene dos ejes: el desarrollo y progreso económico y social (basado en el derecho de propiedad privada y la libertad de empresa, en el marco de la economía de mercado, con intervención pública) y la preservación del medio ambiente y de los sistemas naturales (que constituye título habilitante y obligación, al mismo tiempo, para la intervención del Derecho y de los Poderes Públicos). Estimándose necesario, pues, compatibilizar y armonizar esos ejes (el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente). Se trataría, pues, de intentar alcanzar el *desarrollo sostenible*, equilibrado y racional que no olvida las generaciones futuras.

Sin perjuicio de algunos precedentes, el concepto se precisa en el Informe BRUNDTLAND de 1987, que lo define como «*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*», y que se ratificará en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en el verano de 1992. Concepto que se ha consolidado como uno de los principios esenciales de la evolución humana en la actualidad, siendo asumido a nivel internacional (de hecho, las Conferencias internacionales en la materia serán ya, desde entonces, sobre desarrollo sostenible; así como en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, adoptada en 2015), en los vigentes Tratados de la Unión Europea, en la Constitución de la República Francesa y en multitud de Leyes en muchos países (como en España, en la Ley de Evaluación Ambiental de 2013 o en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética de 2021).

A pesar de que existe la tendencia a utilizar el concepto como un tópico que englobaría de todo, lo cierto es que, al menos en la Unión Europea y en sus Estados Miembros, el contenido del desarrollo sostenible se ha juridificado, incluyendo los conocidos tres pilares: el desarrollo económico, el

2 En general, *vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: *Creación científica e innovación tecnológica: Una aproximación desde el Derecho Público*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

progreso social y la protección del medio ambiente (si bien, en la Unión se añade una base tecnológica); pilares que se entrecruzan y enriquecen recíprocamente, sin hacer prevalecer uno sobre los otros dos³.

En este marco inicial, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, que adoptó la Resolución de la Asamblea General de 25 de septiembre de 2015 titulada «*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*» (A/RES/70/1, 21.10.2015)⁴, que fija los conocidos 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y las metas relativas a cada uno de ellos, de manera integrada y conjugando las tres dimensiones del desarrollo sostenible, económica, social y ambiental, aunque con una concepción muy amplia. Sin embargo, y pesar de que los objetivos de desarrollo sostenible no tienen carácter jurídico vinculante, en muchos países se están asumiendo como si fueran obligatorios, estableciéndose líneas de trabajo propias siguiendo los mismos. Sin perjuicio de que el desarrollo sostenible incide en y se aplica a cualquier ámbito de la sociedad actual, incluyendo el urbanismo y la ordenación del territorio, y de que, en una concepción muy amplia, casi todos los objetivos de desarrollo sostenible tienen una relación más o menos estrecha con la actividad urbanística y edificatoria, la Agenda 2030 prevé un objetivo de desarrollo sostenible específico en esta materia, concretamente el objetivo n.º 11, «*Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*», que abarca los dos aspectos que son objeto de análisis en este trabajo.

Por su parte, en la Unión Europea, siguiendo en particular la Agenda anterior, y otras iniciativas⁵, de acuerdo con lo señalado por el Consejo Europeo celebrado en octubre de 2018, la Comisión presentó el 30 de enero de 2019 el documento de reflexión «*Hacia una Europa sostenible en 2030*» [COM (2019) 22 final, Bruselas, 30.1.2019], que, con la finalidad de allanar la adopción de

3 En este sentido, con una precisión destacable, la Sentencia del Tribunal Supremo 7874/2006, de 20 de diciembre, afirma que el desarrollo sostenible «*pretende equilibrar el máximo de protección natural sin renunciar al mayor desarrollo posible, buscando proteger los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo social y económico ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente*».

4 En general, ver AGUILA, Y., DE MIGUEL PERALES, C., TAFUR, V., y PAREJO, T., y otros: *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, y ESTEVE PARDO, J. (Dir.), y otros: *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021.

5 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 264/2007, pp. 35-60, y «La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de desarrollo sostenible y al Tratado de Lisboa», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 13/2008, pp. 15-47. Más en general, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., Prólogo del libro de GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. Á. (Dir.), y otros, *Agenda 2030, Desarrollo Sostenible e Igualdad*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 25-27.

una estrategia en la materia, enmarca la iniciativa en los retos mundiales y europeos en materia de desarrollo sostenible, así como en lo realizado en el pasado, resaltando el papel precursor de la Unión en relación con dicho desarrollo⁶. Asimismo, este documento de reflexión incorpora un apartado específico relacionado con la actividad urbanística y territorial, dedicado a «*Energía, edificios y movilidad del futuro*»; aunque, como en el caso anterior, hay otros temas relacionados con el urbanismo y el territorio.

Además, debe resaltarse que esta filosofía del urbanismo social y sostenible se ha incorporado a diversos textos jurídicos, tanto de la Unión Europea como a nivel interno en España, en la legislación de ámbito nacional, al convertirse en elementos esenciales de una nueva concepción del urbanismo.

II.- EL URBANISMO Y LA COHESIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

2.1.- Planteamiento

En la actualidad, uno de los desafíos más importantes que debe abordarse por parte del urbanismo es el del logro de un desarrollo territorial y urbano sostenible e integrador. En efecto, éste ha de seguir contribuyendo al progreso, pero sin olvidar las exigencias de la sostenibilidad en su triple vertiente: económica, social y ambiental. Así pues, específicamente, el suelo ha de ser considerado no sólo como un recurso de carácter económico sino también y, fundamentalmente, como uno de los más importantes recursos naturales de los que disponemos, debiendo atenderse en su regulación a toda una serie de factores diversos: entre ellos, el medio ambiente, la calidad de vida, la eficiencia energética, la movilidad y el transporte, la accesibilidad universal, la cohesión y la integración social, etc.

Por ello, partimos del concepto de desarrollo sostenible pero vinculado al urbanismo que exige atender en su regulación a, entre otras cuestiones, la cohesión y la integración social. En otras palabras, la sostenibilidad ligada al urbanismo y a la vertiente social del equilibrio. En efecto, aludimos a una concepción del urbanismo que tiene como objetivo la utilización racional de los recursos naturales y el disfrute del medio ambiente sin comprometer las necesidades de las generaciones venideras; el que concibe al suelo como recurso ambiental preocupándose por su crecimiento sostenible y ligado a una utilización racional del territorio que armonice las necesidades del creci-

6 Sobre este documento, *vid.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 10.^a ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2021, p. 90.

miento económico con la cohesión social, el respeto al medio ambiente y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras⁷. En definitiva, una sostenibilidad ligada al urbanismo y a la cohesión social que consiste en el mantenimiento y recuperación del necesario capital natural para promover una política adecuada de desarrollo, en la que se incluyan criterios medioambientales, sociales, culturales y económicos⁸. Evidentemente, ello exige que se lleve a cabo una adecuada planificación de dicho recurso.

Todos estos principios, que se encuentran ya presentes en importantes documentos a nivel internacional —Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁹— y europeo —tales como la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles del año 2007, la Declaración de Marsella del año 2008, la Declaración de Toledo del año 2010 o la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020—, han servido de caldo de cultivo para que nuestro legislador elaborara tanto la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas¹⁰ —en lo sucesivo, LRRR— como el actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana —en adelante, TRLSyRU¹¹—.

-
- 7 Así se ha puesto de manifiesto por CUYÁS PALAZÓN, M.^a. M.: «Vivienda, Derechos Sociales y Valores Constitucionales (Urbanismo, Cohesión Social, Inmigración y Derecho al Medio Ambiente)», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 38, 2009, p. 3.
- 8 DECLERIS, M.: *The Law of sustainable development. General principles*, Comisión Europea-Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000, p. 67.
- 9 Adoptada por las Naciones Unidas, como hemos señalado, mediante Resolución aprobada por la Asamblea General, el 25 de septiembre de 2015, definiendo un nuevo y ambicioso marco de compromisos, que convoca a todos los países a un esfuerzo transformador para transitar hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles, tanto a escala nacional, regional y local, como internacional. Dicha Agenda al definirse desde su origen, como universal, compromete a todos y cada uno de los países, también a la Unión Europea y a sus Estados miembros, a revisar sus políticas domésticas y sus compromisos internacionales para alinearlos con los objetivos y metas de la Agenda 2030. En definitiva, se pretende construir sociedades más incluyentes, a través de la lucha contra la desigualdad y la promoción de la cohesión social, asegurando las condiciones de sostenibilidad ambiental en los procesos de desarrollo, y buscando la senda de un crecimiento económico incluyente y sostenible. Pues bien, dentro de dicha Agenda, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11, que lleva por rúbrica: «Lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles» es el que más específicamente alude a la consecución de todas esas metas.
- 10 BOE, n.º 153, de 27 de junio de 2013. Debemos ser conscientes que, de conformidad con la disposición derogatoria única del actual TRLSyRU, no se lleva a cabo la derogación plena de la LRRR. En concreto, con arreglo a dicha disposición quedan derogados, de conformidad con la letra b) de la misma: los arts. 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima de dicha ley, en la medida en que se refieran a alguno de los preceptos que la presente disposición deroga.
- 11 BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015.

En efecto, estas dos últimas Leyes han virado el rumbo, han cambiado el enfoque del modelo de urbanismo que se había venido practicando en nuestro país hasta ahora consistente en el ensanche o extensión de las ciudades, reconociendo explícitamente su fracaso¹². Por ello, el planteamiento actual del urbanismo gira en torno a la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, es decir, actuaciones sobre la ciudad ya construida, como garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto desde el punto de vista ambiental, como social y económico.

No obstante, si bien la relevancia de las ciudades en el desarrollo económico, social y territorial las convierte en un ámbito fundamental para que puedan lograrse un crecimiento inteligente, sostenible e integrador; no es menos cierto que las zonas urbanas han de enfrentarse a desafíos urbanos específicos. Así, más del 75 % de los europeos que viven en las zonas urbanas han de enfrentarse a problemas tales como la falta de viviendas asequibles, la gentrificación, el riesgo de exclusión y segregación de las comunidades inmigrantes y las minorías étnicas¹³.

Problemas, éstos, que se han incrementado con motivo de la crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia de 2020. Precisamente por ello, el urbanismo y las ciudades no solo han de desempeñar un papel fundamental para superar esta crisis, sino también en el impulso de la recuperación justa, inclusiva y sostenible. En realidad, la pandemia nos ofrece la oportunidad para llevar a cabo un cambio sistémico y construir una sociedad más inclusiva y sostenible. En este sentido, a través de la planificación urbana social, las ciudades pueden reunir a personas de distintos orígenes y garantizar la mezcla social, promoviendo los valores positivos de la diversidad y mitigando el riesgo de segregación y polarización social protegiendo a los inmigrantes de la discriminación.

2.2.- El contexto europeo en materia de cohesión y de integración social

Aunque los temas urbanos no son directa competencia de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa añadió la cohesión territorial a la cohesión económica y social, como competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros (art. 4.2, letra c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

12 Así lo declara, expresamente, el legislador en la Exposición de Motivos de dicha Ley 8/2013: «...la tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el equilibrio necesario entre aquellas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes».

13 Una Europa Social más fuerte impulsada por ciudades inclusivas, septiembre 2020 [www.eurocities.eu].

Por otro lado, el desarrollo sostenible es un principio fundamental de la UE que figura en el Tratado de la Unión Europea (art. 2). Pues bien, el desarrollo sostenible implica una triple perspectiva: social, económica y ambiental, que deberá ser abordada a través de enfoques integrados, en todas las políticas llevadas a cabo por la Unión.

De hecho, en el ámbito del urbanismo ese desarrollo sostenible e integrador pretende conseguirse a través de actuaciones de regeneración, renovación o rehabilitación urbana¹⁴. Más en concreto, la regeneración urbana integrada es una noción que viene impulsada por la UE. Así es, ha venido existiendo en Europa un amplio consenso en la necesidad y potencialidad que tienen los proyectos de regeneración urbana que se han concretado en diferentes iniciativas y programas de la Política de Cohesión, desde los Proyectos Pilotos Urbanos entre los años 1990 y 1993, los programas comunitarios URBAN, en sus dos fases: URBAN I (1994-1999) y URBAN II (2000-2006)¹⁵, y las actuaciones integradas de regeneración urbana del periodo 2007-2013, dirigidas, todos ellos, tanto a rehabilitar el entorno físico (reurbanizando antiguos solares industriales, y conservando y desarrollando el patrimonio histórico y cultural), como al fomento de la iniciativa empresarial, el empleo local y el desarrollo comunitario y a reforzar la cohesión social, promoviendo la integración social, cultural y económica.

En el periodo 2014-2020, la dimensión urbana de la Política de Cohesión adquirió una mayor relevancia, con el objetivo estratégico de contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, ya que la Estrategia Europa 2020 orientó el camino hacia el crecimiento de la UE en dicha década. Su meta no fue solo superar la situación de crisis económica, sino también subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento creando las condiciones propicias para que éste sea distinto; es decir, más inteligente, sostenible e integrador.

14 De hecho, la regeneración urbana se presenta actualmente como eje de una nueva generación de políticas urbanísticas, apareciendo frecuentemente yuxtapuesta a términos como rehabilitación o renovación, para referirse a proyectos urbanos muy diversos con el denominador común de hacer alusión a espacios urbanos ya urbanizados. Sobre ello, CASTRILLO, M., MATESANZ, A., SÁNCHEZ FUENTES, D. y SEVILLA, A.: «¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto cuestionado», *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n.º 126, 2014, pp. 129 a 139.

15 Sobre estos dos programas comunitarios, DE GREGORIO HURTADO, S.: «El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban I y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España», *Ciudades*, n.º 13/2010, pp. 39 a 59.

Además, deben destacarse por su importancia en la materia, en cuanto que acogen los principios de una política de desarrollo urbano en la Unión Europea basados en un enfoque de desarrollo sostenible integrado, los siguientes documentos:

- La Carta de Leipzig, del año 2007, sobre Ciudades Europeas Sostenibles¹⁶, que recomienda llevar a la práctica dos principios para poder afrontar los problemas urbanos de forma eficaz: un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano —creación y consolidación de espacios públicos de calidad, modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética e innovación y políticas educativas— y, segundo, una especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad.
- La Declaración de Marsella¹⁷ del año 2008, como reforzamiento de la aplicación de los compromisos asumidos en la Carta de Leipzig, fomentando el uso de la política de cohesión para los proyectos de desarrollo urbano integrado.
- La Declaración de Toledo del año 2010¹⁸, que relaciona las actuaciones a nivel urbano con la Estrategia Europa 2020, destacando la regeneración urbana integrada como instrumento estratégico de apoyo al crecimiento urbano más inteligente, sostenible e inclusivo, tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Para ello, deberá prestarse especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad para evitarse la polarización social, así como el aseguramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y su bienestar en todas las comunidades y barrios de la ciudad, subrayándose la necesidad de su intervención en el desarrollo urbano a través de la participación ciudadana. En concreto, la tercera parte de la Declaración de Toledo destacó la necesidad de consolidar una Agenda Urbana de la Unión Europea para promover el desarrollo urbano sostenible y los enfoques integrados. Los principios de la Agenda Urbana Europea se recogieron en el Pacto de Amsterdam, aprobado en la reunión informal de ministros responsables de desarrollo urbano celebrada el 30 de mayo de 2016. Dicha Agenda sigue en marcha desde el año 2016 hasta la actualidad, tras el respaldo recibido en 2019, a través de la Declaración de Bucarest, de 14 de junio de 2019.

16 Sobre ella, ver: Dictamen del Comité de las Regiones. Renovación de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (DOUE C 440, 18.12.2020).

17 Declaración aprobada con motivo de la reunión informal de Ministros de desarrollo urbano de la UE, celebrada en Marsella el 25 de noviembre de 2008.

18 Declaración que fue aprobada en la reunión informal de Ministros de vivienda y desarrollo urbano, el día 22 de junio de 2010, en Toledo.

- La Agenda Territorial de la Unión Europea 2020¹⁹, alude a que el uso integrador, sostenible y eficiente del territorio europeo y de los recursos es un elemento clave de la cohesión. Advierte que los grupos vulnerables y las minorías étnicas a menudo terminan concentrados en ciertas zonas urbanas y rurales, viéndose su integración obstaculizada. Por ello, propone el fomento y apoyo de todos los esfuerzos que lleven a hacer de las ciudades motores inteligentes del desarrollo sostenible e integrador, así como lugares atractivos para vivir, trabajar, visitar e investigar. Se recomienda, pues, que se aplique el enfoque integrado y multinivel para el desarrollo urbano y las políticas de regeneración.

Por otra parte, con el fin de fortalecer su cohesión económica, social y territorial, como uno de los principales objetivos de la UE, la política de cohesión —arts. 174 a 178 TFUE— pretende beneficiar a todas las regiones y ciudades de la UE, favoreciendo el crecimiento económico, la creación de empleo, la competitividad empresarial, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Para este fin, se ha aprobado el paquete legislativo de la política de cohesión para 2021-2027 por valor de 373.000 millones de euros, mediante el Reglamento (UE) 2021/1060, de 24 de junio de 2021²⁰. En concreto, los once objetivos temáticos utilizados en la política de cohesión 2014-2020, se han sustituido por cinco objetivos políticos para el FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMP —art. 1—: una Europa más inteligente: transformación económica innovadora e inteligente; una Europa más verde y baja en carbono; una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en el ámbito de las TIC; una Europa más social: aplicación del pilar europeo de los derechos sociales; una Europa más próxima a sus ciudadanos: desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras mediante iniciativas locales.

Más específicamente, el Reglamento (UE) 2021/1058, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión²¹, señala que, en el marco de un desarrollo urbano sostenible, se considera necesario apoyar un desarrollo territorial integrado para afrontar de forma más eficaz los retos económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y sociales

19 Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas. Se acordó en la reunión ministerial informal de ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

20 Reglamento (UE) 2021, 1060, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021 (DOUE L231/159), por el que se establecen las disposiciones comunes relativas a los Fondos e instrumentos financieros de la Unión.

21 Reglamento (UE) 2021/1058, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. DOUE L 231/60.

que afectan a las zonas urbanas, debiendo destinarse a este fin, al menos el 8 % de los recursos del FEDER a escala nacional —art. 11—.

Por último, como mecanismo de ayuda para salir del impacto sanitario, económico y social ocasionado por la pandemia del COVID-19, el Consejo Europeo aprobó el 21 de junio de 2020 el mayor instrumento de estímulo económico jamás financiado por la UE *NextGeneration EU*. Y, con el fin de contribuir a reparar los daños económicos y sociales causados por dicha pandemia, la Comisión Europea ha puesto en marcha el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia²², el instrumento central de *Next Generation EU* y el mejor dotado con 672.500 millones de euros. De manera directa, el objetivo del mecanismo es contribuir a la cohesión económica, social y territorial, haciendo de la UE un territorio resiliente, preparado frente a futuras crisis, más sostenible, digital y que cumpla el objetivo de neutralidad climática para 2050.

2.3.- La cohesión y la integración social en el ámbito urbanístico estatal

Tanto el contexto internacional y europeo como la importante crisis económica, financiera y social que se padeció en los años 2007-2012, sirvieron de caldo de cultivo para que nuestro legislador aprobara tanto la, actualmente derogada, en su mayor parte, LRRR, como el actual TRLSyRU. Precisamente, estas dos normas han cambiado el enfoque, han virado el rumbo respecto al modelo de urbanismo que, hasta ese momento, se había venido practicando en nuestro país basado en el ensanche o extensión de la ciudad. Ahora se apuesta, decididamente, por las operaciones de rehabilitación, de regeneración y de renovación urbanas²³, es decir, actuaciones sobre la ciudad ya construida, como garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto desde el punto de vista ambiental, como social y económico.

Ciertamente, estas operaciones son mucho más complejas tanto desde el punto de vista social como económico; pero el legislador tenía claro que el camino de la ansiada recuperación económica, mediante la necesaria reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, exigía el que se volcaran todos los esfuerzos en la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Por ello, debía de generarse un marco normativo idóneo que permitiera llevar a cabo las operaciones de rehabilitación y las de generación y reno-

22 Reglamento (UE) 2021/241, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. DOUE-L-2021-80170.

23 MATA OLMO, R., y MENÉNDEZ REXACH, A.: «Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales (Ministerio de Fomento)*, n.º 179/2014, p. 5.

vación urbanas. De esta manera, el objeto de la LRRR plasmado, también, en el actual TRLSyRU no es otro que el de llevar a cabo la regulación de las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano, así como el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 1, letra b) del TRLSyRU).

Estas operaciones han de contribuir activamente a la sostenibilidad ambiental, a la cohesión social y a la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, tanto en las viviendas y en los edificios, como en los espacios urbanos. En realidad, las operaciones más relevantes de regeneración y renovación urbanas tienen, además, un carácter integrado al albergar medidas sociales, ambientales y económicas que al sumarse a las estrictamente físicas, permiten el que se lleve a cabo, a través de una estrategia unitaria, la consecución de dichos objetivos.

En este sentido, la actividad de rehabilitación debe buscar áreas que permitan la aplicación de políticas integrales que incorporen intervenciones no sólo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico ambiental y de integración en la ciudad. Así pues, la regeneración urbana integrada²⁴ es la clave de bóveda sobre la que recae el peso del logro de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo.

No obstante, si bien la creciente población que reside en zonas urbanas y la relevancia de las ciudades en el desarrollo económico, social y territorial convierten a las áreas urbanas en un ámbito fundamental para que puedan lograrse un crecimiento inteligente sostenible e integrador; no es menos cierto que las zonas urbanas constituyen territorios complejos en los cuales pueden identificarse algunos de los más relevantes, diversos e importantes retos: accesibilidad universal, dificultades económicas y sociales, bolsas de pobreza, fenómenos de exclusión, contaminación, degradación ambiental, etc.

Específicamente, en España tuvo lugar una verdadera explosión urbana en las últimas décadas arropada por el creciente dinamismo económico y demográfico lo que produjo, en paralelo, el consiguiente boom inmobiliario. Los efectos de dicho fenómeno son bien conocidos: la ocupación extensiva de suelo y el incremento notable de los precios de la vivienda, así como la generalización de modelos urbanos dispersos y, por lo tanto, no integrados. De hecho, la producción de este modelo de ciudad ha llevado hacia procesos de segregación social separando en el territorio a los habitantes según su capacidad económica, etnia o religión, lo que ha tendido a agravar los problemas de exclusión social. De dichos problemas surgen conflictos de origen

24 Sobre la regeneración urbana, me remito a HERVÁS MAS, J.: *Nuevo régimen de la regeneración urbana*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017.

étnico y racista. Para intentar solucionar estos problemas habrá que apelar a la capacidad de los espacios urbanos como lugares o focos de integración. Además, ello exigirá políticas de acción positiva que permitan el fomento de la diversidad y la convivencia de los distintos grupos sociales mediante los instrumentos públicos de intervención urbanística: planes de vivienda social, rehabilitación de barrios, estrategias de accesibilidad y transporte, servicios sociales y diseño de la red de equipamientos y espacios públicos.

Evidentemente, hablamos de cohesión social, de solidaridad, que, en el contexto urbano²⁵, hace referencia al grado de mixticidad e interacción entre los grupos de personas de diferentes edades, culturas o rentas que viven en la ciudad. La mezcla social (de culturas, edades, rentas, profesiones) tiene un efecto estabilizador sobre el sistema urbano al significar un equilibrio entre los diferentes actores de la ciudad. Para ello será necesario que la planificación permita que el espacio público sea ocupado por personas de diferente condición, facilitando y favoreciendo la convivencia y el establecimiento de relaciones entre ellas, posibilitando el que se reduzcan o minimicen las situaciones de conflicto. Así pues, la proximidad física entre equipamientos y vivienda, la mezcla de diferentes tipos de vivienda destinadas a diferentes grupos sociales, la integración de barrios marginados, la preferencia de las conexiones para peatones o la accesibilidad de todo el espacio público para personas de movilidad reducida se convierten en elementos clave para no excluir a ningún grupo social y garantizar las necesidades básicas de vivienda, trabajo, educación, cultura, etc.

En definitiva, la nueva urbanización o creación de ciudad y la renovación o regeneración de la ya existente que encajan dentro del modelo del urbanismo sostenible e integrador sería la que aboga claramente por el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente en el uso de los recursos y cohesionada socialmente²⁶. Evidentemente, estos cuatro ejes irían de la mano de la sostenibilidad ambiental, social y económica. Así pues, en el actual contexto español, las ciudades españolas tienen la oportunidad y el desafío de reo-

25 Como señala PONCE I SOLÉ: «Cuando se habla de cohesión social se hace referencia a un concepto próximo a la idea de solidaridad, ..., a una interdependencia social». Y continúa añadiendo: «...la cohesión social es un concepto centrado en las relaciones entre los elementos de un grupo: hace referencia a los procesos mediante los cuales se establecen vínculos sociales en conexión con la interacción de personas de diferentes grupos sociales, que se sienten reconocidos como pertenecientes a una comunidad. Desde una perspectiva general, la solidaridad puede considerarse un instrumento imprescindible de la cohesión social». PONCE I SOLÉ, J.: «Las relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial», en PONCE I SOLÉ, J. (Coord.), *Derecho Urbanístico, Vivienda y Cohesión Social y Territorial*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 16.

26 Tal y como señala el actual art. 3-2.º-TRLSyRU: En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas relativas al suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, etc.

rientarse hacia la búsqueda de una mayor sostenibilidad en sus tres dimensiones: económica, social y medioambiental, a través de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas²⁷.

Así pues, lo que el actual TRLSyRU pretende es la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción hacia un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico. Así pues, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no son ya una mera opción política alternativa al ensanche o la extensión, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. En este sentido, a tenor del art. 3.3 del TRLSyRU, los poderes públicos han de llevar a cabo, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia ajustándose a los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que esté suficientemente dotado y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional para, de esta manera, posibilitar, particularmente, entre otros aspectos: el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente; el fomento de la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso; la mejora de la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos; la garantía del acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, y, finalmente, la integración en el tejido urbano de aquellos usos que resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión e integración social.

Pues bien, las actuaciones sobre el medio urbano serán consideradas como de regeneración o renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios como a tejidos urbanos, y tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia global y unitaria (art. 2.1 TRLSyRU)²⁸.

27 *Desarrollo Urbano Sostenible: Una manera de hacer Europa*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 22 de abril de 2014, p. 3. A esta ciudad cohesionada de desarrollo sostenible alude LÓPEZ RAMÓN, F.: «El modelo de ciudad en el urbanismo español», en GIFREU FONT, J., BASSOLS COMA, M., y MENÉNDEZ REXACH, Á. (Dir.): *El derecho de la ciudad y del territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, Ed. INAP, Madrid, 2016, pp. 117-119.

28 Por lo tanto, se deduce que la regeneración y renovación urbanas se aplican indistintamente tanto en el ámbito urbanístico como en el de la vivienda. Entendemos que, dentro de la flexibilidad de dichas medidas, sería más correcto el que las mismas estuvieran enfocadas bien a uno u otro sector para lograr tener, así, una mejor armonía con los instrumentos urbanísticos y de vivienda orientados a la consecución de la reforma interior de las poblaciones, ya que, como es sabido existen actualmente instrumentos de rehabilitación,

Por su parte, las Administraciones Públicas adoptarán, entre otras, las medidas que aseguren la realización de obras de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que fueren precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos (art. 4.4 TRLSyRU²⁹).

De otra parte, dicho modelo de desarrollo urbano sostenible —económica, ambiental y socialmente— e integrador aparece implícitamente contemplado tanto en los arts. 45, 46 y 47 CE, como, con carácter expreso, en el actual art. 3 TRLSyRU. En efecto, dicho precepto es el dedicado específicamente al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, señalando, en su apartado primero que las políticas públicas «relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes». En virtud de dicho principio, a tenor de su apartado segundo, las políticas públicas aludidas han de propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando, entre otros, los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.

Así, dentro de ese objetivo de regeneración y renovación de lo urbano, el actual TRLSyRU, no se olvida de la vertiente social que dichas actuaciones conllevan tratando, para ello, de evitar la exclusión social, lo que desde el punto de vista del urbanismo supone la regeneración y renovación o reforma dentro de las ciudades de las zonas o barrios más degradados, vulnerables y marginados de las mismas³⁰, mediante la oportuna planificación de dichas operaciones.

En este sentido, para que pueda conseguirse ese desarrollo territorial y urbano sostenible e integrador las nuevas políticas de planificación urbana juegan un papel primordial, puesto que la misma no sólo constituye un elenco de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que permiten una adecuada organización del uso del suelo, sino también, una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de

regeneración y renovación urbanas tanto en el ámbito urbanístico —planes especiales de reforma interior— como en el ámbito propio de la vivienda —áreas de rehabilitación integral y áreas de renovación urbana— que actúan de forma independiente sin ningún nexo entre ellos. Sobre ello, GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: «Aproximación al objeto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: algunas consideraciones previas a tener en cuenta para su mejor comprensión y alcance», en CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos-La Ley, Las Rozas (Madrid), 2013. p. 70.

29 Anterior art. 9.2 Ley 8/2013.

30 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: *op. cit.*, p. 66.

una ciudad que regulan la vida económica y social de sus ciudadanos. Precisamente, las actuaciones relativas a la mejora física de los espacios públicos, la rehabilitación de edificios, en los barrios considerados como vulnerables, ayudarán, sin duda, al logro de una mayor cohesión e integración social y, cómo no, al fomento de la sostenibilidad³¹.

En definitiva, mediante la cohesión y la integración social, en el ámbito urbanístico, se pretende el recuperar la ciudad para todos y cada uno de los ciudadanos que viven en ella. Hablamos de ese derecho a la ciudad, del que hablaba Lefebvre³², de ese actual desarrollo urbano sostenible, medioambiental, económico y socialmente integrado, que exige un entorno bien planificado, que haga agradable la vida de sus ciudadanos, en el que se reconoce³³: primero, el derecho a la diversidad y la complejidad; es decir, una ciudad donde quepan la mayor variedad de grupos sociales, usos y tejidos urbanos. Así frente a los modelos funcionalistas basados en la zonificación segregando espacialmente los distintos usos —residenciales, industriales, comerciales o de servicios—, se propone un modelo de ciudad compleja que pretenda la mezcla de actividades y favorezca la interacción entre los individuos y, así, la creación de conocimiento, de competitividad y de creación de riqueza. Ello contribuirá a la cohesión social y así a la prevención de la creación de barrios desfavorecidos y guetos. En segundo lugar, el derecho a los equipamientos para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; tercero, el derecho a los espacios públicos diseñados para favorecer las relaciones personales y la convivencia vecinal; en cuarto término, el derecho a la movilidad para todos, en medios de transporte teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada colectivo; en quinto lugar, el derecho a la accesibilidad universal, tanto en viviendas como en los espacios públicos; sexto: el derecho a la identidad colectiva como sentido de pertenencia para el mejor logro de la integración y la vida colectiva de un territorio; y, en séptimo y último término, el derecho a la participación, previendo cauces y políticas activas que permitan a los ciudadanos integrarse en la planificación de su entorno.

En resumen, los distintos retos a los que se enfrentan las zonas urbanas —económicos, medioambientales, climáticos y sociales— están interrelacionados. Por eso, el éxito del desarrollo urbano sólo puede lograrse a través de un enfoque integrado. De ahí que las medidas que implican la renovación

31 ETXEBARRIA MIGUEL, C., y AGUADO MORALEJO, I.: «La planificación urbana sostenible», *Cuadernos de Antropología-Etnografía-Zainak*, n.º 24, 2003, «Las culturas de la ciudad, 2», pp. 648 y 649.

32 LEFEBVRE, H.: *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, Barcelona, 1978.

33 CARRERO DE ROA, M.: «Urbanismo y sostenibilidad social. El derecho a la ciudad», https://www.academia.edu/11020091/Urbanismo_y_sostenibilidad_social_El_Derecho_a_la_Ciudad, p. 4.

física de las ciudades deberán combinarse con medidas que promuevan, entre otras cuestiones, la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente.

De estas ideas y enfoque participa también la Agenda Urbana Española, documento estratégico, sin carácter normativo, que fue tomada en consideración por el Consejo de Ministros, el 22 de febrero de 2019, y que persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano hasta 2030 y así hacer de nuestros pueblos y ciudades ámbitos de convivencia amables, acogedores, resilientes y saludables, fomentando la cohesión social. En concreto, su objetivo estratégico número 6 alude al fomento de la cohesión social y a la búsqueda de la equidad, con el que se pretende reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en los entornos urbanos desfavorecidos.

Por otra parte, en aras a ayudar a superar la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia, nuestro Gobierno aprobó, en cumplimiento del art. 17 del Reglamento (UE) 2021/241, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁴. En su virtud, los cuatro ejes transversales a través de los que se distribuyen en España los fondos europeos: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género, se proyectan en 10 políticas palanca con el horizonte puesto en 2023. A su vez, estas 10 palancas recogen los 30 componentes que articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas para modernizar el país. Pues bien, en la palanca 1, titulada: Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, el componente 2 es el que hace referencia específica al Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana. Este componente, que tiene como objetivos principales el impulso de la rehabilitación del parque edificado en España y el incremento del parque de vivienda de alquiler social, implementará la Agenda Urbana Española, impulsando la actividad de rehabilitación y regeneración urbana como pieza clave en la reactivación del sector inmobiliario y de la construcción.

Dentro de este contexto, deben mencionarse tanto el Real Decreto-Ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁵, centrado en el impulso de las actuaciones de rehabilitación y mejora del parque edificatorio, tanto en ámbitos urbanos como rurales, para superar el grave deterioro del parque edificatorio en nuestro país, como el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia rehabilitación residencial y vivienda

34 Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE, n.º 103, de 30 de abril de 2021).

35 BOE, n.º 239, de 6 de octubre de 2021.

social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³⁶, dado que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas que posibiliten hacer efectivo para todos el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

Precisamente, debido al papel principal que juega la vivienda como elemento favorecedor de la cohesión y la integración social y, en desarrollo del derecho reconocido en el art. 47 CE³⁷, el Gobierno presentó, el 26 de octubre de 2021, el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, que posibilita a las Administraciones territoriales competentes el aumento de la oferta de viviendas a precios asequibles, dirigidas especialmente a aquellas personas con más dificultades de acceso.

III.- LA SOSTENIBILIDAD DEL URBANISMO

La concepción del desarrollo sostenible se aplica, naturalmente, como hemos señalado, a cualquier ámbito de la sociedad actual, y también al urbanismo y al uso del suelo. En efecto, teniendo en cuenta el nuevo modelo de desarrollo, asumido desde la Conferencia de Río de 1992, y en particular desde la Agenda 2030 y la acción de la Unión Europea, debe subrayarse que la incidencia del paso del tiempo en las ciudades y pueblos (a la que no siempre se le ha prestado la atención debida, a pesar de algunos interesantes precursores)³⁸, junto a la crisis económica iniciada en 2007, con la

36 BOE, n.º 239, de 6 de octubre de 2021.

37 Sobre el derecho de acceso a la vivienda previsto en el art. 47 CE, me remito a: BASSOLS COMA, M.: «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978», *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 85, 1983; CUYÁS PALAZÓN, M.ª. M.: «Vivienda, derechos sociales y valores constitucionales (urbanismo, cohesión social, inmigración y derecho al medio ambiente)», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 28, 2009, pp. 1-15; PONCE I SOLÉ, J.: «Derecho urbanístico y derechos constitucionales. Las relaciones entre vivienda, equipamientos religiosos y cohesión social», *Anuario del Gobierno Local*, 2002, pp. 111-144, y «La legalidad urbanística tendente a hacer efectivos derechos constitucionales y, en especial, el derecho a la vivienda. ¿Una nueva ciencia del Derecho urbanístico más allá de la protección del derecho de propiedad y del desarrollo económico?», *VVAA, El control de la legalidad urbanística. El estatuto básico del empleado público*, III Congreso de la AEPDA, Junta de Andalucía, 2009; VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V.: *El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI*, Ed. Fundación Alternativas, Estudios de Progreso, 2011; PISARELLO, G.: «El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 38, 2009, pp. 1-13, y GUIGLIA G.: «El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales», *Revista de Derecho Político-UNED*, n.º 82, 2011, pp. 543-578.

38 Así, CALVO Y PEREIRA, M.: *Arquitectura Legal. Tratado de la legislación vigente y sus aplicaciones en la construcción de paredes, vistas y luces*, Imprenta de D. Eusebio Aguado, Madrid, 1865.

siguiente paralización del sector inmobiliario, han incidido de manera notable en las ciudades y en el ámbito urbanístico, trayendo consigo una corriente de opinión y una nueva legislación que propicia, adecuadamente, un cambio de orientación de la actividad urbanística, en una dirección más adecuada, menos dedicado a la creación de nueva ciudad³⁹ y más enfocado hacia su interior y hacia acciones ambiental y energéticamente más sostenibles, así como hacia el mantenimiento del patrimonio construido; es decir, más centrado en la regeneración y renovación urbanas, y suponiendo un paso más a las meras medidas de rehabilitación de edificios y otras construcciones, que continúan siendo imprescindibles.

3.1.- El desarrollo sostenible como marco y objetivo de la actividad urbanística en la Unión Europea

La Unión Europea⁴⁰, como es bien sabido, carece de competencias directas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, tal como se ha plasmado en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versiones consolidadas DOUE C 202, 7.6.2016), aunque sí hay referencias indirectas en algunas Políticas de la Unión, como las relativas al medio ambiente, la cohesión económica, social y territorial, energía, agricultura, transportes o redes transeuropeas.

Sin perjuicio de haber adoptado algunas iniciativas relativas a actuaciones globales sobre el territorio europeo, sobre protección del suelo y sobre la relación entre energía y actividad edificatoria, desde hace décadas la Unión Europea ha desarrollado una auténtica política sobre medio ambiente urbano y sostenibilidad, que se inició en 1990 con el Libro Verde sobre Medio Ambiente Urbano, que planteó la situación; al que seguirían: la Comunicación sobre una política urbana europea de 1997, y el Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible, de 1998, que ya menciona la necesi-

39 PRIETO, F.: «Urbanización en España. Una aproximación cuantitativa», *Ecosostenible* (Grupo Wolters Kluwer), n.º 28/2014, pp. 80-92. Sobre el posible futuro, ver el interesante trabajo de FERNÁNDEZ GÜELL, J. M., y COLLADO LARA, M.: *Ciudades y ciudadanos en 2033. La transformación urbana de España*, Ed. Fundación de PWC-Escuela de Organización Industrial (EOI), Madrid, 2015, y, desde un punto de vista más jurídico, VERA JURADO, D. J. (Dir.), MORENO LINDE, M. (Coord.), y otros: *Ciudad y territorio en el siglo XXI: Reflexiones desde el Derecho Público*, Ed. Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Sevilla, 2021.

40 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «La política de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea», en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (Dir.), *et al., Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, vol. 2, Ed. Ceuta-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 151-171, y GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. Á., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y otros, «La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible», en BARRERO RODRÍGUEZ, C., y SOCÍAS CAMACHO, J. M.ª. (Coords.), y otros: *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos: Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Ed. AEPDA-INAP, Madrid, 2020, pp. 753-762.

dad de la regeneración urbana; la Estrategia temática sobre medio ambiente urbano, de 2004-2006, que plantea planes de gestión urbana integrados y sobre transporte urbano y construcción sostenibles.

Además, el medio ambiente urbano posee una relevancia destacable en el VII Programa Ambiental 2014-2020 (Decisión n.º 1386/2013/UE, DOUE L 354, 28.12.2013), ya que su objetivo prioritario n.º 8 está dedicado a la sostenibilidad de las ciudades de la Unión, previendo, entre otras cuestiones, la necesidad de aplicar políticas de ordenación y diseño sostenibles del espacio urbano, compartir las mejores prácticas sobre desarrollo urbano innovador y sostenible, y desarrollar y promover una idea común sobre la manera de contribuir a la consecución de mejores entornos urbanos, prestando atención a la integración del urbanismo con los objetivos del Programa.

Por otra parte, con un sentido más amplio, se adoptó en 1994 la Carta de Ciudades Europeas Sostenibles (Aalborg, Dinamarca), en la que se incide en los temas ambientales de las ciudades y se incluye el compromiso de elaboración de Agendas 21; principios y medidas que se reafirman en junio de 2004, en la Conferencia Aalborg+10, proceso que continuó en 2007 al aprobarse la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y, posteriormente con la adopción de la Agenda Territorial de la Unión Europea, en 2007 y 2011, de otros documentos de reflexión, y especialmente de la Agenda Territorial 2030, aprobada el 1 de diciembre de 2020, que se configuró como el principal instrumento orientador de la política territorial de la UE del futuro y constituye el marco de referencia común para los diferentes actores del desarrollo y ordenación del territorio (UE, Estados Miembros, regiones y otros entes territoriales), y cuya estructura puede sintetizarse en las partes relativas a una Europa más equilibrada y armónica (conceptos, principios y objetivos), los desafíos y potencialidades para el desarrollo territorial (fuerzas motrices y sus aspectos territoriales), y las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea, hacer realidad la cohesión territorial de la Unión y los mecanismos de gobernanza e implementación (coordinación territorial de políticas).

En esta misma línea de actuación, en 2016 se trabajó sobre la definición de los elementos y el marco operativo de la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea, cuyos principios quedaron finalmente recogidos en el denominado Pacto de Amsterdam, adoptado el 30 de mayo y refrendado formalmente por el Consejo el 24 de junio, y que pretende ser un conjunto coherente de acciones destinadas a desarrollar el potencial pleno de las zonas urbanas e impulsar su contribución a la consecución de los objetivos comunes a escala nacional y de la Unión, siendo su objetivo fundamental fortalecer la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE, y planteándose una nueva forma gobernanza multinivel. Posteriormente, en 2017, se aprobó el informe sobre de cumplimiento, en el que se resalta la importancia de la Agenda, y se prevén acciones para continuar avanzando.

En ese año, asimismo, es resaltable el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1157, de la Comisión, de 11 de julio de 2016 (DOUE L 192, 16.7.2016) por el que se crea un Fondo de Desarrollo Urbano, como nuevo instrumento financiero, para financiar préstamos recientemente generados destinados a proyectos de desarrollo urbano, en relación, entre otras, con intervenciones previstas en un enfoque integrado para una estrategia de desarrollo urbano sostenible.

En este mismo proceso, pero con un carácter más general, y en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y sus objetivos de desarrollo sostenible, la Comisión adoptó, el 30 de enero de 2019, el documento de reflexión "Hacia una Europa sostenible en 2030", que resalta el arraigo del desarrollo sostenible en el proyecto europeo, la importancia de las de los edificios y de las ciudades en el mismo (resaltando sus tendencias futuras, sus problemas específicos y sus oportunidades), y la Agenda Urbana de la UE de 2016; incluyendo un análisis con propuestas en materia de energía, edificios y movilidad.

Por otra parte, y aunque no tengan valor jurídico vinculante, en el marco de las Directivas sobre eficiencia energética, eficiencia energética en edificios, ahorro energético y energías renovables, debe resaltarse que la Comisión ha aprobado, por un lado, la Recomendación (UE) 2019/786, de 8 de mayo (DOUE L 127, 16.5.2019), sobre renovación de edificios, que obliga a los Estados Miembros a adoptar una estrategia de renovación a largo plazo de edificios (residenciales o no, públicos y privados) con la finalidad de lograr un parque inmobiliario con alta eficiencia energética y descarbonizado en 2050, realizando una transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo, y, por otro lado, la Recomendación (UE) 2019/1019, de 7 de junio de 2019 (DOUE L 165, 21.6.2019), sobre modernización de edificios, que prevé que las inspecciones de los edificios se centren en particular en las cuestiones relativas a la eficiencia energética de los mismos, y establece medidas sobre dispositivos de autorregulación y automatización y sobre control de los edificios; así como, la implantación de infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos, en edificios privados o adyacentes, y se establece que los Estados Miembros lleven a cabo una planificación de la movilidad urbana sostenible, abordando problemas de congestión, contaminaciones atmosférica y acústica, accidentes de tráfico, accesibilidad para personas mayores o con discapacidad y uso eficiente del espacio público, entre otros.

La política medioambiental y sobre sostenibilidad de la UE para el futuro tiene actualmente como referencia más importante al Pacto Verde Europeo [COM (2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019]⁴¹, que constituye el proyecto

41 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ: «El ambicioso Pacto Verde Europeo», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 101/2020, pp. 78-109 [2020_05_12_Fdez-Gatta-Pacto-Verde-Europeo.pdf (actualidadjuridicaambiental.com)].

más ambicioso en esta materia conocido hasta ahora, en línea con el contenido del VII Programa Ambiental y con la política de acción por el clima. El Pacto Verde Europea, en este contexto, prevé acciones, entre otras, en materia de uso eficiente de la energía y los recursos en la construcción y renovación de edificios (previendo una «oleada de renovación» de los mismos, tanto públicos como privados, por los Estados Miembros; la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de eficiencia energética de los edificios y el compromiso de la comisión de presentar en 2020 una nueva iniciativa sobre renovación de los mismos); sobre la aceleración de la transición hacia una movilidad sostenible e inteligente (previendo un fuerte impulso al transporte multimodal, en particular el ferrocarril y las vías navegables interiores; la automatización y conectividad de la movilidad multimodal; la necesidad de que el precio del transporte refleje el impacto que tiene sobre el medio ambiente y la salud; aumentar la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para el transporte, proponiendo que en 2025 haya un millón de estaciones de recarga para 13 millones de vehículos de emisiones cero y de bajas emisiones, y finalmente se propondrán normas mucho más estrictas para las emisiones de vehículos con motores de combustión).

El segundo eje de la futura política en materia ambiental y de sostenibilidad es el VIII Programa Ambiental de la UE [COM (2020) 652 final, Bruselas, 14.10.2020], que, entre sus objetivos prioritarios, incluye el fomento de la sostenibilidad medioambiental y la reducción de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a la producción y el consumo, en particular en los ámbitos de la energía, la construcción, las infraestructuras⁴² y la movilidad.

Formalmente, el nuevo Programa se ha aprobado el 6 de abril de 2022 [Decisión (UE) 2022/591, de 6 de abril de 2022, DOUE L 114, 12.4.2022].

3.2.- La sostenibilidad urbanística en el ordenamiento de ámbito nacional

A nivel interno, en España, estas ideas y actuaciones concretas, tanto a nivel internacional como de la Unión Europea, que suponen una profunda modificación de la concepción del urbanismo y del uso del territorio, se han incorporado a los principales textos normativos del Estado (y en especial de las Comunidades Autónomas, por razones competenciales), en particular en estas décadas del siglo XXI.

42 Aunque tienen una finalidad distinta, y más amplia, son de interés las Orientaciones de la Comisión sobre la defensa contra el cambio climático de las infraestructuras para el período 2021-2027 (DOUE C 373, 16.9.2021).

Sobre el nuevo Programa, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El VIII Programa Ambiental de la Unión Europea de 6 de abril de 2022», *Diario La Ley*, n.º 10083, de 6 de junio de 2022, 26 págs.

Aunque, naturalmente, por la fecha de aprobación, el concepto del desarrollo sostenible no se mencionó en la Constitución Española de 1978, no cabe duda, en una interpretación amplia, y conforme con la actualidad, que algunos elementos de esa concepción sí pueden verse representados en ella, derivados de una interpretación cualitativa de la incidencia en la actividad pública, y en la privada, de los arts. 33 (derecho de propiedad privada y función social), 45 (medio ambiente), 46 (patrimonio histórico) y 47 (derecho a la vivienda), en un marco de economía de mercado con intervención pública (arts. 33, que reconoce el derecho de propiedad, 38, sobre la libertad de empresa, y 128, relativo a la intervención pública).

En materia estratégica, pero sin valor normativo, en el marco europeo señalado, se adoptó en 2011 la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local, que recoge los principios, objetivos, directrices y medidas que permitan avanzar hacia una mayor sostenibilidad urbana y local, incluyendo materias como los instrumentos urbanísticos, las cuestiones relativas a la accesibilidad, movilidad y transporte, la gestión y la gobernanza urbanas, la edificación y la rehabilitación, y el cambio climático.

De acuerdo con la nueva concepción, a nivel nacional ya hay algunos indicios en esa dirección en las leyes y otros textos en materia urbanística y sobre el suelo de finales del siglo XX y, ya en este siglo, en la Ley de Suelo de 2007, en el Texto Refundido de 2008⁴³, en el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español de 2010, y naturalmente en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU) de 2015⁴⁴ (afectado por la STC 143/2017, de 14 de diciembre)⁴⁵.

43 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008», en MARTÍN REBOLLO, L., y BUSTILLO BOLADO, R. (dir.) y otros: *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Tomo I, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 132-178.

44 CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), y otros: *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer)-El Consultor, Las Rozas (Madrid), 2013; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, y FERNANDO PABLO, M. (Dir.), GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. Á. (Coord.), y otros: *Derecho de la Edificación y Renovación Urbana*, Ed. Tecnos, Madrid, 2016. Asimismo, ver FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Incidencia de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 en la legislación sobre edificación», *Práctica Urbanística*, n.º 138/2016, pp. 112-121. Un ejemplo práctico de esta concepción puede verse en la Orden HAP/2427/2015, de 13 de noviembre, por la que se aprueban las bases y la primera convocatoria para la selección de estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, que serán cofinanciadas mediante el programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020 (BOE del 17), modificada posteriormente.

45 Sobre algunas de estas iniciativas ver el enlace: Urbanismo y Sostenibilidad Urbana | Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (mitma.gob.es).

En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013, señaló que uno de los problemas en esta materia es que el legislador histórico propició mucho más la expansión de las ciudades, descuidando la debida atención al ámbito urbano existente, aunque hay que reconocer que ha habido actuaciones importantes en el pasado.

Ante esta situación, se considera que la rehabilitación y la regeneración y renovación urbanas tienen un relevante papel en la recuperación económica, que además coadyuvan a la reconversión de otros sectores (principalmente, el turístico), así como en los avances hacia el desarrollo sostenible. De acuerdo con lo anterior, continúa señalando la Exposición de Motivos, los objetivos perseguidos por la Ley son, en primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible; en segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas, y finalmente fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

Objetivos y marco normativo que naturalmente se asumen por el TRLSyRU de 2015, precisamente por no incluir Exposición de Motivos y por encontrarlos ante un Texto Refundido.

Entre las disposiciones más relacionadas con la nueva orientación del desarrollo urbano sostenible, el art. 1 TRLSyRU establece como objeto regular las condiciones básicas que garantizan, entre otras cuestiones, un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Más específicamente, el art. 3 establece el contenido del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible⁴⁶, que implica que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del

46 QUINTANA LÓPEZ, T.: «Hacia un modelo de Urbanismo Sostenible», y CASARES MARCOS, A., «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Urbanismo Sostenible: Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 15-70 y 217-305; así como QUINTANA LÓPEZ, T.: *Cambio de paradigma: del urbanismo expansivo a la sostenibilidad* [Lección inaugural del Curso Académico 2018-2019, Campus de León], Ed. Universidad de León, León, 2018.

suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyen las Leyes.

En virtud del principio de desarrollo sostenible, se prevé que las políticas públicas señaladas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades⁴⁷, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje; la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas, y la prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

Además, se establece que los Poderes Públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional, y en particular se prevén varios objetivos de tales políticas que se integran en el contenido sustantivo del desarrollo sostenible.

Por otra parte, el art. 4, al referirse a la ordenación del territorio y ordenación urbanística, establece, entre otras cuestiones, el tradicional principio de que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste, y que esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

A continuación, entre los derechos del ciudadano (art. 5), se incluye el relativo a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados. Y, entre los deberes (art. 6), se

47 En este sentido, la STS 426/2020, de 18 de mayo, declara nulo el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte por carecer del informe de impacto de género [Roj: STS 927/2020- ECLI:ES:TS:2020:927; <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/bb77df4e614724b3>].

prevén los de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia;

cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados, y respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.

Por otra parte, la idea del desarrollo sostenible esté presente en la regulación de las situaciones básicas del suelo (arts. 20 y 21), especialmente en la situación de suelo rural (art. 13), que incluye, en todo caso, el suelo preservado de su transformación mediante la urbanización, en la previsión de la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano y la garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano, para lo que se prevé la evaluación ambiental de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial y urbanística (art. 22), y en la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística (art. 24), se exige la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad económica, entre otras cuestiones⁴⁸.

Seguidamente, se prevén las actuaciones sobre el medio urbano (arts. 2-1.º y 24, principalmente), que se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar tanto obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y actuaciones de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos; las cuales tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Además, los arts. 29 y 30 (muy afectados por la STC 143/2017, de 14 de diciembre) se dedican al novedoso Informe de Evaluación de los Edificios⁴⁹, por el que los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipo-

48 FERNÁNDEZ ACEVEDO, R.: «Instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 173-216.

49 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El Informe de Evaluación de los Edificios», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, obra citada, pp. 371-425.

logía residencial de vivienda colectiva deben acreditar la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética; correspondiendo su concreción a las Comunidades Autónomas y, en su caso, a los Municipios.

Por otra parte, la filosofía del desarrollo urbano sostenible se incluye, naturalmente, en los textos posteriores en materia urbanística, edificatoria y sobre vivienda. En efecto, la asunción de ese principio es bien visible en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, BOE del 10), que prevé, entre otros (algunos con una clara finalidad social), los programas de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas, y de la regeneración y renovación urbana y rural. Sin embargo, el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, de 16 de junio de 2021⁵⁰, ha reconducido sus programas de ayuda y fomento hacia los aspectos sociales de la vivienda y el alquiler. Formalmente, el Plan estatal se ha aprobado por Real Decreto 42/2022, de 18 de enero (BOE del 19).

Los programas de ámbito nacional más dedicados a los aspectos urbanísticos, y sobre rehabilitación, renovación y regeneración urbanas, en línea con el desarrollo sostenible, derivan actualmente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, adoptado en el marco del Instrumento Europeo de Recuperación-*Next Generation EU* (Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, BOE del 31), así como en los textos sobre desarrollo sostenible, el Pacto Verde y edificación de la UE, mencionados, y que se han plasmado en el Real Decreto-Ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria, y en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE del 6), que incluye, entre otros, programas de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de barrio y de edificio, así como de ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas y a la construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes⁵¹.

50 Puede verse en el enlace:
https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/pev_22-25_16-06-212.pdf

51 Ver «Impulso a la rehabilitación de edificios y ayudas en materia de rehabilitación residencial y vivienda social», *Diario La Ley*, n.º 9930, de 11 de octubre de 2021, 5 pp.

En esta misma línea de trabajo, vinculada al desarrollo urbano sostenible, con una mayor concreción, puede citarse el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios (BOE del 2), que realiza la transposición parcial de la Directiva sobre eficiencia energética de los edificios de 2018, y, sobre los aspectos más sociales, la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, en desarrollo del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril (BOE del 11 de mayo de 2007 y de 6 de agosto de 2021, respectivamente).

Finalmente, debe mencionarse la Agenda Urbana Española, tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019⁵², cuya finalidad, entre otras, es conseguir unos pueblos y ciudades saludables y concienciados, y que constituye el marco para que los actores, públicos y privados, que intervienen en el ámbito urbano avancen hacia un desarrollo sostenible, mediante la elaboración de sus propios planes de acción. Asimismo, el desarrollo urbano sostenible es visible en las Leyes 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura, y 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria (BOE del 15).

IV.- BIBLIOGRAFÍA

AGUILA, Y., DE MIGUEL PERALES, C., TAFUR, V., y PAREJO, T., y otros: *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019.

ALLÍ ARANGUREN, J.C.: «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100/2014.

ALONSO IBÁÑEZ, M.ª R. (Dir.), y otros: *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

CALVO Y PEREIRA, M.: *Arquitectura Legal. Tratado de la legislación vigente y sus aplicaciones en la construcción de paredes, vistas y luces*, Imprenta de D. Eusebio Aguado, Madrid, 1865.

CASARES MARCOS, A.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica*, 2.ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 618-642.

52 Su enlace es: Agenda Urbana Española | Agenda Urbana Española (aue.gob.es).

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), y otros: *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer)-El Consultor, Las Rozas (Madrid), 2013.

CUYÁS PALAZÓN, M.^a M.: «Vivienda, Derechos Sociales y Valores Constitucionales (Urbanismo, Cohesión Social, Inmigración y Derecho al Medio Ambiente)», *Revista Catalana de Derecho Público*, n.º 38/2009.

DECLERIS, M.: *The Law of sustainable development. General principles*, Comisión Europea-Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

ETXEBARRIA MIGUEL, C., y AGUADO MORALEJO, I.: «La planificación urbana sostenible», *Cuadernos de Antropología-Etnografía-Zainak*, n.º 24/2003.

ESTEVE PARDO, J. (Dir.), y otros: *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las Administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021.

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R.: «Instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 173-216.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

– «Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 264/2007, pp. 35-60.

– «Incidencia del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el urbanismo y la edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de la Edificación y la nueva Ley de Suelo», en ENTRENA CUESTA, R. (Dir.), y otros: *El Derecho Urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma, vol. 3* («Urbanismo y Estado de las Autonomías»), Ed. Reus, Madrid, 2008, pp. 74-13.

– «La política ambiental y sobre desarrollo sostenible en la Unión Europea: de sus orígenes a la Estrategia de desarrollo sostenible y al Tratado de Lisboa», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 13/2008, pp. 15-47.

– «Incidencia de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013 y del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 en la legislación sobre edificación», *Práctica Urbanística*, n.º 138/2016, pp. 112-121.

– «El Informe de Evaluación de los Edificios», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 371-425.

-*Creación científica e innovación tecnológica: Una aproximación desde el Derecho Público*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

— «La política de desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea», en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (Dir.), *et al.: Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach, vol. 2*, Ed. Ceuta-Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 151-171.

— «La regeneración de la ciudad existente en Castilla y León», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., y CASARES MARCOS, A. (Coords.), y otros: *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León. Varias perspectivas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 145-176.

— «El ambicioso Pacto Verde Europeo», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 101/2020, pp. 78-109.

— *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 10.ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2021.

— «El VIII Programa Ambiental de la Unión Europea de 6 de abril de 2022», *Diario La Ley*, n.º 10083, de 6 de junio de 2022, 26 págs.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M., y COLLADO LARA, M.: *Ciudades y ciudadanos en 2033. La transformación urbana de España*, Ed. Fundación de PWC-Escuela de Organización Industrial (EOI), Madrid, 2015.

FERNANDO PABLO, M. (Dir.), GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Á. (Coord.), y otros: *Derecho de la Edificación y Renovación Urbana*, Ed. Tecnos, Madrid, 2016.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Á.:

— «Desarrollo territorial y urbano sostenible», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros: *Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica*, 2.ª ed., Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 51-63.

— «Marco regulador para la regeneración urbana», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 109-I, Septiembre-Diciembre, 2017, págs. 339-359.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Á. y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á.: «Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 301/2015, pp. 151-179.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª Á.: FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., y otros: «La Unión Europea y el desarrollo urbano sostenible», en BARRERO RODRÍGUEZ, C., y SOCÍAS CAMACHO, J. M.ª (Coords.), y otros: *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos: Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Ed. AEPDA-INAP, Madrid, 2020, pp. 753-762.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á.:

— «La accesibilidad, la cohesión y la integración social», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 39/2016 (Monográfico sobre «Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo»), 75 págs.

— «Movilidad, accesibilidad, la cohesión y la integración social en Castilla y León», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., y CASARES MARCOS, A. (Coords.), y otros: *Proyección transversal de la sostenibilidad en Castilla y León. Varias perspectivas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 93-143.

HERVÁS MÁZ, J.: *Nuevo régimen de la regeneración urbana*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2017.

LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Ed. Península, Barcelona, 1978.

LÓPEZ RAMÓN, F.: «El modelo de ciudad en el urbanismo español», en GIFREU FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A. (Dir.): *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, Ed. INAP, Madrid, 2016.

MARTÍN REBOLLO, L., y BUSTILLO BOLADO, R. (dir.) y otros: *Fundamentos de Derecho Urbanístico, 2.ª ed.*, 2 Tomos, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009.

PAREJO ALFONSO, L., y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Iustel, Madrid, 2014.

QUINTANA LÓPEZ, T.: *Cambio de paradigma: del urbanismo expansivo a la sostenibilidad* [Lección inaugural del Curso Académico 2018-2019, Campus de León], Ed. Universidad de León, León, 2018.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), **CASARES MARCOS, A.** (Coord.), y otros:

— *Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica, 2.ª ed.*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

— *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.

VERA JURADO, D. J. (Dir.), **MORENO LINDE, M.** (Coord.), y otros: *Ciudad y territorio en el siglo XXI: Reflexiones desde el Derecho Público*, Ed. Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 2021.

CAPÍTULO VI

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL COMO FÓRMULA EFICAZ PARA IRRADIAR EL TRABAJO DECENTE EN LAS CADENAS DE SUMINISTRO. EL MODELO DEL GRUPO INDITEX

Diego Megino Fernández

*Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Burgos*

SUMARIO. I.- EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO CASILLA DE SALIDA. II.- EL TRABAJO DECENTE, INGREDIENTE INDISPENSABLE PARA LA SOSTENIBILIDAD. III.- LA EXTENSIÓN DEL TRABAJO DECENTE POR LA CADENA DE SUMINISTRO MEDIANTE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE RSE. IV.- EL PARADIGMÁTICO MODELO DEL GRUPO INDITEX. V.- BIBLIOGRAFÍA

I.- EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO CASILLA DE SALIDA

Lejos de constituir una aspiración inédita o de nuevo cuño (en realidad, cuenta con una dilatada trayectoria a sus espaldas¹), el desarrollo sostenible, entendido como aquel capaz de conjugar los «principios fundamentales»² o

1 El origen del término (o, en expresiones también ampliamente extendidas, la «sostenibilidad» o el «desarrollo sustentable») tiende a asociarse con el célebre Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1987, *Nuestro Futuro Común* (comúnmente conocido como *Informe Brundtland*), donde fue definido como «el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas».

2 LÓPEZ, I.; ARRIAGA, A. y PARDO, M.: «La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada?», *Revista Española de Sociología*, n.º 27, 2018, p. 29.

«pilares»³ del progreso económico, la preservación del entorno natural y el crecimiento inclusivo de la sociedad representa en la actualidad un propósito irrenunciable y cada vez más apremiante. Por ejemplo, la célebre resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada *Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (2015)⁴ alude, no sin ciertas dosis de vehemencia, a lo imperioso que desde hace años resulta «la preparación de un futuro que asegure la estabilidad, un planeta saludable, unas sociedades justas, inclusivas y resilientes, y unas economías prósperas»⁵.

Paradójicamente, el notable protagonismo adquirido contrasta con la apreciable inmadurez de un concepto que lleva demasiado cultivándose, pues «continúa siendo debatido, refutado y reinterpretado en la literatura»⁶, de ahí que todavía presente «múltiples definiciones [...] en función del contexto en el que se enmarque y el momento temporal en que se formule»⁷. De hecho, tal eventualidad no hace sino entorpecer el que se alcance tanto un entendimiento compartido como una unidad de acción⁸. Pese a todo, ninguna objeción admite que, aun cuando inicialmente fueron concebidas como compartimentos estancos (a partir de los cuales cabría alcanzar la ansiada sostenibilidad general avanzando de manera independiente), las tres dimensiones de la noción (económica, social y medioambiental) se encuentran en estrecha interdependencia⁹, sin que, además, ninguna de ellas prevalezca sobre las restantes¹⁰.

-
- 3 GARCÍA GARCÍA, S.: «Economía Circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 71, 2018, p. 311.
 - 4 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
 - 5 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de acción: financiar el desarrollo sostenible» COM (2018) 97 final*, Bruselas, 8 de marzo, p. 1.
 - 6 PINEDA ESCOBAR, M.º A.: «Negocios y sostenibilidad en la Base de la Pirámide», *Punto de Vista*, vol. V, n.º 9, 2014, p. 105.
 - 7 GARCÍA VÍLchez, E. J.; SÁNCHEZ BÁSCONES, M.º I. y FERNÁNDEZ POLANCO, F.: «La RSC desde la óptica del modelo de sostenibilidad integrado (MSI) como variable de competitividad en la empresa», *Anales de Economía Aplicada*, n.º 6, 2007, pp. 4 y ss.
 - 8 BARQUERO CABRERO, J. D. y MEDINA ELIZONDO, M.: «Sustainability and Contemporary Society», *Opción*, n.º especial 7, 2016, p. 172.
 - 9 PRIETO-SANDOVAL, V.; JACA, C. y ORMAZÁBAL, M.: «Economía circular: Relación con la evolución del concepto de sostenibilidad y estrategias para su implementación», *Memoria Investigaciones en Ingeniería*, n.º 15, 2017, p. 86.
 - 10 FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 25, 2011, pp. 168 y 169.

Aclarado lo anterior, reconociendo de antemano la excesiva simplificación que esto supone (los márgenes tasados aplicables al capítulo fuerzan a tener que adoptar esta solución), la atención directamente ha de dirigirse hacia los contemporáneos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), evolución natural de sus precursores, los previos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), presentados al mundo a través de la declaración suscrita el 8 de septiembre de 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹¹. En este último texto, siguiendo la línea ya marcada en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* del año 1948, se fijaron las bases sobre las que construir las relaciones internacionales del siglo XXI, a saber, los principios de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común (Declaración 6).

De este modo, vieron la luz los 8 ODM, moldeados a su vez por 18 metas específicas a cumplir, en un exceso de optimismo demostrado, en el año 2015. Y es que, llegado el momento de hacer inventario, a pesar de que «pudieron constatare algunos resultados positivos, aunque parciales»¹², por diferentes motivos (exagerado nivel tecnocrático, ausencia de referentes específicos y mensurables, enfoque parcial y unidireccional, etc.) los modestos progresos conquistados no consiguieron «desempeñar un papel importante en la planificación del desarrollo»¹³ y adolecieron de defectos tales como «muchos vacíos [...] logros desiguales y [...] deficiencias en muchas áreas»¹⁴. Al menos, sí sirvieron «como diagnóstico en la lucha contra la desigualdad y [...] [colocaron] el punto de interés mundial en aquellos factores que profundizan relaciones dispares en las relaciones internacionales»¹⁵.

A la vista de la tesitura perfilada, en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)*, celebrada en Río de Janeiro en junio del año 2012, los Estados firmantes de los compromisos allí adquiridos acordaron acometer sin demora los retos que los ODM dejaron pendientes (o que

11 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *La Declaración del Milenio*, 2000.

12 CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A.: «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*, vol. 69, n.º 1, 2017, p. 280.

13 VERDIALES LÓPEZ, D. M.: «La importancia del enfoque de los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible», en AA. VV. (FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARRADO, C. M., Dirs.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/derechos humanos y empresas*, Madrid (Universidad Carlos III), 2018, p. 80.

14 LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R. P.: «La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 211, 2018, p. 16 (formato electrónico).

15 VALDIVIA, V. y GONZÁLEZ ANINAT, R.: «De los Objetivos del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible: la integración de países en vía de desarrollo por medio de la intensificación del uso de las tecnologías», *Oasis*, n.º 25, 2017, p. 151.

ni tan siquiera tuvieron presentes). Por dicho motivo, ampliaron «significativamente su enfoque, desde el planteamiento tradicional de desarrollo hacia el desarrollo sostenible»¹⁶. Esta apertura condujo a los más ambiciosos 17 ODS y sus elocuentes y descriptivas 179 metas, adoptados el 25 de septiembre de 2015 y en vigor desde el 1 de enero siguiente. En particular, dentro de los rasgos definitorios más reseñables de los ODS despunta su naturaleza integrada e indivisible, imprescindible para dar respuesta a las demandas planteadas por las tres dimensiones imbricadas del desarrollo sostenible, a la sazón convertidas en «los hitos que deben guiar el trabajo de Naciones Unidas hasta el año 2030»¹⁷. Ello con la sana intención de, en resumidas cuentas, «hacer realidad los derechos humanos de todas las personas»¹⁸, con los que, desde un encuadre transversal (Declaración 17)¹⁹, se encuentran directa e indisolublemente asociados, pues descansan sobre los «principios de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e inviolabilidad; así como [en] su carácter interdependiente y participativo»²⁰.

Está claro que solo aunando esfuerzos cabrá afrontar con ciertas garantías los acuciantes problemas sociales, económicos y medioambientales contemporáneos. Si ya tan delicada tarea «va a resultar extremadamente difícil desde un punto de vista técnico [...] [devendrá desde luego] imposible sin la opción moral de empeñarse por ello [...] [y] sin la voluntad firme y perseverante de implicarse y colaborar entre todos»²¹, desde los gobiernos, pasando por el conjunto de la sociedad civil, hasta, inclusive, las comunidades cien-

-
- 16 CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A.: «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», *cit.*, p. 280.
- 17 ESPÍN SÁEZ, M.: «Autoempleo decente: las mujeres autónomas y el acceso a los recursos. Un estudio en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados por la Agenda 2030 de la ONU», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 6, n.º 4, 2018, p. 104.
- 18 GARCÍA SEDANO, T.: «En las antípodas del trabajo decente: el trabajo forzoso», *Lan Harremank*, n.º 39, 2018, pp. 15 y 16.
- 19 Se aspira «a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida» (Declaración 8). ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- 20 VERDIALES LÓPEZ, D. M.: «La importancia del enfoque de los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *cit.*, p. 87.
- 21 PINILLOS, A. A. y FERNÁNDEZ-FERNÁNDEZ, J. L.: «Pasado, presente y futuro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). La tecnología como catalizador (o inhibidor) de la Agenda 2030», *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 108, 2019, p. 6.

tífica y académica. A la postre, la *Agenda mundial 2030* representa «un plan de acción en 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 [...] libertad»²². Empero, en su materialización se ha de poner especial cuidado en evitar ofrecer un mero brindis al sol, que combine «grandes dosis de ideas y valores declarativos con propósito normativo y ético con escasez de medidas políticas concretas y una ausencia de acuerdos vinculantes para ninguno de los actores»²³. Con otras palabras, supondría un error imperdonable terminar dando pie a «prácticas gubernamentales ineficientes [...] o sobreactuaciones por parte de empresas y otros agentes económicos que acaben secuestrando el discurso y convirtiéndolo en puro maquillaje, en una versión más del efecto escaparate, sin acabar de llegar al fondo de las cuestiones»²⁴.

II.- EL TRABAJO DECENTE, INGREDIENTE INDISPENSABLE PARA LA SOSTENIBILIDAD

Aunque se antoje algo obvio, no está de más comenzar este apartado compartiendo que «el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible es esencial para lograr la prosperidad [...] [de ahí el interés por] construir economías dinámicas, sostenibles, innovadoras y centradas en las personas, promoviendo en particular [y entre más] [...] el trabajo decente para todos» (Declaración 27)²⁵. Consecuentemente, el último elemento que acaba de ser enunciado se hace merecedor de «un lugar destacado en la Agenda, no solo integrado en los objetivos y las metas, sino también como parte de la filosofía misma en que [aquella] se sustenta»²⁶.

A este respecto, desde sus orígenes la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no ha cejado en el empeño de poner de relieve «la necesidad de

22 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

23 MARTÍNEZ OSÉS, P. J.: «La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias», *Centro de documentación Hegoa. Boletín de recursos de información*, n.º 49, 2016, p. 6.

24 PINILLOS, A. A. y FERNÁNDEZ-FERNÁNDEZ, J. L.: «Pasado, presente y futuro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). La tecnología como catalizador (o inhibidor) de la Agenda 2030», *cit.*, p. 4.

25 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

26 OIT: *Plan de implementación de la OIT. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2016, p. 3.

luchar por la justicia social y abordar las condiciones de trabajo injustas»²⁷. No obstante, hubo que esperar hasta el año 1999 para escuchar la primera referencia expresa al término «trabajo decente»²⁸. En concreto, se alude a él dentro de un informe presentado por el, en aquel entonces, Director General de la Confederación Internacional del Trabajo, JUAN SOMAVÍA, quien buscó sintetizar a través de un «concepto ético-jurídico»²⁹ los naturales «cuatro objetivos estratégicos [de la institución]: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social»³⁰. En su virtud, aunque no sin esfuerzo³¹, se han logrado dos triunfos para nada

-
- 27 MORÁN BLANCO, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», en AA. VV. (FERNÁNDEZ LIESA, C. y MANERO SALVADOR, A., Dirs.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2017, p. 218. Por ejemplo, «en su art. 427, el Tratado de Versalles [1919] ya exigía que el trabajo dejara de considerarse una mercancía, que se prohibiera el trabajo infantil, se garantizara un salario justo para la manutención de la familia, se garantizara el mismo salario por el mismo trabajo sin discriminación por sexo, se estableciera una jornada de ocho horas diarias y 48 semanales, con un día completo de descanso a la semana, se garantizara la libertad sindical, etc.». Recordándolo, BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J.: «¿Trabajo decente o trabajo indecente?», *Técnicas Sociales*, n.º 5, 2020, p. 84.
- 28 De todos modos, deviene pertinente matizar que, próximo a una mera referencia moral o política, el calificativo «decente» presente en las traducciones al español de los textos de la OIT probablemente traiga origen de una errónea adaptación al castellano de la expresión inglesa *decent*. Ello justifica que quepa adherirse a esa corriente de pensamiento que entiende más adecuado el adjetivo «digno» [SIERRA BENÍTEZ, E. M.: «Trabajo decente, digitalización y robótica en la Unión Europea», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, n.º 4, 2019, p. 346], atributo que «sí entronca con un específico valor superior de nuestro ordenamiento jurídico y apela a un derecho fundamental de la persona reconocido expresamente dentro de nuestro texto constitucional» [CRUZ VILLALÓN, J.: «La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, n.º 4, 2019, p. 243], el de la dignidad personal del artículo 10 de la Carta Magna [DE LA VILLA GIL, L. E.: «Onte, hoxe e mañá do Dereito do Traballo», *Revista Galega de Dereito Social*, n.º 7, 2018, p. 44]. Por consiguiente, desde el momento en que «*decent work*» vendría a significar en español trabajo adecuado o, mejor aún, trabajo digno [...] lo indecente no es el trabajo realizado, sino la forma de ejecutarlo [...] En coherencia con lo anterior, trabajo indecente no sería trabajo inmoral, sino trabajo inadecuado o, más concretamente, trabajo precario» [BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J.: «¿Trabajo decente o trabajo indecente?», cit., p. 81]. O, desde otra perspectiva, «el término “trabajo decente” incorpora directamente al trabajo un valor, el deber ser en el ser del trabajo» [ALVARADO, D.: «Lo decente en el trabajo: ¿Responsabilidad social, moral o política de la empresa?», *Observatorio Laboral*, vol. 3, n.º 5, 2010, p. 126].
- 29 GIL Y GIL, J. L.: «El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible», *Lex Social*, vol. 10, n.º 1, 2020, p. 143.
- 30 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Memoria del Director General: Trabajo decente*, 1999, s./p.
- 31 Al comenzar su andadura «el concepto de trabajo decente [...] [no fue] aceptado de inmediato y sin reservas» [LOZANO LARES, F.: «La eficacia jurídica del concepto de tra

desdeñables. Por un lado, alejar el trabajo productivo de una tradicional, minimalista y errónea concepción como mera mercancía, ligándolo a cambio con una forma de prestación de servicios «en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, que cuenta con remuneración adecuada y protección social, [...] [y donde] los derechos laborales son protegidos»³². Por otro, convertir ese paradigma en un «objetivo de alcance mundial»³³, central³⁴, autónomo y no subordinado a otros³⁵, para lo cual, procede apostillar, devendrá precisa la acción combinada de «una política de generación de empleo, la garantía judicial de los derechos de los trabajadores, un sistema público de protección social (...) un sistema institucionalizado de diálogo social entre empresarios y trabajadores [...] [y] un eje transversal [...] relacionado con una política de igualdad de género»³⁶.

bajo decente», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, n.º 4, 2016, p. 4]. En cambio, superar los recelos y las reticencias exigió, entre otras cuestiones, una reiterada presencia en un flujo continuado de documentos emanados de la OIT [ROJO TORRECILLA, E.: «Empleo decente: un reto presente y futuro», *Revista Jurídica de la Universidad de León*, n.º 5, 2018, p. 22; o LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R. P.: «La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030)», *cit.*, p. 3 (formato electrónico)].

- 32 «Derechos [...] [que] se deben reconocer aunque no estén plasmados en la legislación», con independencia, además, del «contexto institucional, económico y sociocultural donde se implemente», según enfatizan TREJO NIETO, A. B. y SAUCEDO DELGADO, O. A.: «Trabajo decente, políticas públicas y responsabilidad social corporativa», en AA. VV. (CASTRO LUGO, D. y RODRÍGUEZ PÉREZ, R. E., Coords.), *El mercado laboral frente a las transformaciones económicas en México*, México D. F. (Plaza y Valdés), 2014, pp. 212 a 215.
- 33 LOZANO LARES, F. y SALAS PORRAS, M.ª: «Trabajo decente para un futuro sin trabajo», *Futuro del Trabajo: Trabajo decente para todos*, mes 3, 2017, p. 1. De idéntico parecer, QUÍLEZ MORENO, J. M.ª: «Trabajo decente: repensando el uso de las TICs. Necesitamos desconectar», en AA. VV., *Libro de actas del II Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: Los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Valencia (Fundación Mainel), 2018, p. 231.
- 34 GARCÍA SEDANO, T.: «En las antípodas del trabajo decente: el trabajo forzoso», *cit.*, p. 15.
- 35 LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R. P.: «La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030)», *cit.*, p. 16 (formato electrónico).
- 36 BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J.: «¿Trabajo decente o trabajo indecente?», *cit.*, p. 81.
Desde esta perspectiva, «no se trata solo de reconocer un derecho a trabajar como esfera de libertad personal regulada únicamente por los agentes del mercado laboral, sino de garantizar un derecho al trabajo entendido como derecho a un empleo libre, remunerado y con dotación de derechos». El inciso, en MONEREO PÉREZ, J. L.: «Refundar el ordenamiento laboral para juridificar plenamente el principio de justicia social y el trabajo decente», *Lex Social*, vol. 9, n.º 1, 2019, p. 238.

Profundizando en dichos planteamientos, a través de este constructo dúctil y de «una gran versatilidad aplicativa»³⁷ la OIT pretende aportar un cualificado grano de arena en la búsqueda del anhelado modelo capaz de ofrecer «un horizonte de recuperación y desarrollo sostenible»³⁸. No en vano, la garantía de un trabajo decente, esto es, de «un empleo con derechos y sin discriminación, en condiciones saludables, con salarios suficientes y protección social»³⁹, tristemente «brilla por su ausencia en el panorama laboral a nivel internacional»⁴⁰, marcado por evidentes «brechas» en el contexto de las relaciones laborales⁴¹, motivadas, entre otras razones, por «las políticas de flexibilidad laboral y desregulación legislativa [...] [que] están determinando una “remercantilización” de las relaciones laborales»⁴², «los embates de la globalización económica»⁴³, las dificultades surgidas al intentar compatibilizar «[la] eficiencia económica (en términos de rentabilidad/reducción de costes/riqueza) y [la] distribución justa (en términos de protección sociolaboral/asignación distributiva de la riqueza generada)»⁴⁴, los elevados índices de «empleo informal (...) subempleo»⁴⁵, «desempleo y [...] trabajo precario»⁴⁶, «la extensión de las formas de descentralización productiva vía empresas

-
- 37 De donde deriva que «el alcance del concepto de trabajo decente [...] [sea] sumamente flexible [...] [y constituya] una meta móvil, un objetivo que evoluciona a medida que se van transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad». Recogiendo las valoraciones de la OIT, LOZANO LARES, F.: «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», *cit.*, pp. 13 a 15.
- 38 Por cuanto el desarrollo sostenible no será tal «si se ignoran los derechos de los trabajadores», tal y como confirma GIL Y GIL, J. L.: «El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible», *cit.*, p. 145.
- 39 MORÁN BLANCO, S.: «El “trabajo decente” en la UE: políticas y normas», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 206, 2018, p. 16 (formato electrónico).
- 40 MORÁN BLANCO, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», *cit.*, p. 226.
- 41 HARBOTTLE QUIRÓS, F.: «Trabajo decente y responsabilidad empresarial en el mundo globalizado», *Revista de la Sala Segunda*, n.º 15, 2018, p. 27.
- 42 Determinantes de «una “remercantilización” de las relaciones laborales», de acuerdo con el atinado diagnóstico de MONEREO PÉREZ, J. L.: «La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional», *Lex Social*, vol. 8, n.º 1, 2018, p. 4.
- 43 ROJO TORRECILLA, E.: «Empleo decente: un reto presente y futuro», *cit.*, p. 21.
- 44 MONEREO PÉREZ, J. L.: «La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional», *cit.*, p. 43.
- 45 BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J.: «¿Trabajo decente o trabajo indecente?», *cit.*, p. 85.
- 46 MORÁN BLANCO, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», *cit.*, p. 227.

multiservicios [...] las superiores exigencias de flexibilidad empresarial [...] los riesgos de [...] la extensión del teletrabajo [...] [o, por no seguir, las] formas acentuadas de jornada y horario flexibles»⁴⁷.

Ahora bien, sin perjuicio de tales contrariedades, lo cierto es que la noción «ha ido calando en la escena internacional y su valor como marco conceptual de referencia en materia de política social no ha dejado de crecer»⁴⁸, hasta llegar a ejercer una «profunda influencia [...] en las políticas sociales de los distintos países»⁴⁹.

Pero, a pesar de la precisa identificación de sus cimientos, la amplia aceptación de estos⁵⁰ y el gran esfuerzo realizado «en materia de mensurabilidad [...] que ha permitido la fijación de un buen número de indicadores estadísticos y jurídicos que lo analizan desde una óptica científica»⁵¹, sorprende que aún «queda pendiente determinar su contenido»⁵². En la práctica, esta circunstancia acarrea no pocos inconvenientes, por cuanto «todas las sociedades tienen su propia idea de lo que es un trabajo decente [...] [de modo tal que] la calidad del empleo puede querer decir muchas cosas»⁵³. De ahí que, no sin razón, acabe hablándose de un término «utópico [...] en el sentido de que es muy positivo idealmente, pero resulta materialmente inalcanzable en todo tiempo, lugar y sector»⁵⁴.

No obstante, sus ideas motrices conjugan a la perfección con lo que proyecta la *Agenda 2030*, asimismo interesada en, desde el prisma de una socie-

47 CRUZ VILLALÓN, J.: «La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social», *cit.*, pp. 246 y 247.

48 LOZANO LARES, F.: «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», *cit.*, p. 3.

49 RUIZ SANTAMARÍA, J. L.: «Trabajo decente de las personas con discapacidad en la sociedad actual», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, n.º 4, 2019, p. 133.

50 OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2008, pp. 9 a 11.

51 Ello debido a «que depende tanto del grado de desarrollo de cada país como de la voluntad política de sus dirigentes de apostar decididamente por ajustar su modelo de relaciones laborales al paradigma del trabajo decente [...] [y sin olvidar tampoco] el difícil encaje del concepto de trabajo decente en un mundo marcado por la globalización de los mercados financieros, el contexto de crisis económica y el despunte de nuevas fórmulas productivas donde el elemento de la subordinación se difumina hasta extremos insospechados». Reflexionando acerca de esta realidad, LOZANO LARES, F. y SALAS PORRAS, M.ª: «Trabajo decente para un futuro sin trabajo», *cit.*, p. 1.

52 LENZI, O.: «El trabajo decente en la era digital: colectivos más vulnerables», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 39, 2019, p. 295.

53 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: Memoria del Director General: Trabajo decente, *cit.*, s./p.

54 BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J.: «¿Trabajo decente o trabajo indecente?», *cit.*, p. 81.

dad sostenible, reducir «las desigualdades e incrementar la resiliencia [...] la dignidad, la esperanza y el sentido de justicia social»⁵⁵. En orden a alcanzar unos progresos tangibles, deviene «imprescindible actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido»⁵⁶. En razón a lo expuesto, no es de extrañar que «el trabajo digno y decente [...] [focalice] el [...] [ODS 8]»⁵⁷, en el bien entendido sentido de que «el equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental que postula el desarrollo sostenible no puede existir si las personas no pueden ejercer su derecho a trabajar en condiciones dignas de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana»⁵⁸. Por eso, cuanto menos llama la atención que el referido objetivo sea «uno de los que [en España] presenta mayores problemas en lo que hace a la pobreza con empleo, la tasa de empleo a tiempo parcial no deseado y el porcentaje de contratos de duración determinada no deseados»⁵⁹.

Pues bien, a través de una proclama elocuente, a la par que desconcertante⁶⁰, queda claro que el ODS 8 propugna «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos». Para facilitar la consecución de avances reales, el citado propósito global pivota sobre 10 metas más concretas (algunas de ellas con un relieve superior a los efectos de este capítulo⁶¹),

55 OIT: *Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), s.f., p. 2.

56 CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo*, 2019, p. 2.

57 JIMENA QUESADA, L.: «El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», *Lex Social*, vol. 9, n.º 1, 2019, p. 27.

58 MORÁN BLANCO, S.: «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», *cit.*, p. 225.

59 GIL Y GIL, J. L.: «El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible», *cit.*, p. 166.

60 Por unir en un mismo planteamiento dos planos con frecuencia enfrentados y difíciles de coherencia, el crecimiento económico (por muy sostenido, inclusivo y sostenible que pretenda ser) y el trabajo decente [FREY, D. F.: «Economic growth, full employment and decent work: the means and ends in SDG 8», *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, n.º 8, 2017, p. 1173]. De todos modos, cabe reconocer que el crecimiento económico sostenido y unos altos niveles de productividad, a pesar de no constituir finalidades en sí mismas [KROLL, C.: *Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready?*, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung), 2015, p. 68], resultan esenciales en orden a la creación de empleos de calidad y bien remunerados [EUROSTAT: *Statistics explained. SDG 8-Decent work and economic growth*, 2019, p. 1].

61 En particular: 8.3) «Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las

respecto de las cuales se «insta a todos los actores nacionales e internacionales, públicos y privados y de la sociedad civil, a [...] [ponerlas] en práctica»⁶².

Como corolario, también las entidades mercantiles, a través señaladamente de sus políticas de responsabilidad social empresarial (RSE)⁶³, están llamadas a intervenir de una forma activa, intensa y concluyente⁶⁴ en el reto de procurar «un crecimiento económico más inclusivo y sostenible a través de su propia actividad»⁶⁵. Máxime si esta, fruto de la internacionalización o deslocalización de los negocios (siquiera sea por el deseo de reducir las distancias con las fuentes de las materias primas), se desarrolla, directa o indirectamente, en todo o en parte, dentro de territorios con unos estándares sociales o laborales menos rigurosos o garantistas. Con la determinación, la convicción y las actuaciones apropiadas también allí podrán contribuir de forma decisiva «al progreso económico y social y a la consecución del trabajo decente para todos»⁶⁶.

microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros»; 8.5) «De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor»; 8.7) «Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas»; y 8.8) «Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios».

62 JIMENA QUESADA, L.: «El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», *cit.*, p. 24.

63 «Es imposible viabilizar las políticas de promoción del trabajo decente sin contemplar la intervención mancomunada o concertada de todos los actores involucrados en las relaciones laborales para su desarrollo [de forma tal que] en el caso [...] [de] las organizaciones empresariales, la [...] responsabilidad social empresarial [...] se convierte en el vínculo moral o puente por el cual el trabajo decente cobra vida». Certera conclusión la de ALVARADO, D.: «Lo decente en el trabajo: ¿Responsabilidad social, moral o política de la empresa?», *cit.*, p. 128.

64 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La responsabilidad social empresarial en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en AA. VV. (LÓPEZ CUMBRE, L., Coord.), *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa, Albacete* (Comares), 2012, pp. 493 y ss.

65 OBSERVATORIO EMPRESARIAL CONTRA LA POBREZA: *Negocios inclusivos y empresas españolas. El momento de no dejar atrás a nadie*, 2018, p. 15.

66 Recobrando palabras de la OIT, ARTEAGA SALGADO, A. K.: «La dimensión sociolaboral de la responsabilidad social empresarial y las empresas transnacionales. ¿Un binomio imperfecto?», *cit.*, p. 61.

III.- LA EXTENSIÓN DEL TRABAJO DECENTE POR LA CADENA DE SUMINISTRO MEDIANTE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS DE RSE

En las coordenadas socio-económicas actuales, donde «la transnacionalización de las empresas [y] la globalización económica han supuesto un punto de inflexión en el modo de comprender, gestionar y proteger el trabajo y los derechos a él vinculados»⁶⁷, los ODS, el trabajo decente y la RSE se presentan como piezas de un mismo engranaje que han de moverse de manera conjunta y acompasada de cara a «garantizar unas condiciones [...] [laborales] dignas»⁶⁸. Y es que, en resumidas cuentas, «ni la globalización [...] ni la libertad de empresa, [ni] mucho menos la creación de más empleos en mercados emergentes y en países en vías de desarrollo, deberían ser una justificación razonable para que se cercenen los derechos laborales»⁶⁹.

Desgraciadamente, aunque de manera legítima cabría esperar otro resultado⁷⁰, si el fenómeno de la globalización destaca por una secuela negativa esa no es otra que su decisiva contribución al «incremento de la desigualdad y la injusticia social» entre territorios⁷¹. En esta realidad radica el fundamento que justifica la necesidad de articular fórmulas distintas a las habituales, capaces de dar «respuesta a la falta de aptitud de los mecanismos tradicionales de intervención normativa a nivel internacional»⁷².

67 QUINTERO LIMA, M.^a G.: «La nueva RSE como instrumento de gobernanza del trabajo decente en el marco del desarrollo sostenible», *Futuro del Trabajo: Trabajo decente para todos*, mes 3, 2017, p. 2.

68 SIERRA HERNÁIZ, E.: «La responsabilidad social corporativa como instrumento para lograr un futuro de trabajo decente y sostenible», en AA. VV., *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*. Volumen III, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2019, pp. 252 y 253.

69 ARTEAGA SALGADO, A. K.: «La dimensión sociolaboral de la responsabilidad social empresarial y las empresas transnacionales. ¿Un binomio imperfecto?», *Revista de Derecho*, n.º 25, 2018, p. 57.

70 A la postre, «las empresas [...] altamente competitivas y con sentido humano y ético [...] son las exigencias mismas de la globalización», tal y como precisan VEGA OSUNA, L. A.; ALVARADO ALTAMIRANO, S. y BENÍTEZ CAMPAÑA, L. E.: «Las nuevas formas de organización y la empresa socialmente responsable, piezas fundamentales para el desarrollo de la innovación», *TEACS*, n.º 18, 2016, p. 43.

71 FUMERO DIOS, I. S.: «Instrumentos de garantía de trabajo decente: responsabilidad social de las empresas y códigos de conducta», en AA. VV., *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*. Volumen III, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2019, p. 181.

72 Así, «la RSE puede considerarse una respuesta a la ausencia de regulación jurídica de las actividades de las empresas transnacionales en el ámbito de los derechos humanos». Destacándolo, HARBOTTLE QUIRÓS, F.: «Trabajo decente y responsabilidad empresarial en el mundo globalizado», *cit.*, pp. 27 y 28.

En la gestión de las empresas no solo han de regir criterios de maximización del beneficio económico. En cambio, esto último ha de cohonestarse con «las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y el respeto de los derechos humanos»⁷³. De hecho, tal circunstancia resulta imprescindible para la propia supervivencia de las organizaciones productivas, pues la evaluación que de ellas haga la ciudadanía no va a depender ya «de métricas tradicionales, como el rendimiento financiero o incluso la calidad de sus productos o servicios. Por el contrario, [...] hoy son cada vez más juzgadas sobre la base de sus relaciones con sus trabajadores, sus clientes y sus comunidades»⁷⁴. Con otras palabras, la armonía entre las estrategias de negocio y la sostenibilidad ha dejado de constituir una simple fuente de ventaja competitiva para transformarse en un requerimiento efectivo a fin de poder operar en los mercados, de donde se infiere que, siquiera por su propio interés, el «sector privado [ha de] [...] contribuir al logro de objetivos sociales y medioambientales, fomentando un crecimiento equitativo y sostenible y la protección de los derechos sociales»⁷⁵. Es más, en este marco «el *reporting* empresarial será, sin duda, una herramienta clave para analizar y poner de manifiesto dónde residen los mayores retos y oportunidades para las empresas y cómo afrontarlos de manera que [...] [se logre un desarrollo] sostenible»⁷⁶.

De lo argumentado se desprende con absoluta nitidez que «las empresas están llamadas igualmente a alinear sus estrategias, así como medir y gestionar su contribución a la consecución de los ODS»⁷⁷, a convertirse en

73 GARCÍA VÍLchez, E. J.; SÁNCHEZ BÁSCONES, M.ª I. y FERNÁNDEZ POLANCO, F.: «La RSC desde la óptica del modelo de sostenibilidad integrado (MSI) como variable de competitividad en la empresa», *cit.*, p. 5.

74 DELOITTE: *El auge de la empresa social. Estudio «Tendencias Globales de Capital Humano 2018». Resumen ejecutivo*, 2018, p. 1.

75 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Próximas etapas para un futuro sostenible. Acción europea para la sostenibilidad» COM (2016) 739 final*, Estrasburgo, 22 de noviembre, p. 12.

76 «En este sentido, la estrategia del Pacto Mundial de Naciones Unidas 2021–2023 impulsará una medición más eficiente del impacto en sostenibilidad de las empresas a través de nuevos indicadores, que servirán para analizar su progreso real en relación a [...] los ODS». Subrayándolo, PACTO MUNDIAL RED ESPAÑOLA: *Comunicado el Progreso 2021. El reporting empresarial como instrumento Para una recuperación sostenible*, Madrid (Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas), 2021, p. 7.

77 SOLANES CORELLA, Á.: «La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los ODS», en AA. VV., *Libro de actas del II Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: Los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Valencia, (Fundación Mainel), 2018, p. 35.

«agentes»⁷⁸ activos y decisivos del cambio para la construcción de sociedades prósperas e igualitarias. Por consiguiente, no es de extrañar que desde la *Agenda 2030* se les dirija un llamamiento explícito encaminado a que «apliquen su creatividad e innovación para resolver los desafíos que enfrenta el mundo actual en materia de desarrollo sostenible»⁷⁹. El cometido encomendado «se encuentra estrechamente vinculado con las modernas tendencias de acentuación de la responsabilidad social de las empresas»⁸⁰ y justifica que «la prioridad social de [...] [estas deba] pasar a ser un componente habitual de su actividad ordinaria»⁸¹.

Con todo, la subsiguiente articulación entre el trabajo decente y la RSE por fuerza «debe hacerse dentro del contexto de la globalización»⁸². A partir de esta premisa, en especial las organizaciones productivas de ámbito supranacional han de prestar una singular atención a los «grupos desfavorecidos»⁸³ en las cadenas de suministro forjadas con sus proveedores y demás socios colaboradores, a efectos de lo cual no solo «deberán tener totalmente en cuenta las políticas establecidas en los países en los que ejercen su actividad y considerar las opiniones de las demás partes interesadas»⁸⁴.

78 RODRÍGUEZ VINDEL, V.: «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas», en AA. VV. (FERNÁNDEZ LIESA, C. y MANERO SALVADOR, A., Dirs.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2017, p. 86.

79 MONTOYA, D.: «Contribución del sector privado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Exteriorización en los II. FF. e Informes de RSE», en AA. VV., *24.º Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable-Universidad Nacional de La Plata*, 2018, p. 2.

80 JIMENA QUESADA, L.: «El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», *cit.*, p. 22.

81 MONTALBÁN, J. F.; GASSÓ, J.; GARRO, I. y SALLÉ, C.: «Respuestas organizativas para la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible», *Economía Industrial*, n.º 408, 2018, p. 82.

82 HARBOTTLE QUIRÓS, F.: «Trabajo decente y responsabilidad empresarial en el mundo globalizado», *cit.*, pp. 23 y 24.

83 GARRO HERNÁNDEZ, I. y RODRÍGUEZ VINDEL, V.: «Empresas y transparencia: claves para lograr la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *cit.*, p. 3.

84 En particular y a modo de ejemplo, «en materia de empleo y relaciones laborales [...] las empresas [multinacionales] deberán: [...] 4.a) Respetar unas normas de empleo y de relaciones laborales que no sean menos favorables que las que se practican en empresas con condiciones similares del país anfitrión. 4.b) Cuando [...] operen en países en desarrollo en los que es posible que no existan empleadores con condiciones similares, ofrecer los mejores salarios, prestaciones y condiciones de trabajo posibles [...] 4.c) Adoptar las medidas adecuadas para garantizar, en sus actividades, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. 5. En la mayor medida de lo posible, emplear a personal local para sus actividades y proporcionarle capacitación con el fin de mejorar los niveles de cualificación, en colaboración con los representantes de los trabajadores y, en su caso, con las autoridades públicas competentes [...] 7. En el marco de negociaciones realizadas de buena fe con los representantes de los trabajadores relativas a las condiciones de trabajo, o cuando

De forma natural, este postulado conduce a adherirse a esa corriente de opinión a tenor de la cual, dadas las características del mundo contemporáneo, es menester «diseñar una nueva responsabilidad social empresarial [en la cual] lo novedoso no es tanto el concepto, sino [...] los tipos de sujetos implicados [...] los destinatarios, [...] los ámbitos materiales de actuación, [...] los instrumentos y el marco *ius-philosófico* que ha de inspirarla»⁸⁵.

Eso sí, experiencias pasadas evidencian que «la situación no puede autorregularse libremente, [...] [por cuanto] los controles privados empresariales han fracasado claramente [...] [siendo por tanto preciso] reafirmar el papel de los Estados como auténticos legisladores y [...] protagonistas en el seguimiento y control [...] del Derecho del Trabajo»⁸⁶. Se trata de una premisa irrenunciable, pues así se estará en la mejor disposición posible de cara a encauzar determinadas contrariedades, entre las que cabe citar «[el] *dumping* social, [la] deslocalización, [las] operaciones de reestructuración (in)socialmente responsables, [la] explotación en el tercer mundo, la presión competitiva a la reducción de garantías de derechos sociales en los países desarrollados, etcétera»⁸⁷.

los trabajadores ejerzan su derecho a organizarse, no amenazar con trasladar fuera del país en cuestión la totalidad o parte de la unidad operativa ni con trasladar a trabajadores procedentes de entidades integrantes de la empresa localizadas en otros países». El listado completo, en OCDE: *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales. Revisión 2011*, OCDE Publishing, 2013, pp. 39 a 45.

- 85 QUINTERO LIMA, M.⁸ G.: «La nueva RSE como instrumento de gobernanza del trabajo decente en el marco del desarrollo sostenible», *cit.*, pp. 6 y 7.
- 86 LÓPEZ AHUMADA, J. E.: «Trabajo decente y globalización en Latinoamérica: una alternativa a la desigualdad laboral y social», *Documentos de Trabajo IELAT*, n.º 98, 2017, p. 26. A este respecto, «la globalización ya puso de manifiesto que los Estados no podían contener la vis expansiva de las empresas cuando deciden fraccionar sus procesos productivos y descentralizarlos más allá de las fronteras iniciales de la actividad empresarial. Y tampoco alcanzaban a proteger los derechos de los trabajadores de la empresa de origen matriz, ni los de los trabajadores de destino. Ni los Estados de destino en ocasiones alcanzaban tampoco a hacerlo respecto de sus trabajadores asentados en su territorio nacional». Reflejándolo, QUINTERO LIMA, M.⁸ G.: «La nueva RSE como instrumento de gobernanza del trabajo decente en el marco del desarrollo sostenible», *cit.*, p. 2.
- 87 MONEREO PÉREZ, J. L.: «La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional», *cit.*, p. 26. A mayor abundamiento, «el hecho de que se hayan adoptado y actualizado muchos textos de carácter voluntario supone un innegable proceso; sin embargo, la existencia de cotidianos ejemplos de violaciones de derechos humanos en las cadenas de suministro evidencian que no existen todavía mecanismos que garanticen el adecuado cumplimiento del deber de respeto de los derechos humanos a lo largo de las actividades transnacionales de las empresas y que proporcionen un marco general vinculante para permitir la adecuada protección de las víctimas y la garantía del derecho al acceso a la justicia y a la reparación». Mostrando su parecer, SALES PALLARÉS, L.: «Las cadenas de suministros como eslabón en la esclavitud moderna: a vueltas con los derechos humanos y las empresas», en AA. VV., *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*. Volumen III, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2019, p. 273.

En otro orden de ideas, es cierto que, con relativa frecuencia, los países en vías de desarrollo o con economías emergentes, a fin de atraer inversiones extranjeras, tienden a establecer en favor de las grandes empresas transnacionales importantes beneficios, no solo en materia de exenciones o concesiones, sino también de posibilidades de flexibilización de las condiciones laborales. Esto en modo alguno puede servir de excusa para, por ejemplo, limitarse al estricto cumplimiento de un marco normativo nacional que se sabe «insuficiente o ineficaz»⁸⁸. En tales casos, deviene exigible una superior implicación de las compañías, que puede y debe traducirse en políticas y medidas de RSE eficaces y ambiciosas, proyectables sobre las cadenas de suministro (con el complemento siempre recomendable de «acciones y planes de vigilancia sobre [...] [ellas, coherentes, además, con] la importancia de la observancia y cumplimiento de parámetros y estándares más elevados de derechos humanos»⁸⁹) y donde «la promoción de trabajo decente [...] no [...] [se limite a] un propósito de intenciones»⁹⁰.

Por definición, las actuaciones de RSE se han de situar al menos un peldaño por encima de los moldes normativos, más aún cuando estos son tan básicos como los relativos a la prohibición del trabajo forzoso o infantil, las prácticas discriminatorias o las actuaciones restrictivas contra la acción colectiva o negocial. En definitiva, han de implicar un avance real sobre los mínimos de obligado cumplimiento e, inclusive y de devenir preciso, «exportar estándares de protección jurídico laboral más allá de las [propias] fronteras»⁹¹.

En apretada síntesis, resulta relativamente sencillo llegar a la siguiente reflexión conclusiva: tras tomar en consideración «las preocupaciones de todos los grupos de interés (*stakeholders*: gobiernos, empresa, sindicatos y

88 SIERRA HERNÁIZ, E.: «La responsabilidad social corporativa como instrumento para lograr un futuro de trabajo decente y sostenible», *cit.*, p. 256.

89 De todos modos, «la transparencia, la diligencia debida y la comunicación, en definitiva, la protección de los derechos humanos dentro de la cadena de suministros o dentro de la propia empresa, entendidos como meros requisitos formales, llevan a desarrollar ejercicios de cumplimiento, pero no dan respuesta a los abusos de derechos humanos, y mucho menos los remedian». Lamentándolo, SALES PALLARÉS, L.: «Las cadenas de suministros como eslabón en la esclavitud moderna: a vueltas con los derechos humanos y las empresas», *cit.*, pp. 269 y 272.

90 «Muchas acciones de RSE abordan cuestiones relativas al trabajo infantil, al trabajo forzoso, a la seguridad y salud de los trabajadores que, aun estando ya reguladas por ley, las suscriben como un código ético o como una acción socialmente responsable. Es decir, en determinadas ocasiones el empresario para higienizar su imagen acude a reforzar la dimensión laboral y social a través de la RSE». Advirtiéndolo, FUMERO DIOS, I. S.: «Instrumentos de garantía de trabajo decente: responsabilidad social de las empresas y códigos de conducta», *cit.*, pp. 183 y 185.

91 QUINTERO LIMA, M.^a G.: «La nueva RSE como instrumento de gobernanza del trabajo decente en el marco del desarrollo sostenible», *cit.*, p. 8.

trabajadores)»⁹², las acciones de responsabilidad social han de representar un rol relevante «a la hora de determinar cuál es el papel de la empresa en el cumplimiento de los principios del trabajo decente»⁹³.

IV.- EL PARADIGMÁTICO MODELO DEL GRUPO INDITEX

Aunque perfectamente cabría también traer a colación ejemplos relevantes de otras empresas (que han terminado por quedar en el tintero), el deseo de evitar un enfoque amplio y, quizás, inespecífico ha llevado a optar en su lugar por una descripción más detallada de un único (pero destacado) referente de articulación de políticas de RSE orientadas a transmitir y consolidar los valores del trabajo decente dentro de la respectiva cadena de suministro (en el caso aquí abordado, extensa, heterogénea, diversificada, dispersa y asimétrica⁹⁴). Se está haciendo alusión al, siquiera sobre el papel, riguroso y consistente modelo del grupo Inditex⁹⁵, espejo en el cual, por qué no, podrían mirarse (para imitar sus buenas prácticas) un buen número de entidades.

A tal fin, se ha partido de la información pública disponible en la página *web* corporativa de la compañía⁹⁶, con una especial atención, dentro de la sección de proveedores, a los bloques de «derechos laborales»⁹⁷, «mejora continua»⁹⁸, «retos compartidos»⁹⁹ y «el trabajador en el centro»¹⁰⁰, así como en documen-

92 TREJO NIETO, A. B. y SAUCEDO DELGADO, O. A.: «Trabajo decente, políticas públicas y responsabilidad social corporativa», *cit.*, p. 228.

93 SIERRA HERNÁIZ, E.: «La responsabilidad social corporativa como instrumento para lograr un futuro de trabajo decente y sostenible», *cit.*, p. 256.

94 En 2020, de la cadena de suministro del grupo Inditex formaban parte un total de 1.805 proveedores directos.

95 El grupo, dedicado al diseño, la distribución y la venta de moda, está compuesto por un total de ocho marcas comerciales (Zara, Pull&Bear, Massimo Dutti, Bershka, Stradivarius, Zara Home, Oysho y Uterqüe), que operan en más de doscientos mercados dentro de los cinco continentes. Asimismo, según los últimos datos disponibles (2020), en él prestan sus servicios más de 144.000 personas de 171 nacionalidades diferentes.

96 <https://www.inditex.com/es/home>.

97 <https://www.inditex.com/es/comprometidos-con-las-personas/nuestros-proveedores/respeto-a-los-derechos-laborales>.

98 <https://www.inditex.com/es/comprometidos-con-las-personas/nuestros-proveedores/mejora-continua>.

99 <https://www.inditex.com/es/comprometidos-con-las-personas/nuestros-proveedores/retos-compartidos>.

100 <https://www.inditex.com/es/comprometidos-con-las-personas/nuestros-proveedores/el-trabajador-en-el-centro>.

tos tan significativos como la *Memoria anual 2020*¹⁰¹, los *Códigos de Conducta de Fabricantes y Proveedores*¹⁰² y de *Conducta y Prácticas Responsables*¹⁰³,

101 <https://www.inditex.com/es/inversores/relacion-con-inversores/informes-anauales>.

102 <https://www.inditex.com/es/etica-corporativa>.

En él se definen «los estándares mínimos de comportamiento ético y responsable que deben ser observados por los fabricantes y proveedores de los productos que comercializa Inditex en el desarrollo de su actividad, de acuerdo con la cultura empresarial del grupo [...], firmemente asentada en el respeto de los derechos humanos y laborales». En particular, «todos sus fabricantes y proveedores [...] se adherirán íntegramente a estos compromisos y promoverán su responsabilidad para asegurar que se cumplan los estándares contemplados en el presente Código», entre los que tienen cabida la prohibición del trabajo forzado, infantil, abusivo o inhumano, así como de comportamientos o actuaciones discriminatorias («en la contratación, remuneración, acceso a formación, promoción, terminación del contrato o jubilación, [...] [por razón de] la raza, casta, credo, nacionalidad, religión, edad, discapacidad física o mental, género, estado civil, orientación sexual o afiliación sindical o política); o el respeto a los derechos de libertad de asociación, afiliación sindical, representación del personal, negociación colectiva, seguridad y salud en el trabajo («garantizando unas condiciones mínimas de luz, ventilación, higiene, protección contra el fuego, medidas de seguridad y acceso a agua potable [...] minimizando [además], en la medida de lo posible, los riesgos inherentes al trabajo»), retribución (asegurando «que el salario liquidado a sus trabajadores sea, al menos, igual al mínimo legal o al establecido por convenio, si este es superior [si bien] en cualquier caso, el mencionado salario deberá ser siempre suficiente para cubrir, al menos, las necesidades básicas y aquellas otras que pudieran ser consideradas necesidades adicionales razonables de los trabajadores y sus familias») o jornada («no exigirán a sus empleados trabajar, como regla general, más de 48 horas a la semana y se les reconocerá de media, al menos, un día libre por cada periodo de 7 días naturales [...] [En paralelo, las] horas extras deberán ser voluntarias, no excederán de 12 por semana, no se requerirán de manera habitual y deberán ser liquidadas en cuantía superior a la hora normal». Para terminar, en relación con la trazabilidad, «los fabricantes y proveedores no podrán derivar la producción a terceros sin la autorización previa y escrita de Inditex [...] [En este sentido, quienes] lo hagan, serán responsables del cumplimiento de este Código por parte de dichos terceros y de sus trabajadores». Además, «autorizarán a Inditex o a terceras partes designadas a supervisar el adecuado cumplimiento de este Código. Para ello, facilitaran los medios y el acceso a las instalaciones y a la documentación necesaria para asegurar dicha verificación».

103 <https://www.inditex.com/es/etica-corporativa>.

«De aplicación a todas las sociedades que integran Inditex y [...] [con capacidad para vincular] a todo su personal, independientemente de la posición y función que se desempeñe [...] [su] aplicación [...], total o parcial, podrá hacerse [asimismo] extensiva a cualquier persona física o jurídica relacionada con Inditex, cuando así convenga para el cumplimiento de su finalidad y sea posible por la naturaleza de la relación». Entre otros, «se basa en los siguientes principios: Todas las operaciones de Inditex se desarrollarán bajo un prisma ético y responsable; El cumplimiento de la legislación vigente en cada país es presupuesto necesario del presente Código; [...] Todas las personas, físicas y jurídicas, que mantengan de forma directa o indirecta cualquier relación laboral, económica, social o industrial con Inditex, recibirán un trato justo y digno». Por su parte y más en concreto, «Inditex extiende a sus socios de negocio [incluidos los proveedores] la obligación de cumplir lo expuesto en este Código», lo cual implica, en relación con el personal propio a su servicio, no emplear a menores de 16 años; no discriminar por razón de raza, discapacidad física,

las *Políticas de sostenibilidad*¹⁰⁴ y de *derechos humanos*¹⁰⁵, o la *Declaración*

enfermedad, religión, orientación sexual, opinión política, edad, nacionalidad o género; evitar toda forma de acoso o abuso físico, sexual psicológico o verbal; o garantizar los derechos de sindicación, libertad de asociación, negociación colectiva, tiempo de trabajo, descanso o retribución. De hecho, «todos los proveedores que trabajen con Inditex deberán comprometerse a respetar los derechos humanos y laborales de todos los empleados contratados, así como a involucrar y transmitir estos principios a sus socios de negocio».

- 104 https://informeanual2020.acciona.com/es/index.html#_ga=2.138870064.2010975250.1628757287-773735744.1628757286.

De nuevo, esta política «podrá hacerse extensiva, total o parcialmente, a cualquier otra persona física o jurídica vinculada con Inditex por una relación distinta de la laboral». Dentro de su contenido, sobresalen aspectos como los siguientes: «a) La consideración de las variables sociales, medioambientales, y de salud y seguridad de producto en la planificación y desarrollo de sus actividades y en las de sus socios de negocio y proveedores, promoviendo la sensibilización en materia de sostenibilidad. i. Entre las variables sociales se encuentra, especialmente, la participación de los trabajadores, el empoderamiento de la mujer, los salarios dignos, la salud o la seguridad ocupacional [...] b) El cumplimiento de la legislación laboral, medioambiental y de derechos humanos aplicable a sus actividades, así como el de otras obligaciones que se puedan establecer, incluidas aquellas voluntariamente adquiridas por la sociedad [...] d) La identificación de los posibles riesgos sociales y medioambientales derivados de su actividad, a fin de poder prevenirlos, o, en su caso, poder implementar las medidas correspondientes encaminadas a minimizarlos o eliminarlos». Centrando la vista en la contribución al desarrollo sostenible, «la consecución global de los 17 [...] [ODS] y sus distintas metas se extiende a lo largo de toda su cadena de valor y se lleva a cabo desde todas las áreas del negocio: desde la fabricación de los productos a las tiendas, incluyendo todos los procesos y las áreas de la compañía». Ítem más, «todos los fabricantes y proveedores que componen la cadena de suministro de Inditex deberán comprometerse a respetar los derechos humanos y laborales y están obligados a cumplir los principios contenidos en el *Código de Conducta de Fabricantes y Proveedores* y en el *Código de Conducta y Prácticas Responsables* [...] En particular, pueden destacarse los siguientes principios: a) El cumplimiento de las legislaciones laborales de los países en los que opera el grupo, así como de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo y otros estándares internacionales, con especial énfasis en el cumplimiento de los derechos humanos [...] c) El constante proceso de mejora a través del diálogo social y la coordinación con los distintos grupos de interés de la sociedad, en particular con los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones empresariales y los compradores internacionales».

- 105 <https://www.inditex.com/es/un-modelo-sostenible/right-to-wear/derechos-humanos>. Como viene siendo habitual, «la aplicación de la política podrá hacerse extensiva, total o parcialmente, a cualquier persona física o jurídica relacionada con Inditex». A tal fin, la entidad «se compromete a desarrollar un papel activo en la promoción de los derechos humanos y a trabajar de manera proactiva en su respeto. Este compromiso supone evitar o, en su caso, mitigar, las consecuencias negativas sobre los derechos humanos de sus propias actividades. Asimismo, hará todo lo que esté a su alcance para prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con las actividades de terceros con los que el grupo mantiene relaciones comerciales». De ahí que, por ejemplo, «todos los fabricantes y proveedores que trabajen con Inditex deberán comprometerse a respetar los derechos humanos y laborales de todos sus empleados, así como a involucrar y transmitir estos principios a sus socios de negocio», además de «res

*referente a la lucha contra la Esclavitud Moderna y la Trata de Seres Humanos y la transparencia en la cadena de suministro del Grupo Inditex*¹⁰⁶.

Grosso modo, los ambiciosos ejes a partir de los cuales se estructura el modelo ahora analizado pueden compendiarse del siguiente modo:

- a) El hecho de concebir la cadena de suministro (con presencia en más de 50 mercados) como un elemento plenamente integrado en el sistema de gestión socialmente responsable de la entidad, de manera tal que también en ella sus proveedores y demás socios comerciales han de asegurar unas condiciones laborales dignas en beneficio de las personas empleadas. De hecho, aquellos quedan obligados, «de forma expresa y vinculante», a respetar los valores y los principios de comportamiento ético del grupo.

Adicionalmente, pero sin salir de este contexto, desde Inditex se expresa una notable preocupación por «contribuir a la mejora de las condiciones del sector en cada uno de los mercados en los que opera, creando entornos productivos sostenibles». Ello sirve de pistoletazo de salida para el diseño y la implantación de políticas alineadas con los derechos humanos y los estándares laborales fundamentales (prohibición de trabajo forzoso e infantil, así como de la discriminación; énfasis en la diversidad; respeto a la libertad de asociación y a la negociación colectiva; protección de la seguridad y la salud en los entornos productivos; y garantía de unas condiciones laborales justas, equitativas y favorables).

Es más, de cara a asegurar su correcta aplicación por quienes están dentro de la cadena de suministro («para prevenir, controlar, mitigar o remediar cualquier potencial consecuencia negativa, y reforzar los impactos positivos»), se han establecido sustanciosas herramientas de monitorización, evaluación, trazabilidad, auditoría, cooperación directa, mejora continua y diálogo multilateral. Inclusive, si los cambios o las mejoras señalados no son llevados a término por sus destinatarios, la compañía cuenta con contundentes procedimientos reactivos (en último extremo, la cancelación de cualquier tipo de vinculación).

- b) La elaboración de políticas internas extensibles a aquellos con quienes se formalice una relación comercial o de colaboración, enfocadas hacia cuestiones como la tolerancia cero con la esclavitud, la trata de personas y cualquier forma de trabajo forzoso; el respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos; el fomento y la garantía de la sostenibilidad (de forma tal que todas las «actividades se realizarán de

petar y promover los derechos humanos internacionalmente reconocidos en el desarrollo de sus actividades [...] [respecto de lo cual] Inditex hará todo lo que esté a su alcance para fomentar este cumplimiento».

106 <https://www.inditex.com/es/comprometidos-con-las-personas/nuestros-proveedores/respeto-a-los-derechos-laborales>.

manera respetuosa con las personas, el medio ambiente y la comunidad en general»); las prácticas responsables; o, específicamente, el comportamiento a seguir por los fabricantes y proveedores del grupo (quienes, «al empezar a trabajar con Inditex, [...] [han de aceptar y obligarse] a cumplir los requisitos mínimos [...] [prefijados] que prohíben expresamente la esclavitud y la trata de personas, y se basan en la legislación nacional y los estándares internacionales aplicables en la materia»).

- c) La adquisición de compromisos enérgicos fruto de la puesta en marcha o la adhesión a iniciativas como las de los *Diez Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas*, los *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, la *Ethical Trading Initiative*¹⁰⁷, el *Acuerdo Marco Global con IndustriALL*¹⁰⁸, la *Alianza público-privada con la OIT*¹⁰⁹, el *Programa Better Work* con esta misma institución¹¹⁰, la *Plataforma de Acción sobre Trabajo Decente en la Cadena de Suministro de Naciones Unidas*¹¹¹, el *Business Learning Programme de SHIFT*¹¹², el *Acuerdo global con la Federación Sindical Internacional UNI Global Union*¹¹³, la acción *Better Work*¹¹⁴, el *Social Dialogue Program of Ethical Trading Initiative (ETI)*¹¹⁵, a su vez continuado por el *ETI Social Dialogue Scale Up*¹¹⁶, la

-
- 107 «Plataforma de diálogo para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, integrada por empresas, organizaciones sindicales internacionales y organizaciones no gubernamentales [...] [donde] se promueven iniciativas individuales y colectivas para la erradicación de la esclavitud moderna».
- 108 «Acuerdo Marco Global con la Federación de Sindicatos *IndustriALL Global Union*, que representa a 50 millones de trabajadores en 140 países [...] [que] protege y promueve la práctica de las mejores condiciones laborales en toda la cadena de suministro».
- 109 La cual «tiene como objetivo la promoción conjunta [...] de los principios fundamentales y derechos laborales en la cadena de suministro del algodón».
- 110 Consistente «en una plataforma para mejorar el cumplimiento [...] [de] las normas laborales y la competitividad de las cadenas de suministro a escala global».
- 111 «Una alianza de compañías y otros agentes, cuyo objetivo es avanzar en acciones colectivas para garantizar el trabajo decente y, en particular, erradicar el trabajo forzado, la esclavitud moderna y el trabajo infantil».
- 112 «Entidad sin ánimo de lucro experta en derechos humanos».
- 113 «Para el respeto y la promoción del trabajo digno y de los derechos laborales».
- 114 Traduciéndose en «una colaboración entre la [...] [OIT] y la Corporación Financiera Internacional (CFI), miembro del Grupo del Banco Mundial, que reúne a todos los niveles de la industria de la confección (marcas internacionales, gobiernos, empleadores y trabajadores) para mejorar las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos laborales».
- 115 Que «busca el fortalecimiento de las estructuras de representación de trabajadores y empleadores a nivel de fábrica, mediante formación y capacitación de los comités de participación de trabajadores».
- 116 Complementando el anterior «mediante un enfoque integral que combina la participación de trabajadores con el empoderamiento de la mujer mediante la creación de comités de acoso sexual en las fábricas».

*SMART Textile & Garments*¹¹⁷, el *Act on Living Wages*¹¹⁸, el *Programa SCORE*¹¹⁹, el proyecto *inditeXher*¹²⁰ o, en un listado susceptible de ampliación, la actuación bautizada como *Covid 19: Action in the Global Garment Industry*¹²¹.

- d) La apuesta por un meticuloso proceso de debida diligencia, a partir del cual identificar y priorizar «los potenciales impactos en los derechos humanos a lo largo de la cadena de valor», en permanente actualización gracias a la información recibida por parte de los principales grupos de interés y de los «equipos de sostenibilidad [...] [de Inditex sobre] el terreno».

A este respecto y por cuanto a la cadena de suministro atañe, merece ser puesta en valor la estrategia *Trabajador en el centro 2019-2022*¹²²,

-
- 117 Que «tiene como objetivo mejorar las condiciones de trabajo, promover los estándares laborales y ambientales y prevenir los abusos de los derechos laborales en la industria textil y de la confección» en Myanmar.
- 118 Esta vez en Bangladés, implica una colaboración activa de cara a «la implementación de la guía de libertad de asociación», de donde ha surgido un mecanismo provisional de resolución de conflictos «para la monitorización de la percepción de todos los derechos legales, salarios y bonificaciones a los trabajadores».
- 119 De la OIT, cuyos cinco módulos «persiguen la mejora de los sistemas de gestión de pequeñas y medianas empresas, para así mejorar las condiciones de trabajo y promover los derechos laborales fundamentales».
- 120 Diseñado para «desarrollar programas de empoderamiento de la mujer en las fábricas que trabajan para el grupo y analizar el impacto que estos tienen sobre las prácticas de compra y viceversa».
- 121 «Iniciativa cuyo objetivo es incentivar la acción en el sector textil global para ayudar a la industria a enfrentar el impacto económico derivado de la pandemia del coronavirus, al mismo tiempo que se promueve la protección de los ingresos, la salud y el empleo de los trabajadores de la industria». Por ejemplo, en cuanto al pilar «la salud, en primer lugar» se señala que, «desde los primeros momentos de la crisis, desarrollamos [...] [una] estrategia global de respuesta para nuestra cadena de suministro, con el fin de apoyar a nuestros proveedores y fabricantes y ayudarles en la introducción de las medidas específicas orientadas a la prevención de la COVID-19 en los entornos de trabajo». A partir de la información procedente de diferentes fuentes, se han «desarrollado guías de implementación práctica para facilitar la correcta aplicación de las medidas necesarias [...] [y así] proteger la salud del trabajador. Además, estas guías han servido como material de apoyo para formaciones a nuestros proveedores y fabricantes».
- 122 «Esta estrategia está formada por tres elementos: 1) El trabajador, como principal beneficiario de todos los planes y proyectos que se desarrollan. 2) Las dimensiones relacionadas con el trabajador en las que se materializan los impactos alcanzados a través de la propia estrategia [y que] son las siguientes: a) [...] el entorno laboral de los trabajadores, en el que se debe asegurar que sus derechos humanos y laborales son respetados a través de la evaluación, mejora y seguimiento en las fábricas. b) [...] el bienestar de los trabajadores [...] [mediante] programas más completos para influir y crear cambios positivos en la vida de los trabajadores y en sus comunidades. c) [...] la industria [...] para fomentar [en ella] cambios sistémicos y efectivos hacia la sostenibilidad. 3) La debida diligencia, como elemento clave para identificar las áreas de impacto prioritarias».

que «busca generar un impacto positivo en los trabajadores de [...] [aquella] como principales beneficiarios de los programas y proyectos que la compañía lleva a cabo [...] [así como] en sus familias y en las comunidades donde viven».

Específicamente, varias son las áreas identificadas como cruciales en relación con la supervisión de proveedores y demás socios comerciales: 1) tutela de los migrantes y refugiados («uno de los grupos más vulnerables dentro de las cadenas de suministro de la cadena textil [pues] la necesidad de buscar un medio de subsistencia en ocasiones puede conllevar un alto riesgo de trabajo forzoso, tráfico de personas y situaciones de discriminación»), idea motriz para la puesta en marcha de planes de «remediación» (dirigidos a «identificar la existencia de trabajadores migrantes y poder evaluar el estado de sus condiciones laborales [...] [y] garantizar el respeto de sus derechos humanos a través de actividades que fomenten la regularización del empleo y la eliminación de barreras con los trabajadores locales»¹²³); 2) prácticas justas de contratación y empleo, y de fortalecimiento de la cohesión social y laboral («con el objetivo de eliminar prejuicios culturales o [...] [facilitar formación sobre] derechos y responsabilidades»); 3) género, diversidad e inclusión (para velar «porque todas las trabajadoras de su cadena de suministro disfruten de las mejores condiciones y oportunidades, a la vez que [se] fomenta la igualdad de género de una forma transversal, creando un entorno de trabajo diverso, seguro e inclusivo»¹²⁴); 4) protección

Además, como meta declarada persigue «dar respuesta a los principales retos a los que se enfrentan los trabajadores de nuestra cadena de suministro tanto en su entorno laboral como en las comunidades en las que desarrollamos nuestra actividad productiva, con la finalidad de establecer entornos socialmente estables y sostenibles». Para ello, la estrategia se apoya en cinco áreas transversales: «derechos humanos (respeto y promoción de los derechos humanos como estrategia corporativa y base fundamental); relaciones industriales (promoción del diálogo social y la participación de los trabajadores); prácticas de compra responsable (integración de la estrategia de sostenibilidad en las decisiones comerciales); formación (capacitación y sensibilización de proveedores en sostenibilidad social y empleos dignos); gestión de proyectos (estandarización y desarrollo de mejores prácticas en el diseño, implantación y medición de impacto de cada proyecto)».

- 123 A tales efectos, se procede según el siguiente orden secuencial: «I. Verificar el cumplimiento de nuestras políticas por parte de los proveedores y fabricantes con respecto a los derechos de los trabajadores migrantes y refugiados. II. Apoyar la reducción de las barreras lingüísticas proporcionando cursos de [...] [idiomas] durante los planes de remediación. III. Regularizar el empleo bajo protección temporal de refugiados [...] [y establecer] colaboraciones con organizaciones locales expertas en la materia con el fin de trabajar conjuntamente en las labores de comunicación y apoyo».
- 124 «La estrategia se basa en tres pilares: a) Salud: facilitar servicios de atención médica, principalmente maternidad y salud reproductiva [con actuaciones como el compromiso público con la Fundación de Naciones Unidas o un programa de salud con Médicos Mundi]. b) Protección: Promover políticas de tolerancia cero y prácticas de prevención

social (construida a partir de una estrategia estructurada sobre los siguientes elementos: «a) Acceso a protección social y beneficios sociales; b) Aliviar la pobreza y prevenir el abandono escolar; c) Salud y bienestar personal; d) Facilitar el acceso a una nutrición adecuada y a agua potable»); 5) salario digno («entendiendo por tal una remuneración adecuada que (...) permita [a las personas trabajadoras] cubrir sus necesidades básicas y otras adicionales para sus familias»); 6) seguridad y salud laboral (a través del apoyo y acompañamiento a los comités de prevención de riesgos profesionales, como modo de propiciar la intervención efectiva del personal en la materia; la implantación de sistemas de gestión; la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, etc.); 7) prácticas de compra responsables (donde se ha de subrayar la preocupación por identificar «los costes laborales de un producto [...] como elemento a incluir dentro de la negociación»); 8) participación de los recursos humanos (centrada en potenciar y enriquecer el diálogo social, «para lograr relaciones industriales maduras y promover la satisfacción de los trabajadores»); y 9) garantía de los derechos laborales en la producción de materias primas, con sendos espacios reservados para el algodón y el cuero.

- e) La envergadura adquirida por la gestión del riesgo, germen para la instauración de estrictos sistemas de verificación y auditoría a efectos de, por ejemplo, confirmar si los terceros colaboradores cumplen o no con el *Código de conducta de fabricantes y proveedores* elaborado por el grupo. De hecho, antes incluso de pasar a formar parte de la cadena de suministro de Inditex, aquellos son evaluados «mediante una auditoría de *pre-assessment*, en la que se comprueba que no existe ningún tipo de vulneración de los derechos humanos de los trabajadores». Con posterioridad, quienes se incorporen a la cadena serán objeto, sin previo aviso, de auditorías sociales periódicas, de donde pueden emerger «planes de acción correctivos», que incluirán «las medidas a efectuar [...] para mejorar [...] así como los plazos de tiempo para su implementación». Ello sin olvidar las auditorías especiales, esto es, «aquellas que se centran en verificar el cumplimiento

y gestión del acoso laboral [a través de acciones dirigidas a la escucha y el acompañamiento, el apoyo a mujeres en situación vulnerable, la elaboración de materiales de concienciación y educación, la sensibilización sobre derechos sociales y laborales o la creación de una red de educadoras en género]. c) Empoderamiento: involucrar a las trabajadoras en programas financieros, de liderazgo y de empoderamiento [como los denominados *Together Strong* (que contempla acciones de formación en habilidades para la vida laboral, el conocimiento sobre los derechos de las mujeres, etc.) o *HerFinance* (que gira en torno a un apoyo guiado hacia la planificación financiera, la presupuestación y el ahorro, la utilización de aplicaciones móviles facilitadoras, etc.)].»

de un apartado determinado del *Código de Conducta de Fabricantes y Proveedores* cuando se observa un potencial incumplimiento»¹²⁵.

Al final, lo pretendido con este conjunto de posibilidades es disponer de una estrategia que propicie «1. El aseguramiento de la trazabilidad y el conocimiento profundo de nuestros proveedores y fabricantes. 2. La aplicación de robustos estándares y requisitos de sostenibilidad social y medioambiental a nuestros proveedores y fabricantes [...] 3. La verificación de nuestros estándares y la mejora continua de la cadena de suministro».

En sintonía con el elemento que precede, la importancia adquirida por, de un lado, la efectividad y el progreso continuo, circunstancia determinante de la constitución de «clusters de proveedores», concebidos como «espacios de cooperación y diálogo cuyo fin es promover un entorno productivo sostenible en un área geográfica estratégica y en un marco de cumplimiento de los derechos humanos y los estándares laborales fundamentales»¹²⁶; y, de otro, por la formación y la sensibilización como herramientas de primer orden «para que la cultura de sostenibilidad permee», con acciones enfocadas a, por ejemplo, el *Código de Conducta de Fabricantes y Proveedores*, o las áreas de impacto prioritarias identificadas a través de la debida diligencia.

- f) En fin, para concluir con este repaso y, también, con el propio capítulo, resta dar cumplida cuenta del papel asimismo protagonista representado por los mecanismos de consulta y reclamación, articulados fundamentalmente a través de un «canal ético», en virtud del cual «todos los empleados del grupo, fabricantes, proveedores o terceros con relación directa e interés comercial o profesional legítimo, con independencia de su nivel jerárquico y de su ubicación geográfica o funcional [...] podrán, incluso de forma anónima: plantear consultas y dudas sobre la interpretación o aplicación de los *Códigos de Conducta*, así como de cualquiera otra normativa interna de conducta [...] [o] comunicar cualquier incumplimiento [respecto de tales documentos]».

125 «Para aquellos aspectos más sensibles del Código de Conducta, la duración del Plan estará limitada a seis meses, tras los cuales se realiza una nueva auditoría social que permite verificar el grado de implementación de las medidas correctivas llevadas a cabo. Si el resultado indica que las medidas necesarias no se han implantado, la fábrica o proveedor es bloqueado y no podrá seguir trabajando para Inditex [...] [De todos modos] bloquear a un proveedor o a una fábrica es el último recurso empleado. Por ello, el apoyo desde Inditex a los proveedores y a las fábricas no se limita solo a la realización de los Planes de Acción Correctivos cuando ya se han evidenciado incumplimientos, sino que se realizan distintas acciones para prevenir que estos ocurran y buscar la mejora continua de la cadena de suministro de forma proactiva».

126 «En 2020, el Grupo contaba con doce clusters de proveedores, en los que se concentró el 97 % de la producción total: España, Portugal, Marruecos, Turquía, India, Bangladés, Pakistán, Vietnam, China, Camboya, Brasil y Argentina».

V.- BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, D.: «Lo decente en el trabajo: ¿Responsabilidad social, moral o política de la empresa?», *Observatorio Laboral*, vol. 3, n.º 5, 2010, págs. 111-141.

ARTEAGA SALGADO, A. K.: «La dimensión sociolaboral de la responsabilidad social empresarial y las empresas transnacionales. ¿Un binomio imperfecto?», *Revista de Derecho*, n.º 25, 2018, págs. 45-73.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS:

— *La Declaración del Milenio*, 2000 (disponible en: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>; fecha de la consulta: 15 de diciembre de 2021).

— *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>; fecha de la consulta: 15 de diciembre de 2021).

BARQUERO CABRERO, J. D. y MEDINA ELIZONDO, M.: «Sustainability and Contemporary Society», *Opción*, n.º especial 7, 2016, págs. 169-177.

BORDAS MARTÍNEZ, J. y PINILLA GARCÍA, F. J.: «¿Trabajo decente o trabajo indecente?», *Técnicas Sociales*, n.º 5, 2020, págs. 80-101.

CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A.: «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*, vol. 69, n.º 1, 2017, págs. 279-285.

COMISIÓN EUROPEA:

— *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Próximas etapas para un futuro sostenible. Acción europea para la sostenibilidad» COM (2016) 739 final*, Estrasburgo, 22 de noviembre (disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739&from=ES>; fecha de la consulta: 20 de diciembre de 2021).

— *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de acción: financiar el desarrollo sostenible» COM (2018) 97 final*, Bruselas, 8 de marzo (disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/014e-2fb6-22bb-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-es>; fecha de la consulta: 15 de diciembre de 2021).

- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO:** *Declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo*, 2019 (disponible en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang-es/index.htm>; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).
- CRUZ VILLALÓN, J.:** «La centralidad del trabajo digno en un nuevo modelo social», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, n.º 4, 2019, págs. 234-248.
- DE LA VILLA GIL, L. E.:** «Onte, hoxe e mañá do Dereito do Traballo», *Revista Galega de Dereito Social*, n.º 7, 2018, págs. 9-71.
- DELOITTE:** *El auge de la empresa social. Estudio «Tendencias Globales de Capital Humano 2018»*. Resumen ejecutivo, 2018 (disponible en: <https://www2.deloitte.com/cl/es/pages/human-capital/articles/cl-tendencias-globales-capital-humano-2018.html>; fecha de la consulta 20 de diciembre de 2021).
- ESPÍN SÁEZ, M.:** «Autoempleo decente: las mujeres autónomas y el acceso a los recursos. Un estudio en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados por la Agenda 2030 de la ONU», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 6, n.º 4, 2018, págs. 101-123.
- EUROSTAT:** *Statistics explained. SDG 8-Decent work and economic growth*, 2019 (disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/SDG_8_-_Decent_work_and_economic_growth; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:** «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 25, 2011, págs. 163-218.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y ÁLVAREZ CUESTA, H.:** «La responsabilidad social empresarial en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en AA. VV. (LÓPEZ CUMBRE, L., Coord.), *Autonomía y heteronomía en la responsabilidad social de la empresa*, Albacete (Comares), 2012, págs. 493-533.
- FREY, D. F.:** «Economic growth, full employment and decent work: the means and ends in SDG 8», *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, n.º 8, 2017, págs. 1164-1184.
- FUMERO DIOS, I. S.:** «Instrumentos de garantía de trabajo decente: responsabilidad social de las empresas y códigos de conducta», en AA. VV., *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*. Volumen III, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2019, págs. 177-191.

- GARCÍA GARCÍA, S.:** «Economía Circular: 30 años del principio de desarrollo sostenible evolucionan en el nuevo gran objetivo medioambiental de la Unión Europea», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 71, 2018, págs. 309-321.
- GARCÍA SEDANO, T.:** «En las antípodas del trabajo decente: el trabajo forzoso», *Lan Harremank*, n.º 39, 2018, págs. 13-25.
- GARCÍA VÍLCHEZ, E. J.; SÁNCHEZ BÁSCONES, M.ª I. y FERNÁNDEZ POLANCO, F.:** «La RSC desde la óptica del modelo de sostenibilidad integrado (MSI) como variable de competitividad en la empresa», *Anales de Economía Aplicada*, n.º 6, 2007, págs. 1-32.
- GARRO HERNÁNDEZ, I. y RODRÍGUEZ VINDEL, V.:** «Empresas y transparencia: claves para lograr la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, n.º 1, 2016, págs. 1-5.
- GIL y GIL, J. L.:** «El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible», *Lex Social*, vol. 10, n.º 1, 2020, págs. 140-183.
- HARBOTTLE QUIRÓS, F.:** «Trabajo decente y responsabilidad empresarial en el mundo globalizado», *Revista de la Sala Segunda*, n.º 15, 2018, págs. 23-31.
- JIMENA QUESADA, L.:** «El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)», *Lex Social*, vol. 9, n.º 1, 2019, págs. 13-45.
- KROLL, C.:** *Sustainable Development Goals: Are the rich countries ready?*, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung), 2015 (disponible en: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sustainable-development-goals-are-the-rich-countries-ready/>; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).
- LENZI, O.:** «El trabajo decente en la era digital: colectivos más vulnerables», *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 39, 2019, págs. 292-306.
- LÓPEZ AHUMADA, J. E.:** «Trabajo decente y globalización en Latinoamérica: una alternativa a la desigualdad laboral y social», *Documentos de Trabajo IELAT*, n.º 98, 2017, págs. 1-40.
- LÓPEZ, I.; ARRIAGA, A. y PARDO, M.:** «La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eterna olvidada?», *Revista Española de Sociología*, n.º 27, 2018, págs. 25-41.
- LOUSADA AROCHENA, J. F. y RON LATAS, R. P.:** «La integración del trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Agenda 2030)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 211, 2018, pág. 1-26 (formato electrónico).

LOZANO LARES, F.: «La eficacia jurídica del concepto de trabajo decente», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 4, n.º 4, 2016, págs. 1-36.

LOZANO LARES, F. y SALAS PORRAS, M.^a: «Trabajo decente para un futuro sin trabajo», *Futuro del Trabajo: Trabajo decente para todos*, mes 3, 2017, págs. 1-11.

MARTÍNEZ OSÉS, P. J.: «La Agenda 2030: Contradicciones, transformaciones y resistencias», *Centro de documentación Hegoa. Boletín de recursos de información*, n.º 49, 2016, págs. 1-12.

MONEREO PÉREZ, J. L.:

— «La racionalización jurídica de las relaciones laborales y la emergencia de nuevas fuentes reguladoras en el orden internacional», *Lex Social*, vol. 8, n.º 1, 2018, págs. 1-44.

— «Refundar el ordenamiento laboral para juridificar plenamente el principio de justicia social y el trabajo decente», *Lex Social*, vol. 9, n.º 1, 2019, págs. 220-294.

MONTALBÁN, J. F.; GASSÓ, J.; GARRO, I. y SALLÉ, C.: «Respuestas organizativas para la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible», *Economía Industrial*, n.º 408, 2018, págs. 77-88.

MONTOYA, D.: «Contribución del sector privado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Exteriorización en los II. FF. e Informes de RSE», en AA. VV., *24.º Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable-Universidad Nacional de La Plata*, 2018, págs. 1-26.

MORÁN BLANCO, S.:

— «Trabajo decente y crecimiento económico. Los trabajadores y el derecho internacional», en AA. VV. (FERNÁNDEZ LIESA, C. y MANERO SALVADOR, A., Dirs.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2017, págs. 217-242.

— «El “trabajo decente” en la UE: políticas y normas», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 206, 2018, págs. 1-36 (formato electrónico).

OBSERVATORIO EMPRESARIAL CONTRA LA POBREZA: *Negocios inclusivos y empresas españolas. El momento de no dejar atrás a nadie*, 2018 (disponible en: <https://www.empresascontralapobreza.org/publicaciones/>; fecha de la consulta: 20 de diciembre de 2021).

OCDE: *Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales. Revisión 2011*, OCDE Publishing, 2013.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Memoria del Director General: Trabajo decente*, 1999 (disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).

OIT:

– *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2008 (disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang-es/index.htm; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).

– *Plan de implementación de la OIT. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), 2016 (disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/WCMS_510124/lang-es/index.htm; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).

– *Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, Ginebra (Oficina Internacional del Trabajo), s.f. (disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang-es/index.htm>; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).

PACTO MUNDIAL RED ESPAÑOLA: *Comunicado el Progreso 2021. El reporting empresarial como instrumento Para una recuperación sostenible*, Madrid (Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas), 2021.

PINEDA ESCOBAR, M.^a A.: «Negocios y sostenibilidad en la Base de la Pirámide», *Punto de Vista*, vol. V, n.º 9, 2014, págs. 95-116.

PINILLOS, A. A. y FERNÁNDEZ-FERNÁNDEZ, J. L.: «Pasado, presente y futuro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). La tecnología como catalizador (o inhibidor) de la Agenda 2030», *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 108, 2019, págs. 1-60.

PRIETO-SANDOVAL, V.; JACA, C. y ORMAZÁBAL, M.: «Economía circular: Relación con la evolución del concepto de sostenibilidad y estrategias para su implementación», *Memoria Investigaciones en Ingeniería*, n.º 15, 2017, págs. 85-95.

QUÍLEZ MORENO, J. M.^a: «Trabajo decente: repensando el uso de las TICs. Necesitamos desconectar», en AA. VV., *Libro de actas del II Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: Los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Valencia (Fundación Mainel), 2018, págs. 229-240 (disponible en: <https://congresoddh.mainel.org/actas2018/>; fecha de la consulta: 16 de diciembre de 2021).

- QUINTERO LIMA, M.^a G.:** «La nueva RSE como instrumento de gobernanza del trabajo decente en el marco del desarrollo sostenible», *Futuro del Trabajo: Trabajo decente para todos*, mes 3, 2017, págs. 1-11.
- RODRÍGUEZ VINDEL, V.:** «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas», en AA. VV. (FERNÁNDEZ LIESA, C. y MANERO SALVADOR, A., Dirs.), *Análisis y comentarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Cizu Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2017, págs. 63-86.
- ROJO TORRECILLA, E.:** «Empleo decente: un reto presente y futuro», *Revista Jurídica de la Universidad de León*, n.º 5, 2018, págs. 19-40.
- RUIZ SANTAMARÍA, J. L.:** «Trabajo decente de las personas con discapacidad en la sociedad actual», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, n.º 4, 2019, págs. 112-126.
- SALES PALLARÉS, L.:** «Las cadenas de suministros como eslabón en la esclavitud moderna: a vueltas con los derechos humanos y las empresas», en AA. VV., *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*. Volumen III, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2019, págs. 261-275.
- SIERRA BENÍTEZ, E. M.:** «Trabajo decente, digitalización y robótica en la Unión Europea», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, n.º 4, 2019, págs. 316-352.
- SIERRA HERNÁNIZ, E.:** «La responsabilidad social corporativa como instrumento para lograr un futuro de trabajo decente y sostenible», en AA. VV., *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*. Volumen III, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2019, págs. 249-260.
- SOLANES CORELLA, Á.:** «La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los ODS», en AA. VV., *Libro de actas del II Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: Los Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Valencia, (Fundación Mainel), 2018, págs. 21-43 (disponible en: <https://congresoddhh.mainel.org/actas2018/>; fecha de la consulta: 17 de diciembre de 2021).
- TREJO NIETO, A. B. y SAUCEDO DELGADO, O. A.:** «Trabajo decente, políticas públicas y responsabilidad social corporativa», en AA. VV. (CASTRO LUGO, D. y RODRÍGUEZ PÉREZ, R. E., Coords.), *El mercado laboral frente a las transformaciones económicas en México*, México D. F. (Plaza y Valdés), 2014, págs. 205-233.
- VALDIVIA, V. y GONZÁLEZ ANINAT, R.:** «De los Objetivos del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible: la integración de países en vía de desarrollo por medio de la intensificación del uso de las tecnologías», *Oasis*, n.º 25, 2017, págs. 149-157.

VEGA OSUNA, L. A.; ALVARADO ALTAMIRANO, S. y BENÍTEZ CAMPAÑA, L. E.: «Las nuevas formas de organización y la empresa socialmente responsable, piezas fundamentales para el desarrollo de la innovación», *TEACS*, n.º 18, 2016, págs. 31-45.

VERDIALES LÓPEZ, D. M.: «La importancia del enfoque de los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible», en AA. VV. (FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARRADO, C. M., Dirs.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas/ derechos humanos y empresas*, Madrid (Universidad Carlos III), 2018, págs. 75-90 (disponible en: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/26561/monografias_9_IFV_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y; fecha de la consulta: 17 de diciembre de 2021).

CAPÍTULO VII

EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS Y OTRAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL EN LA BÚSQUEDA DEL EMPLEO DIGNO

Francisco Xabiere Gómez García

Ayudante de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Cristina González Vidales

Personal Investigador en Formación (FPU)

SUMARIO: I.- LA GÉNESIS DEL TRABAJO DECENTE O DIGNO. II.- LA CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DEL ODS 8. III.- LA CREACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL. IV.- CONDICIONES LABORALES DE LOS SOCIOS TRABAJADORES Y LOS TRABAJADORES ASALARIADOS. 1.- Sociedades cooperativas. 1.1.- Derechos y obligaciones de los socios trabajadores en las Sociedades Cooperativas. 1.2.- Condiciones de los trabajadores por cuenta ajena. 2.- Sociedades laborales. 2.1.- Condiciones de los socios trabajadores y trabajadores en las sociedades laborales. V.- LA GOBERNANZA COOPERATIVISTA COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS TRABAJADORES. VI.- LA CONTRIBUCIÓN AL TRABAJO DIGNO EN UN MUNDO DIGITALIZADO. VII.- LA PROBLEMÁTICA IMPLANTACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DIGITALES. VIII.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- LA GÉNESIS DEL TRABAJO DECENTE O DIGNO

Cuando en junio de 1999 el chileno JUAN SOMAVÍA, Director General de la OIT, presentó en la 87 Conferencia Internacional del Trabajo el concepto de «trabajo decente» (en referencia al trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana), era bien consciente de que los beneficios de las fuerzas económicas desencadenadas por la era

de la globalización capitalista no estaban llegando a todas las personas, e incluso se hablaba de retrocesos¹, por ejemplo con el fenómeno de los *working poors* o trabajadores pobres, definidos como el colectivo de personas que dedicaron «durante el año al menos 27 semanas a trabajar o a buscar trabajo, pese a lo cual sus ingresos están por debajo del umbral de pobreza o bien las unidades familiares en las que viven cuentan con ingresos inferiores al umbral de pobreza oficial para una familia de ese tamaño», debido a que soportan principalmente tres problemas del mercado laboral como son el desempleo, el empleo involuntario a tiempo parcial y los bajos ingresos².

Este empeño en vincular el desarrollo económico global con el derecho a un trabajo en unas condiciones laborales a la altura de nuestra civilización, para no dejar a nadie atrás, ya había aparecido en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la que surgió la Declaración de Copenhague de 1995, pero, de forma sorpresiva, no fue incorporado por la ONU en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000, que no reparó este desatino hasta 2008 al incluirlo como meta dentro del objetivo 1, dirigido a erradicar la pobreza extrema y el hambre³. Del mismo modo, se incorporó en 2009 al Pacto Mundial para el Empleo de la OIT como respuesta a la crisis económica mundial, reconociendo además que las cooperativas necesitaban de un apoyo específico adaptado a sus necesidades.

Si los ODM tenían un horizonte hasta el año 2015, la continuación de la agenda de desarrollo de la ONU llevó a lanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible hasta el año 2030, ampliando tanto los objetivos generales como las metas concretas y aportando una visión más global al añadir cuestiones como la protección del medio ambiente. De este modo, de los 8 objetivos y 21 metas se ha pasado a 17 objetivos y 169 metas a alcanzar, apareciendo ya en un lugar destacado (el ODS 8) el «trabajo decente». Así, se ha afirmado que estos ODS pretenden la generación de «un nuevo mercado laboral más digno con una participación muy estrecha entre las instituciones, las empresas responsables y la ciudadanía activa»⁴.

1 SOMAVÍA, J.: *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*. Santiago de Chile (OIT), 2014, p. 5.

2 «The working poor», *Monthly labor review*, vol. 120, n.º 9, 1997, pp. 47-48.

3 ISLAM, I.: «Política macroeconómica y “pleno empleo productivo y trabajo decente para todos”». Una perspectiva general», *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 3, n.º 1, 2011, p. 82.

4 CERMELLI, M. y LLAMOSAS TRÁPAGA, A.: «Objetivos de Desarrollo Sostenible, crecimiento económico y trabajo decente: las cooperativas como una vía para la consecución de los objetivos», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Comparado*, n.º 59, 2021, pp. 348-349.

II.- LA CONSECUCCIÓN DE LAS METAS DEL ODS 8

La docena de metas del ODS 8 comprenden acciones heterogéneas: en algún caso desde una visión netamente economicista, como el crecimiento del producto interno bruto y el logro de niveles más elevados de productividad económica; en otros desde una mirada quimérica, como desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente y lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres en 2030; mientras que algunos sí tienen fundamento en percepciones más posibilistas, como proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro o reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

En cualquier caso, la aparición de la COVID-19 ha puesto en dificultades el objetivo genérico de un crecimiento económico sostenido que permitiese crear empleos dignos para todas las personas y mejorar los estándares de vida, pues el planeta ha experimentado la peor recesión en 90 años, estimándose una pérdida de 114 millones de empleos⁵. Al menos en el ámbito de la Unión Europea, a diferencia de la anterior crisis económica donde primó la atención a la consolidación fiscal por encima de la consideración de los servicios sociales como redes de seguridad con beneficios económicos a largo plazo, el abordaje del problema ahora es potencialmente más favorable para el cooperativismo, al elevarse el gasto presupuestario para apoyar a las empresas, por ejemplo con el Instrumento de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE)⁶.

Los datos sobre el cumplimiento de las metas del Objetivo 8 en España⁷, indican un crecimiento en la garantía efectiva de los derechos laborales fundamentales (un 70 % sobre la puntuación ideal) y del porcentaje de personas empleadas en relación a la población activa (61 %), situando ambos indicadores como objetivos conseguidos; por el contrario, un descenso todavía insuficiente del número de accidentes laborales mortales asociados a las mercancías importadas y, un más que preocupante, alto porcentaje de jóvenes que ni trabaja, obtiene capacitación o estudia (en la educación formal), como metas aún por alcanzar.

Dentro de este panorama general, no es de extrañar la rotunda apuesta de los gobiernos europeos por el modelo empresarial de la economía social,

5 Inter-Agency Task Force on Financing for Development (IATF): *Financing for Sustainable Development Report 2021*, 2021, p. 3.

6 GÓMEZ URQUIJO, L.: «Sinergias entre la estrategia social y económica de la UE y el fomento del cooperativismo y la economía social. De la crisis financiera a la crisis sanitaria», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Comparado*, n.º 59, 2021, pp. 288-289.

7 SACHS, J. y otros: *Sustainable Development Report 2021*. Cambridge (Cambridge University Press), 2021, p. 415.

presente en todos los sectores de la actividad económica con 2,8 millones de empresas y entidades, las cuales generan el 8 % del PIB, lo que representa unos 13,6 millones de puestos de trabajo⁸. De este modo, la economía social se ha establecido como un actor clave para la implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que establece los ODS, con cuya consecución la UE está plenamente comprometida, al adquirir una progresiva mayor visibilidad política como pilar importante, en particular en términos de empleo y cohesión social en toda Europa⁹.

III.- LA CREACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

En España hay más de 25.722 cooperativas y sociedades laborales registradas en el Sistema de la Seguridad Social, las cuales emplean directamente a 357.927 personas¹⁰. Más allá del eventual impacto cuantitativo, las entidades de la economía social, a diferencia de las sociedades económicas capitalistas, muestran unos valores que priorizan a las personas sobre los ingresos del capital, particularmente en las cooperativas de trabajo asociado, las cuales persiguen el objetivo de un trabajo estable y de calidad para sus socios, es decir, la estrategia empresarial debe estar encaminada a proporcionarlo y mantenerlo¹¹. Podría pensarse que este objetivo declarado es una mera idea utópica o una vana aspiración al estilo de las contenidas en numerosos instrumentos de *soft law*, sin embargo, es un hecho incontestable que «la creación y el mantenimiento de empleo de calidad es una de las principales aportaciones de la economía social al desarrollo socioeconómico de la UE y al cumplimiento de los objetivos del Pilar Europeo de Derechos Sociales»¹². En este sentido, la OIT, para desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, ha manifestado que, entre otras medidas, debe orientar sus esfuerzos a apoyar el papel del sector privado como

8 Así se reconoce en la *Declaración de Cascais* «Por un Plan de Acción Europeo para la Economía Social que promueva el papel de la economía social en el Pilar Europeo de Derechos Sociales», de 13 de julio de 2021.

9 SOCIAL ECONOMY EUROPE: *El futuro de las políticas europeas para la economía social: hacia un plan de acción*, Bruselas, 2018, p. 5.

10 Citando datos de marzo de 2020, *Directrices generales de la Estrategia de desarrollo sostenible 2030*, p. 89.

11 ALTÉS TÁRREGA, J. A.: *Nuevas manifestaciones de cooperativismo asociado: los autónomos esporádicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2018, p. 25.

12 SOCIAL ECONOMY EUROPE: *El futuro de las políticas europeas para la economía social: hacia un plan de acción*, Bruselas, 2018, p. 20.

fuente de crecimiento económico y creación de empleo productivo digno, en particular el de las cooperativas y la economía social y solidaria¹³.

Por lo tanto, este sector ha demostrado que está en disposición de ayudar a cumplir con varias de las metas del ODS 8, pues además de menores tasas de temporalidad y mayor estabilidad en el empleo, muestra una retribución salarial más equitativa, una mayor incorporación de las mujeres en puestos directivos y una generación de oportunidades laborales para colectivos con dificultades para el empleo como son los mayores de 55 años, las personas con discapacidad, migrantes, pertenecientes a grupos étnicos o personas en riesgo de exclusión social¹⁴.

Cuestión específica es la capacidad que ha evidenciado esta modalidad de organización empresarial para crear y proteger el empleo en épocas de recesión económica, pudiendo llegar a ejercer un «efecto refugio», tanto por la decisión de las personas desempleadas de crear cooperativas como por la decisión de transformar empresas ordinarias en modelos cooperativistas laborales¹⁵. El Parlamento Europeo ha destacado que «muchas cooperativas han probado ser incluso más resistentes que muchas empresas convencionales durante esos tiempos de crisis, tanto si se atiende a los índices de empleo como a los cierres de actividades»¹⁶, sin embargo, siendo cierta esta afirmación, no parece que todas las figuras de la economía social tengan el mismo comportamiento en su relación con el empleo, pues se ha apuntado que son las cooperativas las que muestran una mayor grado de estabilidad en el empleo, mientras que las sociedades laborales tendrían un comportamiento más ligado al ciclo económico, ganando más personas empleadas en las fases expansivas pero perdiendo también un mayor número de empleos en las contractivas¹⁷.

Sea como fuere, la posible fortaleza respecto al mantenimiento del empleo en épocas de crisis lleva aparejados dos fenómenos a los que no se suele aludir en las grandes declaraciones político-institucionales. En primer lugar, el aumento de la flexibilidad interna por la vía de la parcialidad en el tiempo de trabajo, que impide la reducción del número de trabajadores respecto de los del conjunto de la economía¹⁸, pero que habitualmente supone que

13 OIT: *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, pp. 4-5.

14 *Directrices generales de la Estrategia de desarrollo sostenible 2030*, p. 89.

15 Así se afirma en el apartado «Antecedentes» del Acuerdo por el que se aprueba la *Estrategia Española de la Economía Social 2017-2020*.

16 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))*.

17 SALA RÍOS, M., FARRÉ PERDIGUER, M. y TORRES SOLÉ, T.: «Un análisis del comportamiento cíclico de las cooperativas y sociedades laborales españolas y de su relación con la actividad económica», *Revesco*, n.º 115, 2014, p. 24.

18 CALDERÓN, B. y CALDERÓN, M. J.: «La calidad del empleo de las entidades de la economía social en período de crisis», *Ekonomiaz*, n.º 79, 2012, p. 55.

estos obtengan un menor provecho de su relación con la entidad social. El segundo, yendo un paso más lejos de los estándares del trabajo decente, implica una posible «auto-explotación y precariedad», algo que resulta más patente en las empresas reconvertidas en cooperativas para salvar los puestos de trabajo, donde los ahora socios (otrora empleados) adoptan la decisión de empeorar sus condiciones¹⁹.

Sin embargo, dejando de lado dudosas sociedades reconvertidas, las razones que mejor explican la mayor supervivencia y menor pérdida de empleo en las entidades de economía social van en línea con la corresponsabilidad de los socios en la toma de decisiones, pues estos a su vez son trabajadores y esto permite que los acuerdos tomados puedan ser más agresivos, ya que serán ellos quienes los soportarán en último término. En este sentido, la mentada flexibilidad interna de la que disponen tanto las cooperativas como las sociedades laborales permite actuar en una doble vertiente, por un lado, se consiente la reducción de horas de la plantilla —aumentando la parcialidad de los socios trabajadores— para adaptarse mejor a las oscilaciones económicas lo que evita en último término tener que recurrir a los despidos. Por otro lado, existe la posibilidad de reducir el cobro de las retribuciones, cuya pérdida o disminución se recuperará en los periodos de bonanza incrementando las percepciones económicas para los miembros²⁰, ya que estos tienen la posibilidad de fijar la cantidad que deben percibir con arreglo a los límites que prevé la Ley.

En cualquier caso, el tradicional ideal cooperativo ha demostrado su capacidad para penetrar en sectores nuevos e innovadores, satisfaciendo las más modernas necesidades y estimulando la creación de empleo de forma superior a otros modelos, gracias a su capacidad para adaptarse a los cambios y mantener su actividad en situación de riesgo, aun permaneciendo fieles a su misión²¹. De ahí que el Gobierno español lo haya señalado como «actor clave» en la reconstrucción del país por su potencial de cohesión e igualdad y capacidad de transformación productiva, además de «agente impulsor de la transición verde, digital, social y de los cuidados»²², en el camino hacia la necesaria era del trabajo digno.

19 FAJARDO GARCÍA, G. y BOQUERA MATARREDONA, J.: «La relación societaria “cooperativa” y los límites legales a la autogestión» en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G., Dir.), *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2016, pp. 332-333.

20 CALDERÓN, B. y CALDERÓN, M. J.: «La calidad del empleo de las entidades de la economía social en período de crisis», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n.º 79, 2012, pp. 30-57 y SALA RÍOS, M., FARRÉ PERDIGUER, M. y TORRES SOLÉ, T.: «Un análisis del comportamiento cíclico de las cooperativas y sociedades laborales españolas y de su relación con la actividad económica», *Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 115, 2014, pp. 7-29.

21 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)).

22 *Directrices generales de la Estrategia de desarrollo sostenible 2030*, p. 103.

IV.- CONDICIONES LABORALES DE LOS SOCIOS TRABAJADORES Y LOS TRABAJADORES ASALARIADOS

Las entidades de economía social, como se ha expuesto, son la alternativa al modelo capitalista empresarial, el cual supedita el capital a los trabajadores, sin embargo, en este tipo de sociedades las personas son la prioridad. Los objetivos principales son promocionar la solidaridad dentro de la empresa y con la sociedad, además de fomentar el desarrollo de las economías locales, la igualdad entre hombres y mujeres, la inserción social de los distintos colectivos en riesgo de exclusión o la cohesión social. Una forma efectiva de conseguir estos objetivos es mediante la generación de empleo estable, digno, de calidad e inclusivo que permita mejorar las condiciones laborales y por ende de vida, de al menos, los socios de estas²³. La singularidad de la economía social reside, por tanto, en la conciliación e interconexión entre la actividad económica que realizan y el entorno social en el que prestan sus servicios, lo que permite crear y mantener empleo²⁴.

La economía social es acreedora de un empleo de calidad que perdura incluso durante las crisis económicas, y así se ha venido demostrando en la actual pandemia por COVID-19, pues muchas de estas entidades se han adaptado, por ejemplo, para fabricar mascarillas, al tiempo que han continuado prestando sus servicios para apoyar la educación *online*, han ayudado a las personas necesitadas y han prestado ayuda de proximidad a las comunidades locales. Por otra parte, el potencial reformador de este tipo de economías permitirá avanzar hacia una transformación ecológica, económica y social más justa, al tiempo que, como pronostica la Comisión, se está ante una herramienta que permite ejecutar los ODS a nivel europeo y mundial²⁵.

4.1.- Sociedades cooperativas

En la propia exposición de motivos de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en adelante, LC) se refleja la idoneidad de las mismas para hacer frente a un mundo competitivo a través de los valores del cooperativismo como son «la solidaridad, la democracia, igualdad y vocación social», todo ello sin desatender la eficacia y la rentabilidad económica necesarias para generar riqueza y empleo estable, motivo por el cual, tanto desde la

23 CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Granada (Comares), 2011, pp. 10 y ss.

24 ESPÍN SÁEZ, M.: *El socio trabajador. Criterios para sistematizar la realidad del autoempleo colectivo*, Madrid (CES), 2009, pp. 114-116.

25 Véase COM(2021) 778 final: *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*.

Unión Europea como desde el Estado español se impulsa el fomento de este tipo de sociedades que contribuyen a la creación de puestos de trabajo de calidad e igualitarios.

Las intenciones del legislador nacional quedan claras desde el art. 1.1 LC definiendo a las cooperativas como sociedades constituidas por y para los socios de la entidad. El objetivo no es solo satisfacer las necesidades económicas de las personas que forman parte de ellas, sino también las sociales, pues con los principios propios de las mismas ponen los intereses y el bienestar de sus miembros en el centro de la actividad económica, la producción y el empleo.

Un claro ejemplo se haya en las cooperativas de trabajo asociado, reguladas en los arts. 80 a 87 LC, los cuales tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo en el que desempeñar su actividad profesional para producir bienes y servicios y por el que serán recompensados económicamente. De tal modo que, aunque el resto de las cooperativas previstas en esta norma son susceptibles de generar empleo de calidad y estable, —especialmente las cooperativas de explotación comunitaria de la tierra, las cuales entre su objeto prevén la existencia de socios que aporten solamente su trabajo—, son las sociedades cooperativas de trabajo asociado las que tienen el objetivo de proveer a sus miembros de un empleo.

4.1.1.- Derechos y obligaciones de los socios trabajadores en las sociedades cooperativas

En primer lugar, cabe determinar quiénes pueden ser socios de una cooperativa tanto de primer como de segundo grado. La LC permite que las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, adquieran esta condición, sin embargo, el estatus de socio trabajador —aquel que contribuye a la sociedad con su actividad laboral y es recompensado por ello—, solo se prevé para las cooperativas de trabajo asociado y las de explotación comunitaria de la tierra, salvo que en los estatutos se recoja la posibilidad de que exista la mentada figura, aplicándose entonces lo dispuesto para los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado y en cuyo caso se denominará socio de trabajo (art. 13.4 LC). Esta distinción no es baladí, pues existen diferencias entre ambos tanto dentro del orden interno cooperativo en cuanto a la retribución y su garantía, como en el orden externo principalmente en materia de Seguridad Social²⁶, y aunque no serán objeto de estudio, se hace necesario señalar tal precisión.

Por otra parte, la adquisición de la condición de socio —sea en el momento de la constitución de la cooperativa (art. 10 LC) o mediante el procedimiento descrito en el Capítulo III de la LC— supone la sujeción por parte de este de un nutrido grupo de obligaciones y derechos. Las responsabilidades asumi-

26 GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I.: *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2008, p. 69.

das por el nuevo socio se hayan relacionadas con tres aspectos principales, sucintamente: a) las actividades que deberá realizar para la entidad, las cuales estarán en consonancia con criterios objetivos y ser adecuadas al objeto social de la cooperativa; b) la económica, en cuanto a la cuota de ingreso y las aportaciones obligatorias, pudiendo estas diferir en virtud de la actividad que realice el socio; c) y, finalmente, las surgidas por formar parte de alguno de los órganos sociales de la cooperativa, si fuera el caso.

En cuanto a los derechos, siguiendo el esquema clásico, se pueden agrupar en cuatro: a) derechos políticos, relacionados con el derecho de participación, adopción de acuerdos, derechos electorales —a ser elector y elegible para cargos directivos— y, en último término, a darse de baja de la cooperativa; b) derecho de información; c) derechos económicos, entre los que cabe destacar el derecho a la actualización de las aportaciones al capital social, así como a percibir sus intereses y el reembolso; y, finalmente, d) el grupo donde se aglutinan todos aquellos derechos que no encajan en los anteriores como es el derecho a la formación de los socios, el cual aunque no sea recogido por algunas leyes autonómicas es un pilar fundamental y principio cooperativo, reflejo de ello es la previsión en los fondos obligatorios de las cooperativas²⁷.

Los derechos revisados son recogidos, aunque con matizaciones semánticas, tanto por la ley estatal como por las normas autonómicas revisadas, pudiendo afirmar que los textos legales apenas difieren entre sí, siendo los derechos de los socios iguales o muy similares para todas las cooperativas del territorio español²⁸.

Ahora bien, dentro de las cooperativas, como se apuntaba anteriormente, pueden coexistir diversos tipos de socios que desempeñan diferentes actividades cooperativizadas, los cuales cuentan con algunos matices en su estatus jurídico en virtud de su figura dentro de la sociedad. Entre los previstos por la LC se encuentran: los socios usuarios o comunes que pese a no trabajar en ella participan en la actividad cooperativizada y que pueden estar presentes en cualquier tipo de cooperativa a excepción de las de trabajo asociado (art. 12 LC); los socios colaboradores, cuya obligación principal es la aportación económica y la ayuda en actividades de carácter auxiliar, secundario, accesorio o complementario a la actividad cooperativizada (art. 14 LC); y, finalmente, los que contribuyen verdaderamente a la creación de empleo, los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado (art. 80 LC) y los socios de trabajo para el resto de sociedades (art. 13 LC).

27 VARGAS VASSEROT, C.: «Los socios. derechos, obligaciones y responsabilidades», en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G. Coord.), *Cooperativas: régimen jurídico y fiscal*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2011, pp. 91 y ss.

28 LASSALETTA GARCÍA, P. J y otros: «Tipos de socios y otras formas de participación social», en AA. VV. (VÁZQUEZ RUANO, T. y PEINADO GRACÍA J. I. Dirs.), *Tratado de derecho de cooperativas. Tomo I*, Valencia (Tirant lo Blanch) 2013, pp. 252 y ss.

Esta última clase constituye una figura híbrida, pues en su persona se concentra la condición de socio y trabajador, motivo por el cual el encuadramiento de estos ha suscitado una extensa discusión tanto académica como jurisprudencial desde el inicio de las cooperativas en el ordenamiento español. El vínculo jurídico de la relación entre el socio trabajador en la cooperativa de trabajo asociado ha sido objeto de resoluciones judiciales con resultados dispares²⁹. Quienes abogan por encuadrar la relación como societaria, se amparan en el art. 80.1 LC, en virtud del cual se está ante una relación societaria pura, pues los anticipos, como recoge la jurisprudencia del TS en 2009, no son equiparables al salario³⁰. Sin embargo, en 2019 el Alto Tribunal reconoce que los socios trabajadores son acreedores del derecho fundamental de libertad sindical —derecho reservado a los trabajadores, sin perjuicio de las excepciones, limitaciones y peculiaridades por todos sabidas—, ya que pese a ser una relación societaria la que tienen con la empresa, precisa que coexiste un vínculo laboral entre ambos³¹.

No obstante, como se podrá comprobar, existen más ejemplos que ponen de manifiesto las injerencias del ordenamiento laboral en la relación societaria de los socios trabajadores de las cooperativas de trabajo asociado, en este caso atribuibles al propio legislador. Así, pese a negar a estos socios derechos propios del ordenamiento laboral común, en cuanto hace a los derechos colectivos, concretamente aquellos relacionados con la solución de conflictos, cuando las discrepancias versen sobre la prestación del trabajo, se ha reglado que sean los tribunales del orden social los que deben conocer del asunto³². Por otra parte, en cuanto a la prevención de riesgos laborales, el art. 3 Ley 31/1995 de PRL (en adelante, LPRL) incluye en el ámbito de aplicación a las sociedades cooperativas cuando existan socios que presten su trabajo personal, de tal modo que la LPRL realiza un ajuste a la realidad cooperativa equiparando a los socios de estas con los trabajadores y a la cooperativa con la empresa o empresario, y por ende aplicando a los socios la mentada Ley³³.

29 PÉREZ MONEREO, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: «La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado», *Revista general de derecho del trabajo y de la seguridad social*, n.º 37, 2014, p. 18, recogiendo las ideas de ESPÍN SÁEZ, M.: *El socio trabajador. Criterios para sistematizar la realidad del autoempleo colectivo*, Madrid (CES), 2009 o GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.: «El nuevo régimen jurídico de las relaciones de trabajo en las cooperativas de trabajo asociado: ambivalencias en el proceso de laborización del socio trabajador», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 53, 2000, pp. 67.

30 STS 23 octubre 2009 (rec. 822/2009).

31 STS 8 mayo 2019 (rec. 42/2018).

32 ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J.: «Cooperativas de trabajo asociado y derechos laborales colectivos de los socios-cooperativistas», *Revista de Derecho Social*, n.º 49, 2010, p. 121.

33 GARCÍA SALAS, A. I.: «Las cooperativas de trabajo asociado bajo la normativa de prevención de riesgos laborales: “operaciones de ajuste” en las figuras de empresario y trabajador», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 74, 2004, pp. 77-108.

En otro orden de ideas e independientemente de la relación laboral de los socios trabajadores y de trabajo, así como de los problemas de encuadramiento de la relación entre cooperativa y estas figuras, los socios, con base en los principios cooperativos de democracia y participación, podrán decidir directamente en las condiciones de trabajo mediante su intervención en los órganos de gobierno y administración de la sociedad, entre ellos el Consejo Rector y la Asamblea General.

El Consejo Rector de la cooperativa es uno de los órganos donde los socios pueden ejercer su poder y modificar las condiciones, siempre con arreglo a las previsiones del Estatuto de la misma. Este órgano tiene competencia para tratar los asuntos laborales sin que sea necesario contar con la aprobación de la Asamblea General para llevar a cabo los acuerdos e implantarlos, aunque en lo referente a la gestión social y cuestiones económicas³⁴ será esta quien deberá aprobar las peticiones del Consejo. No obstante, existe un inconveniente en lo que se refiere al número de miembros que lo componen, pues hay una limitación legal ya que solo pueden participar entre 3 y 15 consejeros, pudiendo no sentirse representados todos los cooperativistas³⁵.

En segundo lugar, la Asamblea General —foro natural de participación de las cooperativas— resuelve el inconveniente anteriormente mencionado, pues en ella se encuentran representados todos los miembros, con voz y voto³⁶. Así, los socios trabajadores que no formen parte del anterior órgano tienen la posibilidad de concretar las condiciones de trabajo mediante una modificación de los estatutos de la sociedad, pudiendo influir en el cambio de todas aquellas cuestiones que les sean de interés, entre ellas las laborales³⁷.

4.1.2.- Condiciones de los trabajadores por cuenta ajena

La LC permite que, para cumplir con su actividad, las cooperativas puedan recurrir, bien a socios de trabajo (art. 13.4 LC) o a socios trabajadores (art. 80. 1 LC) —dependiendo de la clase de cooperativa— cuya vinculación es socie-

34 SACRISTÁN BERGIA, F.: «En torno a la Asamblea General de las sociedades cooperativas», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 3, 2013, pp. 35-52.

35 DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M.: «Las cooperativas de trabajo asociado: participación en la determinación de las condiciones de trabajo», *Anales de la Facultad de Derecho*, n.º 24, 2007, pp. 103-120.

36 Tal y como se recoge en la exposición de motivos de la LC, «En cuanto al derecho de voto se parte del principio de que cada socio tendrá un voto, si bien se permite que los Estatutos contemplen la posibilidad de establecer el voto plural ponderado para las cooperativas agrarias, de explotación comunitaria de la tierra, de servicios, del mar y de transportistas, y para el resto, únicamente para los socios que sean cooperativas, sociedades controladas por éstas o entidades públicas, si bien se establece la limitación de no poder superar los cinco votos sociales».

37 SANTOS DOMÍNGUEZ, M. A.: *El poder de decisión de socio en las sociedades cooperativas: La asamblea general*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2013, p. 697.

taria pues prestan sus servicios con la correlativa participación en el capital social, o bien acudir a la contratación laboral³⁸, con diferentes derechos y obligaciones que influyen en la calidad y estabilidad del empleo.

El art. 80.7 LC otorga la posibilidad a las cooperativas de la contratación de trabajadores asalariados no socios, indefinidos o de duración determinada, aunque con ciertos límites. En este sentido, la Ley pone topes al número de trabajadores asalariados mediante la fijación de la jornada laboral que estos podrán realizar, así, sumando la jornada anual de todos ellos, esta no podrá superar el 30 % del total de horas al año que realizan los socios trabajadores. Cabe matizar que el porcentaje utilizado para calcular el número de trabajadores dependientes contratables por la cooperativa es susceptible de ser modificado por las leyes autonómicas de cooperativas, las cuales pueden fijar un porcentaje mayor, igual o inferior por lo que la cantidad de empleados variará dependiendo de la comunidad autónoma donde se desarrolle la actividad, aplicándose la normativa estatal solamente con carácter supletorio³⁹.

Ahora bien, tanto la Ley estatal como las autonómicas disponen, seguidamente, varias excepciones a la regla general, así, no computará para el cálculo de la jornada, y por ende para determinar el número de empleados asalariados, algunos trabajadores, a saber: a) aquellos integrados en la cooperativa por subrogación legal, además de los que se incorporen en actividades sometidas a esta subrogación; b) los que se negaran explícitamente a ser socios trabajadores; c) aquellos que sustituyan a socios trabajadores o asalariados en excedencia o IT, baja por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento; d) los que realicen su prestación en centros de trabajo de carácter subordinado o accesorio; e) los contratados para ser puestos a disposición de empresas usuarias cuando la cooperativa actúa como ETT; f) el personal contratado en prácticas y para la formación; g) y, finalmente, los contratados «en virtud de cualquier disposición de fomento del empleo de disminuidos físicos o psíquicos» (art. 80.7 LC). Todas estas precisiones permitirán aumentar la plantilla de empleados dependientes superando los límites iniciales.

En cuanto al régimen jurídico aplicable a esta parte de la plantilla, será el previsto para los trabajadores por cuenta ajena, es decir, el derecho laboral común, pues, a diferencia de los problemas en la determinación del régimen jurídico aplicable a los socios trabajadores⁴⁰, en este supuesto se está ante una relación laboral sin lugar a equívocos. De tal modo que, en lo concer-

38 DE NIEVES NIETO, N.: *Las cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídicos-laborales*, Madrid (CES), 2005, p. 58.

39 SÁNCHEZ ALFONSO, R.: «La legislación española sobre cooperativas y sociedades laborales: ¿una respuesta adecuada a las necesidades del sector?», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 20, 2009, pp. 9-41.

40 Como explican PÉREZ MONEREO, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: «La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado», *Revista general de derecho del trabajo y de la seguridad social*, n.º 37, 2014, pp. 14-27.

niente a la contratación, vicisitudes del contrato de trabajo, modificaciones de las condiciones laborales, permisos, excedencias y suspensión del contrato se aplicará el ET, así como las demás disposiciones laborales en materia de prevención de riesgos, representación sindical y unitaria, de Seguridad Social o cualquier normativa que pueda afectar a las personas trabajadoras definidas en el art. 1.1 ET⁴¹.

No obstante, para este tipo de empleados existen algunos derechos complementarios a los previstos en el ET, otorgados por la LC y las diferentes leyes sobre cooperativas autonómicas, contribuyendo con ello a aumentar la calidad del empleo y la dignificación de este.

En primer lugar, en virtud del art. 33 LC, tendrán derecho a representación en el Consejo Rector de la cooperativa mediante un miembro vocal que, cuando el número de trabajadores indefinidos sea igual o superior a 50, será elegido por y entre la representación unitaria o por los trabajadores indefinidos en caso de existir varios comités de empresa. La relevancia del hecho radica en que se está ante el órgano de gobierno, gestión y representación de la sociedad⁴², en el cual los trabajadores indefinidos tienen voz y voto, pudiendo así influir en el devenir de la sociedad⁴³.

En segundo lugar, los trabajadores asalariados tienen el derecho a participar de los posibles excedentes económicos, aunque supeditado el derecho al reconocimiento y su concreción en los estatutos o al acuerdo de la asamblea.

41 MORGADO PANADERO, P.: «Problemática laboral y de seguridad social de los socios y trabajadores en las cooperativas», en AA.VV. (BURGOS ROSADO, L. Coord. y MORGADO PANADERO, P. Dir.), *Economía social y cooperativismo*, Valladolid (Lex Nova), 2006, pp. 108 y ss., o GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.: «El nuevo régimen jurídico de las relaciones de trabajo en las cooperativas de trabajo asociado: ambivalencias en el proceso de laboralización del socio trabajador», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 53, 2000, pp. 53-86.

42 No solo el art. 32 LC atribuye estas funciones, sino que las diferentes leyes de cooperativas autonómicas españolas así lo reconocen, vid. art. 48 Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, art. 40 Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León, art. 37 Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra, art. 41 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, art. 49 Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura; art. 41 Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia, art. 53 Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas (Cataluña), art. 37 Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón, art. 37 Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, art. 39 Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, art. 45 Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja, art. 66 Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, art. 48 Ley 1/2003, de 20 de marzo, de Cooperativas de las Illes Balears.

43 GADEA SOLER, E.: «Los órganos sociales en la Ley Estatal de Sociedades Cooperativas», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 34, 2000, p. 50.

La percepción de este excedente tendrá «carácter salarial y será compensable con el complemento de similar naturaleza establecido, en su caso, en la normativa laboral aplicable, salvo que fuese inferior a dicho complemento, en cuyo caso se aplicará este último» (art. 58.5 LC). Por otro lado, la calificación como salarial implica que no se podrán considerar dividendos sociales, por lo que a su vez será inembargable. Asimismo, algunas leyes autonómicas fijan para los asalariados que no tengan opción a ser socios una participación concreta en los excedentes del retorno cooperativo reconocido a los socios de igual o equivalente clasificación profesional, la cual no podrá ser inferior al 25 %, permitiendo el incremento mediante los estatutos⁴⁴.

Finalmente, los trabajadores indefinidos que tengan un mínimo de 2 años de antigüedad dentro de la empresa dispondrán del derecho a ser admitidos como socios, previa solicitud dentro de los 6 meses siguientes al cumplimiento de los 2 años y siempre que reúna los requerimientos que figuran en los estatutos de la cooperativa. En este supuesto, cuando hubiera transcurrido el tiempo previsto, no será necesario que el nuevo socio deba superar el periodo de prueba estipulado para los socios trabajadores (art. 80.8 LC).

4.2.- Sociedades laborales

Las sociedades laborales son las segundas entidades de economía social si se atiende al número de empresas y de empleos directos e indirectos que crean⁴⁵. Al igual que las cooperativas priorizan el empleo estable, de calidad e indefinido⁴⁶, así como la participación de los trabajadores en la titularidad de la sociedad, sin embargo, difieren de estas en cuanto al elemento personalista y democrático, al tiempo que en los objetivos de ayuda mutua y responsabilidad social⁴⁷.

El art. 1 de la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas (en adelante, LSLP) las define en base al cumplimiento de

44 GADEA SOLER, E.: «Régimen económico y financiero II. Los resultados del ejercicio económico», en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G. Coord.), *Cooperativas: régimen jurídico y fiscal*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2011, p. 180.

45 De las cuales 18.635 son cooperativas y 8.160 sociedades laborales y por cuanto al número de socios trabajadores y asalariados las cooperativas acogen a 314.119, mientras que las sociedades laborales a 60.279. Últimos datos consolidados de 2019, obtenidos de Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) <https://www.cepes.es/social/estadisticas>.

46 ESCUIN IBÁÑEZ, I.: «Régimen jurídico del capital social (I). Clases de acciones y participaciones sociales. Su transmisión», en AA. VV. (ANDREU MARTÍ, M. M. Dir.), *El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2017, p. 90.

47 GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I.: *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Cizur Menor, (Thomson-Aranzadi), 2008, p. 131.

determinadas obligaciones, pudiéndose concretar como aquellas sociedades anónimas o de responsabilidad limitada cuyo capital en su mayoría es propiedad de los trabajadores que prestan servicios para ellas por tiempo indefinido, debiendo cumplir las condiciones del apartado 2 del mismo, relativas a la titularidad de las acciones o participaciones⁴⁸ y al porcentaje de horas anuales permitidas a los trabajadores indefinidos no socios⁴⁹. Estos requisitos son los que han permitido que las sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada laborales dispongan de una normativa propia a la que supletoriamente se le aplicarán las normas generales de las empresas mercantiles⁵⁰.

Asimismo, si en algún momento se incumplieran las condiciones anteriormente mencionadas perderían la calificación de sociedad laboral (art. 15.1.1.ª). En tal caso, podrían pasar a formar parte de las denominadas sociedades participadas por los trabajadores, que como establece el art. 19 de la LSLP no alcanzan las premisas para ser sociedades laborales, no obstante, promueven el acceso a la condición de socios de los trabajadores, así como las diferentes formas de participación de estos.

4.2.1.- Condiciones de los socios trabajadores y trabajadores en las sociedades laborales

De la redacción de la LSLP se puede inferir la coexistencia de tres figuras distintas dentro de la empresa, a saber: los socios de la clase general

48 Art. 1.2 b) Que ninguno de los socios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social, salvo que: La sociedad laboral se constituya inicialmente por dos socios trabajadores con contrato por tiempo indefinido, en la que tanto el capital social como los derechos de voto estarán distribuidos al cincuenta por ciento, con la obligación de que en el plazo máximo de 36 meses se ajusten al límite establecido en este apartado; se trate de socios que sean entidades públicas, de participación mayoritariamente pública, entidades no lucrativas o de la economía social, en cuyo caso la participación podrá superar dicho límite, sin alcanzar el cincuenta por ciento del capital social; en los supuestos de transgresión sobrevenida de los límites que se indican en los apartados a) y b) del presente artículo, la sociedad estará obligada a acomodar a la ley la situación de sus socios, en el plazo de dieciocho meses a contar desde el primer incumplimiento.

49 Art. 1.2 c) Que el número de horas-año trabajadas por los trabajadores contratados por tiempo indefinido que no sean socios no sea superior al cuarenta y nueve por ciento del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores. No computará para el cálculo de este límite el trabajo realizado por los trabajadores con discapacidad de cualquier clase en grado igual o superior al treinta y tres por ciento.

50 ANDREU MARTÍ, M. M.: «La sociedad laboral del siglo XXI. Significado y configuración», en AA. VV. (ANDREU MARTÍ, M. M. Dir.), *El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2017, pp. 34-35.

(art. 6.2.3.º LSLP) o socios no trabajadores, los cuales pueden ser personas físicas o jurídicas, propietarios de las acciones o participaciones sociales y cuya relación no es laboral; los socios trabajadores, los cuales prestan su trabajo de forma directa y retribuida a tiempo parcial o completo y cuya relación es laboral y por tiempo indefinido, siendo condición indispensable que sobre este grupo recaiga la propiedad de más de la mitad de las acciones o participaciones sociales, en los términos anteriormente descritos; y, finalmente, como cualquier otra entidad mercantil los trabajadores asalariados contratados de forma temporal o por tiempo indefinido.

En cuanto a los socios de la clase general, su estudio no resulta oportuno ya que su contribución a la generación de empleo es inexistente, pues su cometido dentro de la sociedad es la aportación de capital. Por el contrario, los socios trabajadores y los trabajadores dependientes son acreedores del tan ansiado empleo estable y de calidad.

Cabe destacar que, a diferencia de las cooperativas donde los socios trabajadores tienen una relación societaria, en las sociedades laborales y participadas la relación de los socios trabajadores es laboral, lo que significa la aplicación del derecho laboral común. De tal modo que el artículo 5 LSLP prevé que estos socios trabajadores serán incluidos en el Régimen General o Especial de la Seguridad Social en función de la actividad de esta.

No obstante, existen casos excepcionales que se han mantenido de la anterior Ley de sociedades laborales de 1997⁵¹, así en el caso de que se ejerzan funciones de dirección y gerencia se considerarán asimilados al trabajador por cuenta ajena, implicando que no dispondrán de la protección por desempleo ni podrán acudir al Fondo de Garantía Salarial en caso de pérdida de empleo. Por otra parte, en el supuesto de que, sumado el porcentaje de participaciones o acciones del socio, el cónyuge o parientes por consanguinidad o afinidad de hasta el segundo grado, este suponga al menos el cincuenta por ciento, estos socios trabajadores se incluirán en el Régimen Especial de Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia, salvo que se acredite el control efectivo de la sociedad mediante concurso de personas ajenas a la relación familiar, en cuyo supuesto podrá encuadrarse en el Régimen General de Seguridad Social⁵².

51 GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I.: *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2008, pp. 135 y ss.

52 RÍOS MAESTRE, J. M.: «Consideraciones jurídico-laborales y encuadramiento en la Seguridad Social de los socios trabajadores», en AA. VV. (ANDREU MARTÍ, M. M. Dir.), *El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2017, pp. 214-215.

V.- LA GOBERNANZA COOPERATIVISTA COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS TRABAJADORES

La gobernanza es uno de los pilares para que pueda existir el trabajo decente⁵³. En este sentido, el art. 129.2 CE impone a los poderes públicos el mandato de promoción eficaz de «las diversas formas de participación en la empresa», fomentando las sociedades cooperativas a través del desarrollo de una legislación adecuada. Si bien «esta redacción resulta bastante genérica, pudiendo contemplar desde la simple información hasta formas de codecesión típicas de la cogestión en el capitalismo social»⁵⁴, es difícil obviar que el artículo en cuestión se completa, no por casualidad, con la alusión al establecimiento de los mecanismos facilitadores del acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

En efecto, una organización o empresa de economía social —en especial solidaria— supone algo más que el concepto de una simple empresa cuyo objetivo principal sea abordar un reto social o medioambiental por delante de crear beneficios para sus propietarios, pues precisa también del elemento de la gobernanza colaborativa⁵⁵, siendo la valoración social y el funcionamiento interno democrático el hecho diferencial de estas entidades asociativas, incluso para quienes rechazan la postura clásica que incorpora una gestión preferentemente mutualista⁵⁶.

Es necesario valorar en su justa medida el significado del principio del control democrático por parte de las personas que integran la cooperativa, pues las primeras cooperativas datan de mediados del siglo XIX, siendo incluso anteriores a la extensión del sufragio, resultando por lo tanto una idea bastante radical, especialmente desde un enfoque de género⁵⁷, el proporcionar ese poder a quienes en muchos casos como individuos no podían ser siquiera

53 ROJO TORRECILLA, E.: «Empleo decente: un reto presente y de futuro», en AA. VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R., Dirs.), *La empleabilidad y la calidad en el empleo: apostando por la igualdad efectiva*, Madrid (Sepin), 2019, p. 325.

54 COLOMER VIADEL, A.: «El marco constitucional español de la economía de participación y solidaria» en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G., Dir.), *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2016, p. 53.

55 QUIÑONES, B. R.: *SSE policy landscape in Asia*, Presentación en la 12.ª edición de la Academia de Economía Social y Solidaria de la OIT, 15-26 de noviembre de 2021.

56 GADEA SOLER, E.: «Desafíos jurídicos de la sociedad cooperativa en España: propuestas para garantizar su fomento mediante una legislación adecuada», en AA.VV. (GADEA SOLER, E., Dir.), *La sociedad cooperativa como instrumento para contribuir a la integración social y laboral*, Madrid (Dykinson), 2020, pp. 22-25.

57 ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL: *Notas de orientación para los principios cooperativos*, 015, p. 17.

titulares de propiedades, lo que en la actualidad entronca con parte de la definición de trabajo decente ofrecida por el Tesoro de la OIT, en el sentido de que todas las personas deben tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos; por no hablar del específico ODS 5 —que merece particular atención en otro capítulo de esta obra—, con metas de igualdad de derechos entre hombres y mujeres o de participación plena y efectiva de estas a todos los niveles. Y es que tan buen vehículo para la igualdad son las entidades de economía social que, por encima de la simple participación y gobernanza, las mujeres representan ya el 54 % en los puestos directivos y de mando en las cooperativas de trabajo españolas⁵⁸.

En cualquier caso, la característica participación en la toma de decisiones desde el paradigma de «un miembro/un voto» independientemente de la contribución financiero económica de cada uno —típica de las «cooperativas de primer grado» y considerada como «el mecanismo más eficiente para re(-generar) justicia social»—, no debe quedarse como algo meramente formal, precisándose reglas que estructuren la entidad en torno a ese principio, por ejemplo, obligándose a prever educación, información y formación adecuadas para que todos los miembros puedan tomar las decisiones⁵⁹, pero también para que puedan optar a un cargo electo dentro de la organización sin que la exigencia de una cualificación específica pueda servir de barrera, lo que en el Estado español puede enfrentarse desde el «Fondo de educación y promoción» previsto por el art. 56 LC.

Esta necesidad de profundizar en la gobernanza democrática más allá de la simple formalidad de votar en elecciones y asambleas, cobra notoriedad en las «Notas de orientación para los principios cooperativos» de la Alianza Cooperativa Internacional, organismo que demanda también una efectiva separación entre el poder democrático y el poder ejecutivo a través de distintos órganos dentro de la organización que sirvan de contrapeso a la hora de determinar la estrategia de gobernanza, la realización de informes de control, la supervisión de auditorías, la organización de elecciones de forma que impida perpetuarse a una élite, etc. Todas estas precisiones deben ser recogidas en los Estatutos de la entidad y en códigos de buena gobernanza (de conducta, de buenas prácticas, etc.), en función del tamaño de aquella, su sector de actividad y, en especial, su ámbito de operaciones, ante las posibles obligaciones impuestas por el legislador estatal.

Tres cuestiones más pueden ayudar a reforzar la gestión democrática de la entidad. En primer lugar, las auditorías que examinan los procedimientos de gobernanza, ya sean realizadas de forma interna o externa, contribuirán

58 ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL: *Mensaje del Día Internacional de la Mujer 2020*.

59 HENRY, H.: «El derecho del trabajo y la autogestión cooperativa en el contexto internacional global», en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G., Dir.), *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2016, p. 42.

a valorar la conformidad del funcionamiento con los principios y normas de la cooperación y el interés de los socios, y, de no ser así, proponer medidas correctoras. En algunos Estados, como el francés, se prevé una auditoría externa (a realizar por un auditor autorizado) obligatoria para las entidades que superen cierto nivel de actividad⁶⁰, en principio de carácter quinquenal, aunque puede ser por un periodo inferior, bien porque así lo manifiesten los propios estatutos, bien por sobrevenir tres ejercicios deficitarios o uno donde las pérdidas asciendan al menos a la mitad del importe más alto alcanzado por el capital social de la cooperativa.

En segundo lugar, la posibilidad de implementar una defensoría de los miembros de la organización, preferentemente externa, donde estos pudieran plantear quejas sobre conflictos concernientes a los procesos democráticos e incluso sobre los servicios de la propia entidad social. Esta figura, que parece más extendida en algunos tipos de cooperativas como las de crédito, puede ser accesible hasta para las entidades más pequeñas si, en lugar de poner una propia en funcionamiento, acuerdan acudir a una defensoría compartida con otras cooperativas.

La tercera y última cuestión es la extensión de la gobernanza democrática a aquellas personas que trabajan en exclusiva para la entidad y que, por el motivo que sea, no se incluyen en la membresía. No se trata necesariamente de otorgar las mismas facultades decisorias que ostentan los miembros, pero sí al menos de dar una voz adecuada a quienes también son grupo de interés de la organización, con independencia de que en ciertas entidades exista normativa legal que dispone su participación en los órganos sociales o de las habituales formas representativas destinadas a canalizar sus derechos sindicales, comunes en cualquier tipo de sociedad mercantil.

Finalmente, la evolución del movimiento asociativo hacia configuraciones más complejas como las cooperativas de segundo grado, los grupos cooperativos y otras, supone un reto para el mantenimiento de esta gobernanza democrática en todas las categorías de miembros que, sin embargo, deberá prevalecer por encima de otras consideraciones, ya que el mismo Parlamento Europeo lo considera un modelo a exportar hacia otras formas de empresa, habiendo señalado que la participación de los empleados en el capital y en los resultados de sus empresas mediante la gobernanza, supervisión y toma de decisiones propias del modelo cooperativo pueden aumentar la competitividad del sector en cuestión en su conjunto⁶¹.

60 *LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire*, art. 25.

61 Punto 30 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)).

VI.- LA CONTRIBUCIÓN AL TRABAJO DIGNO EN UN MUNDO DIGITALIZADO

No cabe duda de que el mundo laboral está en una constante metamorfosis (cada vez más veloz) debido al impulso de los procesos de digitalización, lo que origina nuevas situaciones en ámbitos muy diversos, con un resultado final todavía incierto tanto para las personas trabajadoras como para el propio Derecho Social⁶². De lo que sí existe completa seguridad es de que el fenómeno cooperativo no puede permanecer ajeno a los nuevos retos tecnológicos, aunque solo sea porque la Transición Digital Europea, impulsada por la Comisión Europea, pretende «capacitar a las personas y a las empresas para que adopten un futuro digital centrado en el ser humano, sostenible y más próspero»⁶³, lo que viene a relacionar íntegramente con el alma de la economía social (expuesta con anterioridad).

La interrelación entre las entidades de la economía social y las tecnologías derivadas de la digitalización puede producirse en un triple plano:

- a) En primer lugar, el aprovechamiento de las nuevas posibilidades abiertas por estas tecnologías para cumplir con los fines de cada entidad, en especial el procesamiento de datos, la utilización de soluciones de Inteligencia Artificial y la computación en la nube. Precisamente, la Estrategia Española de la Economía Social 2017-2020 alertaba sobre el retardo en la adopción de esas tecnologías por parte de las entidades españolas de la economía social, a tenor de los estudios realizados, por lo que aspiraba a desarrollar estrategias para revertir esa tendencia⁶⁴, pues es una idea extendida que estas innovaciones pueden reestructurar las empresas permitiendo una mayor flexibilidad, velocidad y productividad, máxime cuando se piensa en su progresión exponencial⁶⁵. Pero esta mejora no alcanza únicamente a cuestiones que perfeccionan el servicio prestado por la entidad, sino que aúna la capacidad de extenderse al propio funcionamiento interno, simplificando y potenciando actuaciones como la realización

62 Como así se desprende de la multitud de obras académicas que tratan la cuestión. Por todas, ÁLVAREZ CUESTA, H.: *El futuro del trabajo vs. El trabajo del futuro*, A Coruña (Colex), 2017.

63 COM(2021) 118 final: *Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*.

64 Para ello contaba con un eje estratégico para el impulso de la economía digital en las entidades de economía social (Eje 5), que todo indica se va a mantener en la nueva Estrategia 2021-2027.

65 ALONSO, J. C.: «A tecnologia nas relações laborais: um estudo sobre a evolução e implantação da inteligência artificial nas organizações e o conseqüente aumento do nível de desemprego», en AA.VV. (MELLA MÉNDEZ, L. y DE MUÑAGORRI, R.E., Dirs.), *Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente*, Cizur Menor (Aranzadi), 2021, p. 437.

de reuniones (virtuales), la toma de decisiones con urgencia, la monitorización de la gestión de los responsables, la rendición pública de cuentas, la divulgación de informes (por ejemplo, de sostenibilidad), la promoción de las actividades propias, la transparencia de los procesos democráticos, etc.

Además de contribuir a mejorar los procesos de gestión y servicio en las entidades de la economía social, la Comisión Europea ha detectado que el recurso a las tecnologías digitales puede actuar como palanca, facilitando la reproducción y la ampliación de las iniciativas exitosas de economía social en todos los Estados miembros y en el Mercado Único⁶⁶. Y es que esta reproducción de iniciativas exitosas, por ejemplo, pasa cada vez más por acciones de *crowdfunding* o microfinanciación colectiva a través de plataformas digitales, las cuales permiten a los proyectos cooperativos una financiación no dependiente de los grandes inversores o los préstamos bancarios.

- b) En segundo lugar, en la relación con sus propios miembros. Derivado del uso tecnológico recién descrito surgen varios riesgos para las personas que forman (o quieren formar) parte de la entidad, siendo el principal la amenaza para la protección de datos de carácter personal. No en vano, la Comisión Europea ha resuelto elaborar un código de conducta para normalizar la cantidad de datos y tecnología en la economía social⁶⁷. Sin embargo, no es este el único reto, dentro de la relación entidad-miembros, para las asociaciones cooperativas, apuntándose otros como la inclusión digital, el derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de control, la utilización de robots o el derecho a la desconexión digital⁶⁸.
- c) Por último, no solo la digitalización va a influir en estas entidades, sino que la economía social tiene la oportunidad de volcar su espíritu cooperativo, de gobernanza participativa, de persecución del interés general y de puesta de las personas por encima de las ganancias de capital, hacia los procesos de desarrollo de las últimas tecnologías (y de las que están por venir). Bien recientes están los episodios de plataformas digitales que se autoproclamaban «colaborativas» pero que, por no contar con esos valores, finalmente se revelaron como iniciativas que únicamente pretenden el beneficio empresarial mediante la búsqueda

66 COMISIÓN EUROPEA: *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Luxemburgo (Unión Europea), 2021, p. 17.

67 COMISIÓN EUROPEA: *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Luxemburgo (Unión Europea), 2021, p. 18.

68 ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: «Retos que presentan las nuevas tecnologías para el trabajo en las cooperativas», en AA.VV. (GADEA SOLER, E., Dir.), *La sociedad cooperativa como instrumento para contribuir a la integración social y laboral*, Madrid (Dykinson), 2020, pp. 151-156.

continua de espacios de desregulación, a fin de abaratar costes y eludir responsabilidades en el orden fiscal, administrativo o laboral⁶⁹.

En la línea de influencia sobre el desarrollo digital global, algunas empresas sociales están siendo pioneras al facilitar la transición digital por medio de una oferta de tecnología «adaptable, asequible y accesible», por ejemplo, a través de los bienes comunes digitales y las tecnologías de código abierto⁷⁰, aspectos estos de lo que la Estrategia de Lisboa denomina como «economía basada en el conocimiento», para la cual las formas de empresa que caracterizan a la economía social podrían adaptarse mejor que las tradicionales, ya que encarnan un modelo empresarial de pequeñas sociedades especializadas que operan en un sistema de producción en red, sin duda más apto para generar procesos de innovación abierta⁷¹. Pero no solo eso, sino el factor de la preferencia de la economía social por la gobernanza distribuida y por una financiación y recursos que no procedan de una única fuente, lo que facilita que no sea ésta la que dicte la dirección, reduciendo la autonomía y provocando un «desvío de la misión» innovadora⁷².

VII.- LA PROBLEMÁTICA IMPLANTACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DIGITALES

Las cooperativas orientadas al conocimiento digital, además de prestar servicios poniendo a disposición soluciones de *software* y *hardware*, también son capaces de explorar la vía de proporcionar puestos de trabajo estables a los miembros societarios llevando a cabo su labor exclusivamente (o casi) de manera virtual, es decir, sin un espacio físico concreto común.

Es en este ámbito donde han proliferado ciertos proyectos «formalmente» dentro de la economía social, pero que la mejor doctrina ha calificado de simples «cooperativas de facturación», por configurarse como cooperativas online de trabajo asociado dedicadas a captar profesionales para ofrecerles un régimen más beneficioso en sus obligaciones fiscales y de Seguridad Social⁷³ (en este último campo frente a los costes que les supone estar en el

69 DUEÑAS HERRERO, L. J.: «La regulación del trabajo en las plataformas digitales», *Panorama Social*, n.º 34, 2021, p. 124.

70 COMISIÓN EUROPEA: *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Luxemburgo (Unión Europea), 2021, p. 18.

71 COMISIÓN EUROPEA: *Social economy and social entrepreneurship: Social Europe guide vol.4*, Luxemburgo (Unión Europea), 2013, p. 19.

72 GAGLIARDI, D. y otros: *New technologies and digitisation: Opportunities and challenges for the social economy and social Enterprises*, Luxemburgo (Unión Europea), 2020, p. 95.

73 ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: «Las cooperativas digitales como cauce para el trabajo digital en el contexto de la economía colaborativa», *Revista de Derecho Social*, n.º 85, 2019, p. 244.

RETA). Este vínculo superficial, donde no existe una organización en común de producción, ni control democrático alguno y cuya retribución el socio la percibe directamente del cliente, supone un ejemplo de falsa cooperativa y un auténtico fraude a la Seguridad Social⁷⁴.

Sin embargo, es posible defender la existencia de verdaderas cooperativas digitales con arreglo a los principios de la Alianza Internacional, que además pueden ser un instrumento para canalizar parte de los abusos perpetrados en la economía de plataformas y democratizar ciertos modelos de emprendimiento, para lo cual deben implementar, en primer lugar, valores y modelos de propiedad democráticos con respecto a la tecnología y, en segundo lugar, la solidaridad y equilibrio entre quienes participan en ellas, para así evitar el beneficio de unos pocos⁷⁵.

VIII.- BIBLIOGRAFÍA

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL:

- *Notas de orientación para los principios cooperativos, 2015.*
- *Mensaje del Día Internacional de la Mujer 2020.*

ALONSO, J. C.: «A tecnologia nas relações laborais: um estudo sobre a evolução e implantação da inteligência artificial nas organizações e o conseqüente aumento do nível de desemprego», en AA.VV. (MELLA MÉNDEZ, L. y DE MUÑAGORRI, R.E., Dirs.), *Globalización y digitalización del mercado de trabajo: propuestas para un empleo sostenible y decente*, Cizur Menor (Aranzadi), 2021.

ALTÉS TÁRREGA, J. A.: *Nuevas manifestaciones de cooperativismo asociado: los autónomos esporádicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2018.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: *El futuro del trabajo vs. El trabajo del futuro*, A Coruña (Colex), 2017.

ANDREU MARTÍ, M. M.: «La sociedad laboral del siglo XXI. Significado y configuración», en AA. VV. (ANDREU MARTÍ, M. M. Dir.), *El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2017.

74 LACOMBA PÉREZ, F. R.: «El dudoso fenómeno de las cooperativas “online” de trabajo asociado o cooperativas de facturación», *Lex Social*, vol. 7, n.º 2, 2017, pp. 282-285.

75 ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: «Retos que presentan las nuevas tecnologías para el trabajo en las cooperativas», en AA.VV. (GADEA SOLER, E., Dir.), *La sociedad cooperativa como instrumento para contribuir a la integración social y laboral*, Madrid (Dykinson), 2020, p. 150.

ARRIETA IDIAKEZ, F. J.:

– «Las cooperativas digitales como cauce para el trabajo digital en el contexto de la economía colaborativa», *Revista de Derecho Social*, n.º 85, 2019.

– «Retos que presentan las nuevas tecnologías para el trabajo en las cooperativas», en AA.VV. (GADEA SOLER, E., Dir.), *La sociedad cooperativa como instrumento para contribuir a la integración social y laboral*, Madrid (Dykinson), 2020.

CALDERÓN, B. y CALDERÓN, M. J.: «La calidad del empleo de las entidades de la economía social en período de crisis», *Ekonomiaz*, n.º 79, 2012.

CERPELLI, M. y LLAMOSAS TRÁPAGA, A.: «Objetivos de Desarrollo Sostenible, crecimiento económico y trabajo decente: las cooperativas como una vía para la consecución de los objetivos», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Comparado*, n.º 59, 2021.

COLOMER VIADEL, A.: «El marco constitucional español de la economía de participación y solidaria» en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G., Dir.), *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2016.

COMISIÓN EUROPEA:

– *Social economy and social entrepreneurship: Social Europe guide vol.4*, Luxemburgo (Unión Europea), 2013.

– *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Luxemburgo (Unión Europea), 2021.

CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otra forma de creación de empleo*, Granada (Comares), 2011.

DE NIEVES NIETO, N.: *Las cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídicos-laborales*, Madrid (CES), 2005.

DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M.: «Las cooperativas de trabajo asociado: participación en la determinación de las condiciones de trabajo», *Anales de la Facultad de Derecho*, n.º 24, 2007.

DUEÑAS HERRERO, L. J.: «La regulación del trabajo en las plataformas digitales», *Panorama Social*, n.º 34, 2021.

ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J.: «Cooperativas de trabajo asociado y derechos laborales colectivos de los socios-cooperativistas», *Revista de Derecho Social*, n.º 49, 2010.

- ESCUIN IBÁÑEZ, I.:** «Régimen jurídico del capital social (I). Clases de acciones y participaciones sociales. Su transmisión», en AA. VV. (ANDREU MARTÍ, M. M. Dir.), *El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2017.
- ESPÍN SÁEZ, M.:** *El socio trabajador. Criterios para sistematizar la realidad del autoempleo colectivo*, Madrid (CES), 2009.
- FAJARDO GARCÍA, G. y BOQUERA MATARREDONA, J.:** «La relación societaria “cooperativa” y los límites legales a la autogestión» en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G., Dir.), *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2016.
- GADEA SOLER, E.:**
- «Los órganos sociales en la Ley Estatal de Sociedades Cooperativas», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 34, 2000.
 - «Régimen económico y financiero II. Los resultados del ejercicio económico», en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G. Coord.), *Cooperativas: régimen jurídico y fiscal*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2011.
 - «Desafíos jurídicos de la sociedad cooperativa en España: propuestas para garantizar su fomento mediante una legislación adecuada», en AA. VV. (GADEA SOLER, E., Dir.), *La sociedad cooperativa como instrumento para contribuir a la integración social y laboral*, Madrid (Dykinson), 2020.
- GAGLIARDI, D. y otros:** *New technologies and digitisation: Opportunities and challenges for the social economy and social Enterprises*, Luxemburgo (Unión Europea), 2020.
- GARCÍA SALAS, A. I.:** «Las cooperativas de trabajo asociado bajo la normativa de prevención de riesgos laborales: “operaciones de ajuste” en las figuras de empresario y trabajador», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 74, 2004.
- GÓMEZ URQUIJO, L.:** «Sinergias entre la estrategia social y económica de la UE y el fomento del cooperativismo y la economía social. De la crisis financiera a la crisis sanitaria», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Comparado*, n.º 59, 2021.
- GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.:** «El nuevo régimen jurídico de las relaciones de trabajo en las cooperativas de trabajo asociado: ambivalencias en el proceso de laboralización del socio trabajador», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 53, 2000.
- GONZÁLEZ DEL REY RODRÍGUEZ, I.:** *El trabajo asociado: cooperativas y otras sociedades de trabajo*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2008.

HENRY, H.: «El derecho del trabajo y la autogestión cooperativa en el contexto internacional global», en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G., Dir.), *Cooperativa de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2016.

IATF: *Financing for Sustainable Development Report 2021*, 2021.

ISLAM, I.: «Política macroeconómica y “pleno empleo productivo y trabajo decente para todos”. Una perspectiva general», *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 3, n.º 1, 2011.

LACOMBA PÉREZ, F. R.: «El dudoso fenómeno de las cooperativas ‘online’ de trabajo asociado o cooperativas de facturación», *Lex Social*, vol. 7, n.º 2, 2017.

LASSALETTA GARCÍA, P. J y otros: «Tipos de socios y otras formas de participación social», en AA. VV. (VÁZQUEZ RUANO, T. y PEINADO GRACÍA J. I. Dirs.), *Tratado de derecho de cooperativas. Tomo I*, Valencia (Tirant lo Blanch) 2013.

MORGADO PANADERO, P.: «Problemática laboral y de seguridad social de los socios y trabajadores en las cooperativas», en AA.VV. (BURGOS ROSADO, L. Coord. y MORGADO PANADERO, P. Dir.), *Economía social y cooperativismo*, Valladolid (Lex Nova), 2006

PÉREZ MONEREO, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: «La configuración técnica de la relación laboral del socio trabajador de cooperativas de trabajo asociado», *Revista general de derecho del trabajo y de la seguridad social*, n.º 37, 2014.

QUIÑONES, B. R.: *SSE policy landscape in Asia, Presentación en la 12.ª edición de la Academia de Economía Social y Solidaria de la OIT*, 15-26 de noviembre de 2021.

RÍOS MAESTRE, J. M.: «Consideraciones jurídico-laborales y encuadramiento en la Seguridad Social de los socios trabajadores», en AA. VV. (ANDREU MARTÍ, M. M. Dir.), *El régimen jurídico de las sociedades laborales*, Cizur Menor (Thomson-Aranzadi), 2017.

ROJO TORRECILLA, E.: «Empleo decente: un reto presente y de futuro», en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y MARTÍNEZ BARROSO, M. R., Dirs.), *La empleabilidad y la calidad en el empleo: apostando por la igualdad efectiva*, Madrid (Sepin), 2019.

SACHS, J. y otros: *Sustainable Development Report 2021*. Cambridge (Cambridge University Press), 2021.

SACRISTÁN BERGIA, F.: «En torno a la Asamblea General de las sociedades cooperativas», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 3, 2013.

SALA RÍOS, M., FARRÉ PERDIGUER, M. y TORRES SOLÉ, T.: «Un análisis del comportamiento cíclico de las cooperativas y sociedades laborales españolas y de su relación con la actividad económica», *Revesco*, n.º 115, 2014.

SÁNCHEZ ALFONSO, R.: «La legislación española sobre cooperativas y sociedades laborales: ¿una respuesta adecuada a las necesidades del sector?», *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 20, 2009.

SANTOS DOMÍNGUEZ, M. A.: *El poder de decisión de socio en las sociedades cooperativas: La asamblea general*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2013.

SOCIAL ECONOMY EUROPE: *El futuro de las políticas europeas para la economía social: hacia un plan de acción*, Bruselas, 2018.

SOMAVÍA, J.: *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*. Santiago de Chile (OIT), 2014.

VARGAS VASSEROT, C.: «Los socios. derechos, obligaciones y responsabilidades», en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G. Coord.), *Cooperativas: régimen jurídico y fiscal*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2011.

CAPÍTULO VIII

LA IGUALDAD Y LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A TRAVÉS DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO COMO ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL EN EL MARCO DE LA AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

José Gustavo Quirós Hidalgo

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León*

SUMARIO: I.- LA DISCAPACIDAD Y EL EMPLEO EN LA AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. II.- LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO SUJETOS DE LA RELACIÓN LABORAL ESPECIAL CON CEE. III.- LOS CEE COMO ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. IV.- LAS PECULIARIDADES DE LA RELACIÓN LABORAL ESPECIAL Y SU INCIDENCIA EN LA EMPLEABILIDAD DEL COLECTIVO. 4.1.- Intermediación en el acceso al empleo y formalización del contrato. 4.2.- Modalidades contractuales y trabajo a domicilio. 4.3.- Períodos de prueba y de adaptación. 4.4.- Remuneración. 4.5.- Tiempo de trabajo. 4.6.- Vicisitudes contractuales. 4.7.- Extinción. 4.8.- Derechos Colectivos. V.- LOS ENCLAVES LABORALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO ORDINARIO DE DISCAPACITADOS CON ESPECIALES DIFICULTADES.

I.- LA DISCAPACIDAD Y EL EMPLEO EN LA AGENDA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Según los datos de la última encuesta del INE sobre Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia, en España habitan casi cuatro millones de personas con discapacidad, lo que supone en torno al 8,5 % de la población total¹. Además, este amplio colectivo constituye un sector de población muy heterogéneo, incluyendo diversos subgrupos con notables diferencias relativas a, entre otras circunstancias, sexo, edad, tipo y grado de discapacidad, capacidad laboral o lugar de residencia, pero todos ellos comparten la necesidad de contar con garantías suplementarias para vivir con plenitud de derechos y para participar en igualdad de condiciones en el mercado de trabajo². Por tal motivo, el art. 49 CE incluye, entre los principios rectores de la política social y económica, un claro mandato dirigido a los poderes públicos para realizar «una labor de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos» reconocidos a todos los ciudadanos.

Uno de los ámbitos en los que con mayor fuerza cabe reclamar la aplicación de los citados mandatos constitucionales viene dado por el de las relaciones laborales³, en tanto el trabajo humano no solo supone el principal medio de obtención de los recursos económicos necesarios para la subsistencia, sino también uno de los más importantes cauces de realización personal y satisfacción individual⁴; en definitiva, el mejor «trampolín» para la integración de los discapacitados es sin duda el de asegurar en la medida de lo posible su acceso y su permanencia en el empleo⁵.

A tal efecto, desde hace ya varias décadas se han venido implementando un extenso elenco de medidas encauzadas a través de dos vías diferentes pero necesariamente relacionadas entre sí, reguladas en la actualidad —sin perjui-

1 Exactamente, 3.847.900 personas con discapacidad, INE: *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud 2008*.

2 Una muestra de tal afirmación a partir de datos estadísticos en SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2020* (Datos 2019), 2020, pp. 17 y ss.

3 DE LA VILLA GIL, L.E. y SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: «El derecho al trabajo de los minusválidos», *Revista de Trabajo*, n.º 79, 1985, p. 9.

4 Por todos, PÉREZ MARTÍN, J.; ALONSO TRUJILLO, F. y SALVADOR CARULLA, L.: *Integración y promoción de las personas con discapacidad*, Córdoba (Promi), 1997, p. 79.

5 RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *Relaciones Laborales*, n.º 5, 2000, p. 1.

cio de la vasta normativa de desarrollo o complemento— en el RD 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 (LPDIS), revisando y unificando los numerosos, dispersos y significativos precedentes legislativos: de un lado, procurando su contratación y la mejora de sus condiciones laborales en el mercado ordinario de trabajo⁶ a través del programa de empleo con apoyo⁷, del establecimiento en las empresas de una cuota de reserva destinada en exclusiva a este colectivo⁸ o, en fin, del fomento de su contratación mediante subvenciones, deducciones fiscales o bonificaciones en la cotización⁹; de otro, promoviendo los Centros Especiales de Empleo (CEE) y los enclaves laborales como ámbitos de empleo protegido (art. 37.2.b LPDIS) pero, al tiempo, como tránsito al mercado ordinario.

Precisamente, constituye objeto del presente estudio el análisis de la relación laboral especial entre las personas con discapacidad y los CEE —entidades de economía social—, regulada por el RD 1368/1985, de 17 de julio, cuyas singularidades atienden a los sujetos del contrato, a la intervención de los equipos multiprofesionales para garantizar la necesaria adecuación del puesto a las características individuales del trabajador (art. 6.1 RD 1368/1985) y a la debida prestación de los servicios de ajuste personal y social que este

-
- 6 Por extenso, CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2012, pp. 27 y ss.
- 7 Regulado en el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo; al respecto, ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La regulación estatal del empleo con apoyo: un mecanismo necesario para el empleo normalizado de las personas con discapacidad», en AA.VV.: *Estrategia europea, estado autonómico y política de empleo: XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Madrid (Ministerio de Trabajo e Inmigración), 2008, pp. 603 y ss. Según algún estudio, esta modalidad resulta incluso más ventajosa en términos de coste-beneficio para la persona, para la empresa y para la sociedad que los CEE, JORDÁN DE URRÍES VEGA, F. *et al.*: «Aproximación al análisis coste-beneficio entre empleo con apoyo y centros especiales de empleo mediante simulación comparativa con 24 trabajadores», *Revista Española de Discapacidad*, vol. 2, n.º 1, 2014, pp. 33 y ss.
- 8 Debiendo contar en su plantilla las empresas de más de 50 trabajadores con al menos un 2 % de trabajadores con discapacidad (art. 42 LPDIS y RD 364/2005, de 8 de abril); al respecto, QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo de los minusválidos a través de la cuota de reserva», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n.º 5, 2004, pp. 553 y ss.
- 9 ESTEBAN LEGARRETA, R. y GUTIÉRREZ COLOMINAS, D.: «La incentiviación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo», *Revista Española de Discapacidad*, vol. 2, n.º 1, 2014, pp. 7 y ss. o GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2018, pp. 208 y ss.

requiera (art. 43.1 LPDIS)¹⁰, todo ello como tránsito a una efectiva integración laboral del discapacitado en el mercado ordinario de trabajo¹¹.

No obstante, y más allá de los variados criterios doctrinales en torno a su configuración¹², la modificación operada por el RD 427/1999, de 12 de marzo, tuvo como finalidad acercar y homogeneizar su régimen jurídico al del vínculo común y hacer más competitivos a estos peculiares empleadores, relajando la intensidad en la protección de la persona con discapacidad y su estabilidad en el empleo¹³; asimismo, y con idéntico objetivo, la DA 24.^a de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, apremiaba al Gobierno a revisar la norma reglamentaria en el marco de la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012, dando lugar en 2011 a un borrador con un Proyecto de Real Decreto que derogara y sustituyera al RD 1368/1985, el cual no llegó a ser promulgado.

Por cuanto ahora importa, varios son los apartados en los que, de forma genérica, la igualdad y la integración laboral de las personas con discapacidad son contemplados en la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así, encuentra encaje en el ODS 1 relativo al «fin de la pobreza», en el ODS 8, rubricado como «trabajo decente y crecimiento» y, más en concreto, en su Meta 8.5 para «lograr el pleno empleo y trabajo decente», o, por último, en el ODS 10, que bajo el título de «reducción de las desigualdades», incluye las metas 10.2 sobre «promoción de la inclusión social, económica y política» y la 10.3 tendente a «garantizar la igualdad de oportunidades».

A nivel interno, la *Estrategia de desarrollo sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030* del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 reconoce que «una de cada tres personas con discapacidad —32,5 %— estaba en 2019 en situación de pobreza o exclusión social, valor que se eleva hasta el 36,5 % en caso de una discapacidad severa, frente al 22,5 % de las personas que no presentan ninguna forma de discapacidad. Se

10 CORDERO GORDILLO, V.: «Consideraciones acerca de la especialidad de la relación laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo», en AA.VV. (AGUSTÍ JULIÁ, J. y PUMAR BELTRÁN, N., Coords.): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete (Bomarzo), 2009, p. 195.

11 ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)», *Relaciones Laborales*, vol. 1, 1987, p. 236.

12 En concreto, analizando las opiniones sobre la conveniencia de mantener la especialidad, eliminarla y regularla como relación común o, a lo sumo, con peculiaridades; ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2009, pp. 47-51.

13 RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *cit.*, pp. 3-5.

trata, además, de un dato en aumento en los últimos años, contrariamente a lo que se observa en el resto de la población... Este mayor riesgo de pobreza es consecuencia de la multidimensionalidad del fenómeno, lo que se refleja, entre otras cuestiones, en una mayor dificultad en el acceso al mercado laboral o en el sobrecoste agregado que supone tener una discapacidad para afrontar la vida cotidiana»¹⁴.

A partir de tal constatación, propone «generar mecanismos innovadores de participación de la economía social en sectores estratégicos vinculados con el desarrollo de la economía circular y la nueva economía de los cuidados, entre otros, así como intensificar el acompañamiento público de este modelo, para posibilitar la creación y viabilidad de nuevos proyectos socioeconómicos articulados desde la innovación social colectiva. Un acompañamiento que se podrá articular en el marco de la Estrategia Española de Fomento de la Economía Social 2021-2027 actualmente en proceso de definición»¹⁵.

En similar sentido, la *Estrategia Española de Fomento de la Economía Social 2021-2027*, en materia de empleo, contempla que «será relevante contribuir al apoyo a la creación, supervivencia, sostenibilidad y crecimiento de empresas de Economía Social, incluidas las que tienen por objeto 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 reconocimiento del papel fundamental que este tipo de empresas desempeñan en la igualdad de acceso al empleo, las condiciones de trabajo justas y en el fomento del emprendimiento y la mejora de la empleabilidad».

II.- LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO SUJETOS DE LA RELACIÓN LABORAL ESPECIAL CON CEE

Como parte de la relación laboral especial, el trabajador ha de ser una persona con una discapacidad igual o superior al 33 % por presentar «deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás» (art. 4.1 LPDIS), la cual ha de ser declarada por el órgano autonómico competente de conformidad con el RD 1971/1999, de 23 de diciembre.

14 MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030: *Estrategia de desarrollo sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030*, 2021, p. 38; reflejando en similar sentido ese riesgo de pobreza y exclusión social del colectivo, *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*, p. 17.

15 MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030: *Estrategia de desarrollo sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030*, 2021, p. 114.

Adicionalmente, y como consecuencia de la misma, debe presentar una disminución en su capacidad de trabajo en los mismos porcentajes y en comparación con la desarrollada por una persona con similar cualificación profesional (art. 2.1 RD 1368/1985), requisito este último aún vigente pero que nunca ha sido puesto en práctica ni ha sido exigido por la administración¹⁶, hasta el punto de haber sido omitido tanto en el Proyecto de la nueva regulación reglamentaria en 2011 como en la refundición realizada por la LPDIS en 2013.

A partir de tal delimitación conceptual¹⁷, cabe realizar una doble precisión: de un lado, quedan extramuros del ámbito subjetivo de aplicación las personas sin discapacidad que presten servicios en un CEE y las que, teniéndola, lo hagan en empresas ordinarias, pues en ambos casos estarán sometidas a un contrato de trabajo común; de otro, y por su declarada finalidad, esta relación especial cobra mayor sentido para cuantos presentan un grado de discapacidad relevante que incida también de forma notable en su capacidad laboral¹⁸, pudiendo acceder si la misma queda totalmente anulada a los centros ocupacionales regulados por el RD 2274/1985, de 4 de diciembre¹⁹.

Por su parte, el art. 4.2 LPDIS atribuye igual consideración «a todos los efectos» a «los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio

16 Pues «nunca ha hecho cumplir la norma, ni ha medido, ni valorado la capacidad de trabajo, exigiendo únicamente que la persona que trabaje en un CEE tenga reconocido el grado de discapacidad necesario», GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., pp. 297 y 298.

17 Sobre la evolución internacional y nacional del concepto de persona con discapacidad, BRAVO SANTAMARÍA, S. y CANO GALÁN, Y.: «La relación laboral especial de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (análisis del RD 1368/1985, de 17 de julio)», en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., Dirs.): *El contrato de trabajo. Volumen II. Relaciones laborales especiales y contratos con particularidades*, Cizur Menor (Thomson Reuters-Aranzadi), 2011, pp. 351 y ss.

18 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000, p. 37. No obstante, para algún sector doctrinal, la efectiva integración laboral por una u otra de las vías apuntadas, más allá del grado de discapacidad y de la capacidad laboral residual, debería atender igualmente a otros factores como el sector de actividad, la readaptación profesional, el nivel de rendimiento, etc., SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M.: *Los trabajadores discapacitados: contratación, incentivos, centros especiales de empleo, prestaciones sociales, fiscalidad*, Valencia (CissPraxis), 2000, p. 142.

19 En los que se presta la terapia ocupacional y los ajustes personales y sociales necesarios; al respecto, IGARTUA MIRÓ, M.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, Murcia (Laborum), 2003, p. 130 o CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., pp. 289 y ss.

o inutilidad» (art. 4.2 LPDIS). Similar previsión contenía el art. 1.2 de la derogada y refundida Ley 51/2003, pero su limitación «a los efectos de esta Ley» fundamentó el criterio jurisprudencial según el cual aquella equiparación desplegaba plena eficacia únicamente en el ámbito material de dicha norma pero no para la aplicación de cualquier otra²⁰, fallo que ha sido reiterado respecto de la versión vigente por considerar que el citado art. 4.2 LPDIS incurre «en *ultra vires* por exceso en la delegación legislativa porque no ha respetado el contenido del art. 1 de la propia Ley 26/2011, de 1 de agosto que, además de atribuirle esa delegación, ratifica el contenido de aquel art. 2.1 de la Ley 51/2003, y que se han visto sustancialmente alterados en la redacción final del texto refundido al sustituir la frase “a los efectos de esta ley” por la de “a todos los efectos”»²¹.

No obstante, entre el referente legal precedente y el actual media una trascendental diferencia, pues aquel ni regulaba ni aludía a los CEE ni a la relación laboral especial, mientras este regula los primeros y contempla la segunda remitiendo a su normativa específica, por lo que esa identificación terminológica sí opera ya dentro del ámbito material de la LPDIS y debería por ello resultar aplicable en esta sede; conclusión que vendría avalada porque el propio legislador pretendía incorporar expresamente tal reconocimiento en 2011 a través del art. 4.1 del fallido borrador de la nueva regulación de la relación especial al determinar los sujetos de la relación laboral²².

En cualquier caso, cabe afirmar que el número de personas en edad laboral que tienen reconocida una discapacidad ha ido creciendo continuamente en la última década, pasando de 1.742.200 personas registradas en 2014 a 1.876.900 en 2020, mientras que la población sin discapacidad en el mismo período registra un leve descenso; en consecuencia, el peso que tal colectivo representa sobre el total ha ido también aumentando hasta alcanzar el 6,2 %²³.

Por su parte, en el año 2020 solo un 34,3 % de tal colectivo estaba en activo —frente al 77,7 % de la población sin discapacidad—, lo que determina una tasa de empleo del 26,7 % —contrastando con el 64,3 % para

20 Por todas, y por ser la primera, STS 21 marzo 2007 (recurso n.º 3872/2005; TOL1.079.855).

21 Añadiendo que tal contravención supone «una evidente alteración del mandato legislativo que modifica de manera esencial el texto que debía refundir, hasta el extremo de que su aplicación conduciría a una interpretación contraria a la mantenida hasta ahora por el Tribunal Supremo conforme al contenido de la norma que el legislador no ha querido variar», SSTS 19 febrero 2020 (recurso n.º 2927/2017; TOL7.926.090) o 12 mayo 2020 (recurso n.º 2778/2018; TOL7.966.317).

22 En sentido contrario, rechazando esa equiparación a efectos de la relación laboral en CEE, GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., pp. 75 y ss. y 109 y ss.

23 SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2020* (Datos 2020), 2021, p. 15.

las personas sin discapacidad—²⁴, lo que acredita que la red de asesoramiento e intermediación laboral no funciona como sería deseable²⁵.

A las cifras anteriores deben añadirse dos elementos determinantes (entre muchos otros, a buen seguro) de la empleabilidad de este colectivo: de un lado, la población con discapacidad se distribuye en un 51 % en zona urbana (municipios de más de 50.000 habitantes), un 24 % en zona intermedia (municipios entre 10.000 y 50.000 habitantes) y un 25 % en el medio rural (municipios con menos de 10.000 habitantes), donde además el grado de discapacidad resulta ligeramente superior al general²⁶; de otro, aun cuando el porcentaje de personas con discapacidad que han alcanzado como mayor nivel de estudios los de primaria y secundaria es más elevado que el de personas sin discapacidad (18,87 % frente a 7,12 % y 58,81 % frente a 56,67 %, respectivamente), sin embargo para estudios superiores —los que presentan mayor tasa de empleo— la ratio se sitúa por debajo de la mitad (16,72 % frente a 37,74 %), lo que representa una desventaja adicional para el colectivo²⁷.

III.- LOS CEE COMO ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Como parte empleadora de la relación laboral analizada, los CEE, regulados por el RD 2273/1985, de 4 de diciembre, y calificados como entidades de economía social y prestadoras de servicios de interés económico general (art. 5 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social)²⁸, tienen como objetivo principal realizar una actividad productiva de bienes o servicios de mercado con la finalidad de asegurar un empleo remunerado a las personas con discapacidad como medio de inclusión en el régimen de empleo ordinario, debiendo prestar a través de las unidades de apoyo los servicios de ajuste personal y social requeridos en atención a las características individuales del

24 INE: *El empleo de las personas con discapacidad*. Serie 2014-2020.

25 De hecho, un amplio porcentaje del colectivo encuentra trabajo a través de la asociación de discapacidad a la que pertenece, FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, p. 55.

26 QUEZADA GARCÍA, M.Y. y HUETE GARCÍA, A.: *Las personas con discapacidad residentes en el Medio Rural: situación y propuestas de acción*, Madrid (Observatorio Estatal de la Discapacidad), 2017, pp. 23 y ss.

27 SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2021 (Datos 2020)*, 2021, p. 20.

28 No obstante, los CEE constituyen un mínimo porcentaje del total de entidades de Economía Social, CERMI: *Economía verde, discapacidad y empleo. Oportunidades de generación de empleo a través de la iniciativa social*, 2012, p. 32.

trabajador y a las circunstancias concurrentes, entendiéndose por tales los que permitan ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que tengan en el proceso de incorporación, permanencia o progreso en el puesto, así como los dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva (art. 43.1 LPDIS y art. 6.1 RD 1368/1985).

Los CEE pueden ser creados por organismos públicos y privados y por empresas, con o sin ánimo de lucro, correspondiendo también a las administraciones públicas su promoción y puesta en marcha directamente o en colaboración con otras entidades (art. 45 LPDIS). Y, cualquiera que sea la forma que adopten —persona física, persona jurídica (sociedad anónima, sociedad limitada, sociedad laboral, cooperativa, asociación, fundación) o, incluso, comunidad de bienes²⁹—, su estructura y organización se ha de ajustar a las de las empresas ordinarias, siendo aplicables las mismas normas y requisitos en atención al sector al cual pertenezca (arts. 2 y 9 RD 2273/1985).

En atención a su finalidad y a los beneficios y ayudas de las que resultan destinatarios, requieren como exigencias formales para su constitución la previa calificación e inscripción en los registros estatal o autonómicos creados al efecto, la justificación de su viabilidad mediante estudio económico (art. 7 RD 2273/1985) y la presentación anual de una memoria con información económica, sobre la plantilla y sobre el cumplimiento de sus objetivos económicos y de ajuste personal y social (art. 13 RD 2273/1985).

Por cuanto hace a su plantilla, y aun cuando pueden dar trabajo a empleados sin discapacidad con contrato ordinario, deben contar con al menos un 70 % de personas con discapacidad (art. 43.2 LPDIS), elevado porcentaje que puede ser difícil de alcanzar, obstáculo parcialmente mitigado al deber entenderlo referido al conjunto cuando existan varios centros de trabajo y no a cada una de sus unidades³⁰. Su reducción viene siendo reclamada desde hace tiempo por las asociaciones del sector, pero a buen seguro más para salvaguardar la rentabilidad que para alcanzar al máximo posible el fin social de emplear al colectivo, ya sea en ciudades o en pueblos³¹.

Adicionalmente, también han de tener el personal necesario —en calificación y número variables según el de los propios destinatarios— para conformar las unidades de apoyo y prestar los servicios de ajuste personal y social, que el RD 469/2006, de 21 de abril, exige en todo caso para los trabajadores

29 MORATALLA SANTAMARÍA, P.: «Centros Especiales de Empleo», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 29, 2016, p. 14.

30 ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico», *cit.*, pp. 71 y 72.

31 CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, *cit.*, pp. 314-316.

con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual en grado superior al 33 % y para los de naturaleza física o sensorial de más del 65 %, siendo opcional para el resto³².

En 2019 existían en España 2.202 CEE que daban trabajo a 97.653 personas³³ y, en ese mismo año, tan solo el 23,58 % de los nuevos contratos de trabajo suscritos por personas con discapacidad fueron formalizados como relación especial con un CEE³⁴, si bien con mayor estabilidad que en el empleo ordinario³⁵. La mayoría de los CEE pertenece al sector servicios, ofertando a particulares y empresas —normalmente mediante contratos— tareas auxiliares relacionadas con la vigilancia, limpieza y lavandería, mantenimiento, lavandería, publicidad y artes gráficas, logística y servicios postales, catering y distribución de alimentos, envasado y empaquetado o —entre otros ejemplos— reciclaje y tratamiento de residuos, así como gestionando instalaciones deportivas, estacionamientos de vehículos, *call centers*, estaciones de servicio, etc., aunque también tienen presencia, pero menos significativa, en el ámbito alimentario, automovilístico o farmacéutico³⁶. No obstante, y junto a algunas de las citadas, existen otras actividades propicias para la actividad de CEE y que en los últimos años van ganando protagonismo, como pueden ser las vinculadas con la gastronomía, la hostelería y el turismo, las energías

32 Al respecto, y concluyendo cómo no deja de suponer una paradoja que, constituidos estos servicios en una de las finalidades de la relación laboral, entre su creación y su regulación hayan pasado más de tres décadas sin mención normativa expresa, lo que pone de manifiesto la desproporción entre su papel teórico y el que finalmente han representado en la práctica, PÉREZ PÉREZ, J.: «Los servicios de ajuste personal y social en los Centros Especiales de Empleo», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., pp. 266 y ss.

33 Datos obtenidos en el Banco de Datos ODISMET (1.– Integración laboral y tendencias del mercado de trabajo; 1.10.– Número de Centros Especiales de Empleo y plantilla de personas con discapacidad), disponible en:
file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/110 %20Numero %20de %20Centros %20Especiales %20de %20Empleo %20y %20plantilla %20de %20personas %20con %20discapacidad %20(2).pdf

34 Si bien supone un buen dato por cuanto significa que un elevado porcentaje de las nuevas contrataciones de personas con discapacidad —el 76,42 % restante— fueron efectuadas en el mercado laboral ordinario, SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2020* (Datos 2019), 2020, p. 39.

35 GRIMALDOS GARCÍA, M.I.: «Los Centros Especiales de Empleo. Aproximación a su régimen jurídico», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 26, 2015, p. 8.

36 FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, p. 75. De hecho, el 80,92 % de los discapacitados activos están empleados en el sector servicios y el 12,43 % en la industria, SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2021* (Datos 2020), 2021, p. 25.

renovables, los servicios sociales o las nuevas tecnologías, manifestaciones de la «economía verde» que constituyen auténticos yacimientos de empleo sostenible y respetuoso con el medio ambiente³⁷.

Mientras en sus orígenes los CEE fueron constituidos sobre todo por entidades de carácter público y sin ánimo de lucro, reinvertiendo sus eventuales beneficios en su propia actividad y objeto social y empleando a discapacitados de diversa gravedad, en la actualidad son mayoría los creados por iniciativa privada y con el fin de obtener rendimiento económico o, incluso, como medida alternativa al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 % para personas con discapacidad en empresas de más de 50 trabajadores (art. 42 LPDIS y RD 364/2005, de 8 de abril)³⁸, aprovechando a tal fin las ayudas, subvenciones y bonificaciones reconocidas indiscriminadamente a unos y otros y, en fin, reduciendo con ello la ocupación de discapacitados severos en perjuicio de la integración social y laboral y del carácter transitorio hacia el mercado ordinario³⁹.

En este sentido, la Orden de 16 de octubre de 1998 concede ayudas y subvenciones para la creación de CEE y para la ampliación o el mantenimiento de la plantilla de trabajadores discapacitados en los ya existentes; el art. 2.3 Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, bonifica al 100 % la cotización empresarial por todos los conceptos en cualquier contrato suscrito con personas con discapacidad —formativos, temporales e indefinidos, ya sea inicial o por transformación de uno previo de duración determinada—; en fin, los arts. 4 y ss. RD 469/2006 otorgan subvenciones para financiar los costes de las unidades de apoyo a la actividad profesional encargados de prestar los servicios de ajuste personal y social⁴⁰. Sin perjuicio de otros beneficios más específicos, todos los enumerados comparten su reconocimiento sin distinguir entre los diversos tipos de CEE en atención a sus promotores o titulares, a su forma jurídica o a la existencia o no de ánimo de lucro.

37 Por extenso, CERMI: *Economía verde, discapacidad y empleo. Oportunidades de generación de empleo a través de la iniciativa social*, 2012, pp. 22 y ss.

38 QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «El fomento del empleo de los minusválidos a través de la cuota de reserva», *cit.*, pp. 553 y ss.

39 MORATALLA SANTAMARÍA, P.: «Centros Especiales de Empleo», *cit.*, 2016, p. 15.

40 En concreto, reconoce subvenciones dirigidas a financiar parcialmente la creación de CEE o a la ampliación de la plantilla de los ya existentes en cuantía variable y en atención al porcentaje de discapacitados empleados, así como ayudas para asistencia técnica y para el mantenimiento de los puestos de trabajo, como son las relativas a su adaptación y eliminación de barreras arquitectónicas o al abono de un importe del 50 % del SMI: al respecto, ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ PÉREZ, J.: «Los incentivos laborales a la actividad en Centros Especiales de Empleo», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, pp. 301 y ss.

Por el contrario, al amparo de los arts. 44.1 LPDIS y 11 y 12 RD 2273/1985 las administraciones públicas pueden atribuir a los CEE compensaciones económicas directas y a fondo perdido con la finalidad de equilibrar su presupuesto y garantizar su viabilidad⁴¹, pero en este caso exigiendo que carezcan de ánimo de lucro, que reúnan las condiciones de utilidad pública —por dedicarse exclusivamente a la integración laboral y social de los discapacitados— y de imprescindibilidad —por ser estrictamente necesario para regular el empleo remunerado y la prestación de los servicios de ajuste personal y social—, y que la función social de los mismos justifique la necesidad de ser financiados con medios complementarios.

En parecido sentido, la DA 4.^a Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contempla el establecimiento a favor de CEE por parte del órgano competente de porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos o lotes —siendo en su defecto un 10 % para la administración estatal—, pero privilegiando exclusivamente a los de «iniciativa social»⁴², definidos por el art. 43.3 LPDIS —en apartado añadido por la propia Ley 9/2017 en su DF 14.^a— como aquellos «promovidos y participados en más de un 50 %, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya 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 la economía social, 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, 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 CEE o en otros CEE de iniciativa social».

41 MENÉNDEZ CALVO, R.: «Integración laboral de las personas con discapacidad: modelo legal tras la reforma de 2012», *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, n.º 5, 2012, pp. 223 y ss.

42 Al respecto, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «La sostenibilidad social en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público», en AA.VV. (QUINTANA LÓPEZ, T., Dir.): *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2020, pp. 251 y ss.; MARTÍN LORENZO, B.: «Reserva de contratos a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social. Régimen jurídico y doctrina consultiva y de los Tribunales administrativos de recursos contractuales», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 35, 2019 o SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: «Los Centros Especiales de Empleo: configuración legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 36, 2020.

Esta novedosa catalogación contrasta con la consideración como entidades de economía social que el art. 5 Ley 5/2011 mantiene para todos los CEE⁴³, pero la doctrina administrativa ha confirmado la lícita restricción de tal reserva solo para los de «iniciativa social»⁴⁴, lo cual parece acertado en tanto son los que realmente observan los principios que han de orientar su actividad, como son los de primacía de las personas y del fin social sobre el capital, aplicación al mismo de los resultados obtenidos y promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad (art. 4 Ley 5/2011).

En virtud de todo lo expuesto, el necesario fomento de los CEE y de la integración laboral de los discapacitados requiere revisar y actualizar las ayudas económicas para otorgar un mejor tratamiento a los de «iniciativa social»⁴⁵, equiparar las bonificaciones en las cotizaciones a la contratación de los restantes CEE con las aplicables a las empresas ordinarias⁴⁶ o, entre otras actuaciones, imponer un adecuado porcentaje de reserva mínimo en la contratación pública a nivel autonómico y local y subsidiario cuando el órgano competente no lo determine⁴⁷.

El coste de dichas medidas quedaría compensado con el retorno que ofrecen en impuestos y en ahorro de gasto social, siendo los CEE —como ocurre

43 Criticando la calificación de todos los CEE como entidades de economía social y proponiendo otorgarla únicamente a los de «iniciativa social» contenidos en el art. 43.4 LPDIS, MORATALLA SANTAMARÍA, P.: «Centros Especiales de Empleo», *cit.*, 2016, p. 20 y GARCÍA SABATER, A.B.: «Centros Especiales de Empleo. Avances legislativos y ajustes necesarios», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n.º 35, 2019, p. 13.

44 Considerando conforme a la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública la transposición que de la misma realiza la DA 4.ª Ley 9/2017, Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales n.º 510/2019, de 9 de mayo.

45 Que frente a los privados con ánimo de lucro «agrupan en torno al 51 % de todos los CEE y prácticamente el 60 % de las personas con discapacidad en empleo protegido», MORATALLA SANTAMARÍA, P.: «Centros Especiales de Empleo», *cit.*, p. 15. Además, existen considerables diferencias entre las distintas comunidades autónomas, que introducen notables asimetrías en la viabilidad de los CEE en función del lugar en el que desarrollan su actividad, dificultando además su actividad si operan en varias regiones, FUNDACIÓN ONCE, FEACEM y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, p. 9 y, por extenso, pp. 223 y ss.

46 Evitando así la atracción hacia los CEE de lo que debería ser empleo ordinario, GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, *cit.*, pp. 231 y 232.

47 Pues lo contrario supone admitir la ausencia de dicha reserva sin consecuencia alguna, SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: «Los Centros Especiales de Empleo: configuración legal e incidencia y valoración de las últimas actuaciones normativas», *cit.*, p. 78.

en la actualidad— «contribuyentes netos a las arcas del Estado»⁴⁸; a su vez, mejorarían la inclusión de los discapacitados —en particular, de cuantos tienen menor nivel de empleabilidad— y fomentarían la constitución de nuevos CEE «de iniciativa social» en ámbitos geográficos o sectoriales en los que hasta ahora no tienen presencia destacada, como por ejemplo en las zonas rurales⁴⁹. Como contrapartida, tal vez su función de puente al mercado laboral ordinario podría quedar debilitada, algo tradicionalmente tan criticado como asumido⁵⁰.

En el mismo sentido aquí propuesto, y como ya consta, en el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la *Estrategia de desarrollo sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030 y la Estrategia Española de Fomento de la Economía Social 2021-2027* muestran la expresa intención de apoyar desde el ámbito público la creación, supervivencia, sostenibilidad y crecimiento de empresas de economía social, incluidas las que tienen por objeto favorecer la inclusión laboral y social de personas con discapacidad —como precisamente son los CEE—, incluyendo la actuación en sectores estratégicos vinculados con el desarrollo de la economía circular y la nueva economía de los cuidados, con el fin último de avanzar en la igualdad en el acceso al empleo, las condiciones de trabajo justas y el fomento del emprendimiento y la mejora de la empleabilidad.

IV.- LAS PECULIARIDADES DE LA RELACIÓN LABORAL ESPECIAL Y SU INCIDENCIA EN LA EMPLEABILIDAD DEL COLECTIVO

Si bien los derechos y obligaciones de esta relación laboral entre personas con discapacidad y los CEE son los propios del contrato de trabajo común —de ahí las expresas y numerosas remisiones efectuadas por el RD 1368/1985 al ET—, la especialidad más reseñable —junto a las partes que lo conciertan— viene dada por el protagonismo atribuido a los denominados equipos multiprofesionales, conformando un vínculo singularmente intervenido, en

48 FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, p. 9 y, por extenso, pp. 176 y ss.

49 QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «Los centros especiales de empleo como empresas de economía social y su potencialidad para la integración laboral de las personas con discapacidad en el ámbito rural», en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coords.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, pp. 473 y ss.

50 Reconociendo que «los trabajadores con discapacidad no utilizan los centros especiales de empleo como canal de transición al mercado ordinario, como se había previsto inicialmente en la LISMI», MTIN-MSPS: *Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012*, 2009, p. 22.

cierto modo publicado y con menor autonomía individual y colectiva que uno ordinario⁵¹. Con carácter general, su actuación está prevista en todos y cada uno de los momentos, desde el origen hasta el término de la relación⁵²; así, y sobre todo, serán los encargados de vigilar la salud y seguridad de los trabajadores discapacitados, como una manifestación más del derecho a la protección frente a los riesgos laborales, más específica en este caso y llevada a cabo a través de la emisión de informes preceptivos⁵³.

A pesar de ello, y sorprendentemente, a día de hoy los poderes públicos no los han llegado a crear⁵⁴, habiendo sido sus funciones atribuidas transitoriamente a las Unidades de Valoración (DT RD 1368/1985) y, a partir del RD 1300/1995, de 21 de julio, a los Equipos de Valoración de Incapacidades⁵⁵; sin embargo, es común la opinión doctrinal considerando que tales cometidos quedarían mejor residenciados en los Equipos de Valoración y Orientación dependientes del IMSERSO⁵⁶, en tanto son los competentes para reconocer la discapacidad, y por tanto, para alcanzar mejor conocimiento sobre su incidencia en el desempeño de un trabajo.

En la práctica, la incertidumbre y la elusión de responsabilidades han terminado «haciendo irreal ese control o supervisión administrativo» — como afirmaba la Exposición de Motivos del borrador de 2011, que atribuía a su vez tales competencias al Servicio Público de Empleo —, por lo que el actual XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, aplicable a los CEE, dispone en su art. 99 que «en todos aquellos casos en que según la norma jurídica aplicable sea obligatoria la obtención de un informe de un equipo multiprofesional, si estos no existen, será suficiente con la emisión de un informe motivado elaborado por los equipos profesionales del centro», en asunción de dudosa legalidad por la unidad productiva de cuanto corresponde necesariamente a un tercero ajeno a la relación laboral. Sea como fuere, la inexistencia de interven-

51 SEMPERE NAVARRO, A.V.: «El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo», *Aranzadi Social*, n.º 5, 1999, p. 56.

52 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., p. 132.

53 ESTEBAN LEGARRETA, R. y SOLÁ MONELLS, X.: «La protección de la seguridad y salud laboral de los trabajadores con discapacidad que prestan servicios en CEE», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., pp. 211 y ss.

54 Lo que también pone de manifiesto «la difuminación de la especialidad de dicha relación laboral», GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., p. 303.

55 Atribución y sucesión confirmada en STS 24 diciembre 2001 (recurso n.º 1901/2001; TOL4.966.396).

56 TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, Cizur Menor (Aranzadi), 2000, p. 175. o GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, cit., p. 307.

ción del equipo multiprofesional o del órgano que lo sustituya determinaría en estricta interpretación la nulidad de cualquier decisión empresarial o pacto entre las partes⁵⁷, resultando por tanto inaplazable su regulación y puesta en práctica⁵⁸.

Sentada la anterior precisión, a la hora de atender a la regulación de las condiciones de trabajo del discapacitado en esta relación laboral⁵⁹ cabe reiterar la idea de que en su origen, en su modificación por el RD 427/1999 y en su fallida renovación de 2011 siempre ha estado presente la progresiva equiparación con el contrato común, lo que podría incluso llegar a quebrar por completo su especialidad⁶⁰.

4.1.- Intermediación en el acceso al empleo y formalización del contrato

Manteniendo el antiguo monopolio del INEM en la intermediación laboral —lógico y común en la contratación subvencionada⁶¹, y adicionalmente en este supuesto como garantía del principio de igualdad de oportunidades⁶²— el CEE que quiera contratar a un discapacitado debe solicitarlo a la oficina de empleo proporcionando una relación de los puestos a cubrir y una descripción de las características técnicas y circunstancias personales y/o profesionales que deban reunir, facilitando esta un listado con los que, figurando inscritos como demandantes de empleo, considere adecuados a partir del informe de los equipos multiprofesionales y en atención al tipo y grado de discapacidad (art. 4 RD 1368/1985); en teoría, el CEE no está obligado a contratar a alguna de las personas sugeridas por la oficina de empleo, pero tampoco podría recurrir a otras distintas⁶³.

No cabe ignorar que en la práctica suele existir entre las partes un contacto o una selección —no es extraño hacerlo a través de la asociación a la que

57 STS 24 diciembre 2001 (recurso n.º 1901/2001; TOL4.966.396).

58 CORDERO GORDILLO, V.: «Consideraciones acerca de la especialidad de la relación laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo», *cit.*, p. 197.

59 Por extenso, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.; TASCÓN LÓPEZ, R.; ÁLVAREZ CUESTA, H. y QUIRÓS HIDALGO, J.G.: *Los minusválidos en el mercado laboral: incentivos a su contratación y régimen jurídico de su prestación de servicios*, León (Universidad), 2005, pp. 93 y ss.

60 RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *cit.*, p. 6.

61 ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La relación laboral especial. Algunas cuestiones vertebradoras de su régimen jurídico», *cit.*, p. 76.

62 TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, *cit.*, p. 156.

63 ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)», *cit.*, p. 237.

pertenece el trabajador y con la cual el CEE mantiene vínculos o por otras vías informales—, seguidos en su caso de la inscripción como demandante y de la indicación nominativa a la oficina de empleo de a quién se pretende contratar. Por tal motivo, cobra sentido permitir la intervención de las agencias de colocación privadas que cierto sector doctrinal viene reclamando⁶⁴ o, incluso, la contratación directa sin intermediación, manteniendo en su caso el preceptivo informe sobre la adecuación al puesto de trabajo⁶⁵, tal y como reflejaba el art. 6.3 del Proyecto de Real Decreto de 2011⁶⁶.

En tales supuestos, solo quedaría formalizar el contrato por escrito en el modelo oficial y registrarlo dentro de los diez días siguientes para la remisión de copia por la oficina de empleo al equipo multiprofesional correspondiente (art. 5 RD 1368/1985). Esta exigencia formal, y no la intermediación pública, es la que constituye el elemento indispensable en orden a controlar las ayudas económicas percibidas por el CEE, determinando su ausencia la pérdida de las mismas y la consideración como vínculo por tiempo indefinido y a tiempo completo⁶⁷.

4.2.- Modalidades contractuales y trabajo a domicilio

El art. 7.1 RD 1368/1985 admite la contratación laboral entre discapacitados y CEE bajo cualquiera de las múltiples modalidades existentes —de duración determinada o indefinida— debiendo entender realizada la expresa remisión no solo al ET sino a cualquier otra norma, admitiendo por tanto los de fomento del empleo de la Ley 43/2006⁶⁸.

No obstante, y en primer lugar, sigue matizando la regulación del contrato para la formación y permitiendo la ampliación de su duración hasta un máximo de cuatro años en atención a las circunstancias para alcanzar el nivel mínimo de conocimientos requeridos para desempeñar, exigiendo

64 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., p. 61.

65 De igual opinión, CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, cit., p. 349.

66 Más atrás en el tiempo, tal posibilidad fue valorada también en el *Plan de Medidas Urgentes para el Empleo de las Personas con Discapacidad*, acordado en 1997 entre el Gobierno y CERMI.

67 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., p. 88.

68 Como consta, la contratación en CEE presenta un menor porcentaje de temporalidad. En general, sin embargo, solo el 10,14 % del total de los contratos de personas con discapacidad (incluyendo también el empleo ordinario) fueron suscritos en 2020 por tiempo indefinido, de tal forma que si bien históricamente era característica de este colectivo una tasa de estabilidad más alta que el resto de la población, desde el año 2012 estas diferencias empiezan a igualarse, SEPE: *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2021* (Datos 2020), 2021, p. 43.

informe favorable del equipo multiprofesional sobre los contenidos formativos, pudiendo alcanzar hasta dos tercios de la duración del contrato y, en fin, eliminando, el carácter indispensable de esa enseñanza teórica cuando la discapacidad psíquica no permita su realización; obviamente, las referencias a su versión clásica —que excluía a los discapacitados del hoy día inexistente, como regla general, límite de edad— han de ser hechas en la actualidad, tras el RD-Ley 27/2021, de 23 de noviembre, por el que se prorrogan determinadas medidas económicas para apoyar la recuperación, el denominado de «formación en alternancia»⁶⁹.

En segundo término, y frente a la original prohibición del trabajo a domicilio⁷⁰, la versión vigente tras el RD 427/1999 lo permite salvo para los discapacitados psíquicos y con determinadas particularidades. En este sentido, requiere informe previo favorable del equipo multiprofesional sobre su adecuación a las características personales y profesionales del trabajador y posterior seguimiento anual sobre su contribución a la mejora personal y social en vistas a su integración en el mercado ordinario⁷¹, así como constancia expresa en el contrato de las adaptaciones técnicas necesarias para la realización de la actividad laboral y los servicios de ajuste personal y social (art. 7.3.c RD 1368/1985).

Manteniendo las citadas y necesarias cautelas, el teletrabajo puede favorecer la integración de los discapacitados, cualquiera que sea su tipo y grado de discapacidad, ampliando las oportunidades laborales y las potenciales actividades y emplazamientos de los CEE, e incluso constituyendo en sí mismo un nuevo yacimiento de empleo⁷²; de hecho, el Proyecto de 2011 eliminaba cualquier singularidad en esta relación especial respecto a esta modalidad, pues no en vano las mismas garantías son exigibles con carácter general en todo caso.

69 El borrador de 2011 remitía en bloque y sin especificación o particularidad alguna al art. 11.2 ET, manifestación de esa aproximación a la relación laboral ordinaria. En sentido contrario, la doctrina ha venido reclamando un contrato especial de formación para discapacitados, dotado de un régimen diferenciado del ordinario que permita su acogida en cualquier empresa que contrate con tal finalidad a estos trabajadores, GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., p. 87.

70 Defendida en su momento por la naturaleza y las características de esta relación laboral y por la necesidad de realizar las actividades de ajuste personal y social necesarias, difíciles de garantizar a domicilio, ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», *Tribuna Social*, n.º 91, 1998, p. 47.

71 Cumpliendo así funciones de supervisión y vigilancia, GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, cit., p. 66.

72 FUSTÉ MIQUELA, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, cit., p. 182.

4.3.- Períodos de prueba y de adaptación

Ante el silencio del RD 1368/1985, procede aplicar a esta prestación las normas que regulan la relación laboral común y, entre ellas, las relativas al pacto de prueba. Por tanto, concertar esta condición con arreglo a lo establecido en el ET no precisa más requisitos que aquellos contenidos en su artículo 14, sin intervención alguna de los equipos multiprofesionales y sin ser preceptiva su autorización, como confirmaba el art. 11 del Proyecto de 2011. Esta parece la mejor solución, en tanto impedir su establecimiento en este mercado protegido incidiría aún más en la preferencia de los CEE por los candidatos con minusvalías más leves frente a la inserción laboral de quienes padezcan una discapacidad mayor⁷³.

Por su parte, y aun cuando el citado borrador de 2011 lo eliminaba, la norma sigue contemplando la posibilidad de acordar un período de adaptación de hasta seis meses —a concretar por convenio colectivo— con una finalidad distinta, la de facilitar la adaptación profesional del trabajador para el desempeño de las tareas que constituyen el contenido de su puesto de trabajo o, en su caso, completar la formación necesaria⁷⁴, cuya necesidad y condiciones han de ser determinadas por el equipo multiprofesional⁷⁵.

4.4.- Remuneración

La contraprestación por los servicios prestados queda sometida a las condiciones reguladas en el ET, si bien teniendo en consideración las dificultades a que se enfrentan los discapacitados a la hora de encontrar empleo, incluso en un CEE, el legislador ha previsto determinadas peculiaridades (art. 12 RD 1368/1985).

73 ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», *cit.*, p. 51. En los Tribunales, afirmando que «si no se da la oportunidad al empresario de comprobar que el trabajador está realmente capacitado para el cumplimiento de su trabajo se estaría con toda probabilidad —indirecta e involuntariamente— dificultando la colocación de estos trabajadores», SSTSJ Cataluña 24 febrero 2000 (sentencia n.º 1745/2000) y Comunidad Valenciana 26 enero 2001 (recurso n.º 3669/2000).

74 «La necesidad de comprobar el necesario ajuste entre las condiciones personales del discapacitado con el puesto de trabajo prima sobre la valoración de sus aptitudes profesionales y personales», GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, p. 96.

75 Sin que pueda establecerse en convenio colectivo o por pacto entre las partes, a diferencia del período de prueba, PÉREZ AMORÓS, F.: «La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, pp. 120-122.

La primera radica en la necesidad de pedir y lograr la conformidad del equipo multiprofesional para implantar incentivos al rendimiento, con el fin de evitar que tal medida genere riesgos para su salud física o psíquica⁷⁶, concibiendo la discapacidad como escudo frente al mayor perjuicio que pudiera representar la consecución de ese esfuerzo más que como factor negativo para negar un posible mayor rendimiento a través del estímulo económico⁷⁷.

La segunda, tal y como sucede en la relación ordinaria, impone la obligación al empresario de pagar dos gratificaciones extraordinarias al año, pero fijando imperativamente la cuantía mínima para cada una de ellas en treinta días de salario —entendiendo por tal la totalidad, no sólo el salario base⁷⁸—, ante la presumible debilidad de estos trabajadores en la negociación colectiva.

La tercera incorpora la posibilidad de celebrar el contrato a bajo rendimiento, verdadera novedad en el Derecho español⁷⁹, entendiéndose como tal aquel en el cual el trabajador discapacitado, aun prestando sus servicios durante una jornada de trabajo ordinario⁸⁰, lo hace con un rendimiento inferior al normal en un 25 %, disminuyendo su salario hasta en ese porcentaje —sin que en ningún caso pueda dar lugar a un importe inferior al del SMI, como precisaba el Proyecto de 2011—, siempre y cuando sus circunstancias personales lo requieran y constatada tal circunstancia por el equipo multiprofesional correspondiente⁸¹.

Por lo demás, cabe recordar que los salarios de las personas con discapacidad, a pesar del mayor coste de la vida para este colectivo, están por

76 SEMPERE NAVARRO, A.V.: «El trabajo de los minusválidos tras el RD 427/1999, de 12 de marzo», *cit.*, p. 55.

77 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, p. 118.

78 CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, *cit.*, p. 381 o IGARTUA MIRÓ, M.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, *cit.*, p. 138.

79 La finalidad de tal pacto es, ciertamente, reequilibradora y compensadora del interés empresarial y fue largamente demandada por el sector de discapacitados mentales como imprescindible para poder compatibilizar la garantía al puesto de trabajo con el mantenimiento económico de los CEE, permitiendo así su incorporación a la Seguridad Social como trabajadores activos y no como meros beneficiarios, SÁNCHEZ-CERVERA SENRA, J.M. y SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, J.M.: *Los trabajadores discapacitados*, *cit.*, p. 155.

80 «El elemento de comparación se sitúa en el rendimiento que desde un primer momento hubiera resultado exigido, y cumplido por el trabajador, en atención al puesto de trabajo y categoría que este desempeñara, y en atención al cual se hubiera prefijado también inicialmente el salario a percibir», GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, p. 115.

81 A su vez, los equipos multiprofesionales acreditarán la recuperación del rendimiento normal y, consecuentemente, el cobro del salario sin disminución, TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, *cit.*, p. 168.

debajo de la media nacional⁸², por lo que la necesaria equiparación debe quedar ligada a la mejora de las cualificaciones, pues conforme ya se apuntó presentan un nivel educativo inferior. Junto a medidas puntuales como la de permitir los incentivos por rendimiento —cuya prohibición desaparecía en el borrador de 2011—, cabría demandar otras como el desarrollo de planes de formación de calidad, individualizados y adaptados a las necesidades del mercado con protagonismo de las unidades de apoyo y los servicios públicos de empleo o la conveniente equiparación retributiva entre los convenios colectivos propios de los CEE y los sectoriales de la actividad desarrollada⁸³.

4.5.- Tiempo de trabajo

La reforma operada en el año 1999, al reenviar la regulación de la distribución de la jornada a la legislación común, contribuyó a flexibilizar el reparto del tiempo de trabajo, eliminando la tuitiva prohibición de superar el tope diario de ocho horas⁸⁴. Por el contrario, permanece la de realizar horas extraordinarias —salvo las necesarias para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios—, opción criticada por la doctrina cuando al tiempo permite realizar trabajo nocturno, a turnos, etc.⁸⁵, y máxime a la luz de la remisión total y sin peculiaridad alguna que el borrador de 2011 hacía en materia de jornada de trabajo, horas extraordinarias, descansos, fiestas, vacaciones y permisos al ET, a sus normas de desarrollo y al convenio colectivo aplicable.

Por último, el art. 13 RD 1368/1995 reconoce un permiso laboral con dos variantes⁸⁶ para asistir a tratamientos de rehabilitación médico-funcionales y para participar en acciones de orientación, formación y readaptación

82 El salario medio por hora en hombres sin discapacidad es de 16,7 €, siendo solo de 14,1 € cuando son discapacitados; en mujeres, las cifras son de 15 € y 13,3 €, respectivamente; INE: Indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; Indicador 8.5.1. Ingreso medio por hora de las personas empleadas, desglosado por sexo, edad, ocupación y personas con discapacidad; disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>.

83 FUNDACIÓN ONCE, FEACEM Y KPMG: *Presente y futuro de los Centros Especiales de Empleo*, 2013, p. 9 y, por extenso, pp. 219 y ss.

84 En definitiva, le es aplicable la regulación estatutaria, admitiendo por tanto la distribución irregular, como pone de manifiesto también su regulación en el XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, PÉREZ AMORÓS, F.: «La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario», *cit.*, p. 143.

85 ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad*, *cit.*, pp. 284 y 380.

86 CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, *cit.*, p. 379.

profesional⁸⁷, con derecho a remuneración siempre que tales ausencias no excedan de diez días en un semestre —computados en su conjunto si no fueran consecutivos⁸⁸— o la superior duración que pueda fijarse por convenio o acuerdo⁸⁹. Sin embargo, la escasa duración de este permiso redundaría en perjuicio del discapacitado que precise de estas acciones, por lo que la finalidad de esta relación laboral y la necesidad de asegurar la prestación de los servicios de ajuste personal y social permite sugerir la imputación de la responsabilidad y el coste al CEE⁹⁰.

4.6.- Vicisitudes contractuales

El Reglamento reenvía nuevamente la regulación de las vicisitudes de la prestación de servicios a la normativa común, exigiendo únicamente informe del equipo multiprofesional con carácter previo a la adopción y ejecución de decisiones empresariales sobre movilidad funcional y geográfica, suspensión y modificación sustancial de las condiciones de trabajo (arts. 14, 15 y 17 RD 1368/1985).

Cabe añadir, no obstante, que el art. 11.3 RD 290/2004 reconoce al trabajador de un enclave contratado por la empresa colaboradora, y el art. 3.3 RD 870/2007 al que lo sea por una ordinaria en el marco de un programa de empleo, en ambos casos provenientes de un CEE, una excedencia voluntaria en los términos de los arts. 46.2 y 5 ET y el convenio aplicable. Desde luego, potenciar el tránsito a la empresa común requiere algún privilegio adicional para ayudar a vencer el recelo y la incertidumbre de dejar el trabajo desempeñado en el CEE, reconociendo por ejemplo el derecho a la reserva del puesto por un determinado período —frente a la mera preferencia «al reingreso en las vacantes de igual o similar categoría a la suya que hubiera o se produjeran» (art. 46.5 ET)— o eliminando el requisito de antigüedad de un año (art. 46.2 ET)⁹¹.

Mejorando la vigente redacción legal, el Proyecto de 2011 introducía en beneficio de cuantos tuvieran una antigüedad mínima de un año, cualquiera

87 Defendiendo que «no tiene por qué referirse exclusivamente a la formación ocupacional», BRAVO SANTAMARÍA, S. y CANO GALÁN, Y.: «La relación laboral especial de personas con discapacidad en centros especiales de empleo (análisis del RD 1368/1985, de 17 de julio)», *cit.*, p. 374.

88 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, p. 103.

89 Es decir, cabe disfrutar igualmente de los que excedan de la duración prevista, pero en tal caso sin retribución, PÉREZ AMORÓS, F.: «La relación laboral especial de los discapacitados que trabajan en Centros Especiales de Empleo (I): forma del contrato, capacidad para contratar como trabajador, tiempo de trabajo y salario», *cit.*, p. 138.

90 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, p. 103.

91 Proponiendo también tal excedencia cuando el contrato se realiza directamente, al margen de los citados supuestos legales, como se contempla en algunos convenios colectivos, CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*, *cit.*, pp. 387 y ss.

que fuera su modalidad contractual, una excedencia «por movilidad laboral» para concertar en el plazo de diez días desde su baja en el CEE un contrato indefinido con otra empresa, por un período de hasta dos años —o por el tiempo que le restara para finalizar su contrato, si el mismo fuera temporal— durante el cual se le reconocía la reserva del puesto en el CEE y pudiendo a su término solicitar el reconocimiento de otra voluntaria.

Por su parte, aun cuando resulta una vicisitud habitual en el sector, especialmente para cuantos CEE prestan servicios a terceras empresas mediante contratas, el RD 1368/1985 guarda silencio sobre los supuestos de sucesión empresarial (art. 44 ET), cuya aplicación en esta sede suscitó dudas y abundante litigiosidad y de cuya definitiva solución dependía la posibilidad de dar el paso al mercado ordinario, continuar en el mercado protegido, perder el trabajo o cambiar el lugar de la prestación de servicios. En la actualidad, el criterio jurisprudencial ya consolidado⁹² sostiene que la subrogación empresarial impuesta por el convenio colectivo sectorial aplicable por razón de la actividad objeto de la contrata resulta de obligado cumplimiento tanto para la empresa saliente como para la nueva adjudicataria, aun cuando alguna de ellas sea un CEE y aunque suponga la transmisión o asunción de trabajadores discapacitados o no para una u otra⁹³, lo cual redundará en la estabilidad en el empleo.

En cualquier caso, además, el art. 27 XV convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, aplicable como acuerdo sectorial a los CEE, contiene también la necesaria subrogación incluso cuando «implicara la transformación de un contrato formalizado al amparo de la relación laboral de carácter especial en CEE en un contrato y relación laboral ordinaria de personas con discapacidad», precisando que si la nueva adjudicataria fuera un CEE podrá asumir «hasta el número máximo de trabajadores sin relación laboral de carácter especial que la propia regulación legal permita» pero, al tiempo y en clara previsión *contra legem*, admite como excepción que mientras mantenga la contrata “podrá subrogarse en la totalidad de la plantilla de los trabajadores de la empresa saliente».

4.7.- Extinción

Los supuestos de extinción de la relación laboral especial son iguales a los de la normativa común, permitiendo la decidida voluntariamente por el trabajador discapacitado sin intervención de los equipos multiprofesionales y sin ofrecer un sistema de recolocación más exigente⁹⁴; no obstante, incorpora

92 Contenido en, entre otras, SSTs 21 octubre 2010 (recurso n.º 806/2010; TOL1.998.028) o 4 octubre 2012 (recurso n.º 3163/2011; TOL2.667.650).

93 Por extenso, FUSTÉ MIQUELA, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», *cit.*, pp. 199 y ss.

94 ESTEBAN LEGARRETA, R.: «La relación laboral especial de los minusválidos», *cit.*, p. 53.

ciertas diferencias al hilo de la incapacidad *ab initio* del empleado, habiendo sido derogado con carácter general por la Ley 1/2020, de 15 de julio, el despido por absentismo tradicionalmente regulado por el art. 52.d) ET y, por tanto, resultando inaplicables las especialidades todavía contempladas al respecto por el art. 16.2.d) RD 1368/1985.

En primer lugar, la ineptitud del trabajador conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa precisa informe del equipo multiprofesional⁹⁵, cuya omisión determina la nulidad del despido *ex art.* 53.4 ET. En tanto la existencia con anterioridad al período de adaptación o de prueba impide su alegación con posterioridad, tal ineptitud deberá atender a la agravación de la discapacidad o una nueva contingencia no relacionada con la misma⁹⁶.

En segundo término, la falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo debe ser también constatada por el equipo multiprofesional, siempre y cuando dichos cambios sean razonables y hayan transcurrido, como mínimo, tres meses desde que se introdujo la modificación. Asimismo, en un último intento para conservar la prestación de servicios, la empresa puede ofrecer un curso de reconversión o de perfeccionamiento profesional —cuyo contenido y seguimiento le es «hurtado» al control del equipo multiprofesional⁹⁷—, quedando el contrato en suspenso por el tiempo necesario y hasta el máximo de tres meses, siguiendo el trabajador percibiendo su retribución.

En fin, la reforma legal efectuada por el RD 427/1999 permitió el recurso al despido objetivo basado en causas económicas, organizativas, técnicas o de producción, siempre y cuando medie informe del equipo multiprofesional y se mantenga el nivel del 70 % de empleados con discapacidad (art. 16.c RD 1368/1985, debiendo atender a la vigente definición de las causas justificativas en el precepto estatutario)⁹⁸. Así, los CEE afrontarán mediante

95 La inexistencia de previsiones sobre la recolocación del trabajador deja como alternativa, junto a la búsqueda de otro empleo, la anticipación de la edad de jubilación al amparo del RD 1539/2003, de 5 de diciembre, o una improbable incapacidad permanente habitualmente denegada cuando las deficiencias existen con anterioridad al alta, FUSTÉ MIQUELA, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», *cit.*, pp. 194 y 195.

96 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, pp. 128-129 y FUSTÉ MIQUELA, J.M.: «Contratación, extinción del contrato y subrogación contractual», *cit.*, p. 193.

97 TUSET DEL PINO, P.: *La contratación de trabajadores minusválidos*, *cit.*, p. 172.

98 A diferencia de otras causas de extinción, al estar relacionado con motivos atinentes al CEE y no al trabajador, no parece que el informe deba tener por objeto la efectiva concurrencia de la causa, sino más bien otras como la corrección de la conducta empresarial en la elección de los afectados, las medidas necesarias para atenuar o reducir sus efectos o las posibilidades de recolocación, CORDERO GORDILLO, V.: *Régimen jurídico del empleo*

reducciones de plantilla situaciones económicas negativas o dificultades de funcionamiento que puedan poner en peligro su propia subsistencia y, en consecuencia, el cumplimiento de su finalidad social⁹⁹.

4.8.- Derechos colectivos

Los derechos de representación colectiva y reunión quedan remitidos a la normativa común, expresión que interpretada en sentido amplio ha de incluir también los de información, consulta y participación en la empresa, libertad sindical, huelga y adopción de medidas de conflicto colectivo, como mejor describe el Proyecto de 2011, precisando este además que «en las elecciones a órganos de representación, la empresa deberá adoptar cuantas medidas sean necesarias y razonables para permitir a los trabajadores con discapacidad el ejercicio de sus derechos»¹⁰⁰.

Por su parte, en materia de negociación colectiva se estará a lo dispuesto en el Título III ET, pero para los convenios con ámbito superior a la empresa el art. 21 RD 1368/1985 reconoce legitimación a las asociaciones que pudieran contar con idéntico grado de representación en el sector correspondiente al exigido en el ámbito laboral común por el artículo 87 ET. La escasa claridad del precepto —aun con la buena voluntad de evitar vacíos normativos— abre la puerta a diversas interpretaciones¹⁰¹: de un lado, entender realizada la referencia a asociaciones patronales específicas de CEE, en cuyo caso no existiría peculiaridad alguna que reseñar porque exige por remisión y comparación la misma representatividad; por otra parte, considerar la alusión referida a las asociaciones de personas con discapacidad en sustitución de sindicatos, lo que a su vez podría ser alternativamente entendido como interlocutores adicionales a los realmente legitimados¹⁰² o con exclusividad, constituyendo esto último una vulneración del principio de jerarquía al reconocer la norma

de las personas con discapacidad, cit., pp. 402-403. De hecho, el borrador de 2011 omitía este supuesto de despido, siendo aplicable la norma estatutaria sin especialidad alguna y, por tanto, eliminando la necesidad del citado informe.

- 99 RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Centros especiales de empleo y cuota de reserva para trabajadores con minusvalía», *cit.*, p. 5.
- 100 Si bien cabe constatar la escasa actividad sindical en el sector y la ausencia en muchos casos de órganos de representación unitaria, GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo, cit.*, p. 138.
- 101 Por extenso, SOLÁ MONELLS, X.: «La negociación colectiva en los centros especiales de empleo. Aspectos estructurales», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo, cit.*, p. 449 y ss.
- 102 CORDERO GORDILLO, V.: «Consideraciones acerca de la especialidad de la relación laboral de las personas con discapacidad en centros especiales de empleo», *cit.*, pp. 206-207.

reglamentaria una facultad negociadora a sujetos distintos de los previstos en la de rango superior¹⁰³, dando lugar en su caso a un pacto de eficacia limitada¹⁰⁴.

Aun cuando la redacción del citado art. 21 RD 1368/1985 no ha sido alterada desde su promulgación —permaneciendo exactamente igual en el borrador de 2011— es preciso tener en cuenta que las reglas actuales de legitimación para la negociación de convenios colectivos sectoriales, derivadas de modificaciones posteriores en el tiempo y contenidas en los arts. 87 y 88 ET, dan respuesta ya a los supuestos de déficit representativo en favor de las organizaciones empresariales y las asociaciones obreras más representativas a nivel estatal o autonómico, por lo que desplazarían la aplicación de la especialidad analizada y originariamente destinada, precisamente, a subsanar tal carencia; de hecho, tal ha sido la solución utilizada en el XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad —y en sus versiones anteriores—, así como en los autonómicos existentes.

V.- LOS ENCLAVES LABORALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO ORDINARIO DE DISCAPACITADOS CON ESPECIALES DIFICULTADES

El legislador, con el fin de aportar un elemento más de fomento de la integración de discapacitados en las empresas ordinarias, implementó los enclaves laborales como nexo entre el empleo protegido y el común, consistiendo en un contrato celebrado entre una empresa «colaboradora» del mercado ordinario de trabajo para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con su actividad normal y un CEE que aporta a tal fin un grupo de trabajadores con discapacidad desplazados temporalmente al centro de trabajo de aquella (art. 1.2 RD 290/2004, de 20 de febrero)¹⁰⁵. De esta forma, permite a la primera el cumplimiento alternativo de la cuota de reserva de discapacitados (art. 2.1.d RD 364/2005, de 8 de abril) y al segundo incrementar sus cifras de contratación y mantener el empleo¹⁰⁶.

103 ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «La regulación especial del trabajo de los minusválidos (I y II)», *cit.*, pp. 240-241.

104 GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de minusválidos en Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, pp. 137-138 y ESTEBAN LEGARRETA, R.: *Contrato de trabajo y discapacidad*, *cit.*, p. 204.

105 Un completo estudio de su régimen jurídico en ESTEBAN LEGARRETA, R. y FUSTÉ MIQUELA, J.M.: «Los enclaves laborales de Centros Especiales de Empleo en empresas ordinarias», en AA.VV. (ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F., Dirs.): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, *cit.*, pp. 349 y ss.

106 MENÉNDEZ CALVO, R., «Integración laboral de las personas con discapacidad: modelo legal tras la reforma de 2012», *cit.*, p. 241.

Los concretos empleados serán seleccionados por el CEE, quienes mantendrán la relación laboral especial, conservando esta la facultad disciplinaria y los poderes de dirección y organización en el enclave, con el único requisito de que al menos el 60 % de ellos deben presentar especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo, considerando como tal a las personas con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual en un grado igual o superior al 33 %, aquellas con discapacidad física o sensorial en un porcentaje igual superior al 65 % o, en fin, mujeres no incluidas en alguno de los dos grupos anteriores (art. 6 RD 490/2004).

La duración mínima del enclave será de tres meses y la máxima de tres años, pudiendo existir prórrogas por periodos no inferiores a tres meses hasta alcanzar la indicada como límite. Transcurrido el tope permitido, cabrá excepcionalmente una adicional de hasta otros tres años cuando el CEE acredite la contratación indefinida de trabajadores del enclave —uno o dos, según tenga hasta 20 o más— por la empresa colaboradora u otra distinta del mercado ordinario (art. 5.2 RD 490/2004).

Es común la opinión doctrinal —con ciertas reticencias de las administraciones públicas competentes— considerando que los expuestos requisitos legales resultan de obligado cumplimiento cuando el enclave constituye una medida alternativa a la cuota de reserva en favor de trabajadores discapacitados; pero no en el resto de supuestos, pues aun cuando tal prestación pueda estar guiada por el propio RD 290/2004 no deja de ser una contrata del art. 42 ET¹⁰⁷, lo que amplía el ámbito de actuación de un CEE y la empleabilidad de los discapacitados en empresas ordinarias porque en tales supuestos se flexibiliza su composición y se rebaja el número o porcentaje de empleados con especiales dificultades a incluir.

Sea como fuere, el número de enclaves celebrados en sus poco más de quince años de vida ha sido ínfimo, explicado tal vez por la ausencia de obligación o compromiso por parte de la empresa colaboradora de integrar definitivamente a trabajadores del enclave, lo cual a su vez hubiera provocado a buen seguro un fracaso aún mayor a pesar de los incentivos económicos que la posterior contratación indefinida reporta (arts. 12 y ss. RD 290/2004)¹⁰⁸.

107 Especialmente, porque no se prevé ningún tipo de sanción en caso de incumplimiento del RD 290/2004, CORDERO GORDILLO, V.: Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad, *cit.*, p. 443.

108 GARCÍA SABATER, A.B.: *Necesidades especiales de apoyo laboral en colectivos con discapacidad. En particular, el empleo protegido*, *cit.*, p. 333.

CAPÍTULO IX

LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD Y LAS BUENAS PRÁCTICAS LLEVADAS A CABO EN LAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL CON ATENCIÓN ESPECIAL A LA EDAD, ORIENTACIÓN SEXUAL, ETNIA, RELIGIÓN Y CONDICIÓN SOCIAL

Juan José Fernández Domínguez

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León*

Patricia Prieto Padín

*Profesora ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Burgos*

SUMARIO. I.- REPASANDO A VUELA PLUMA LA HISTORIA Y LA REALIDAD NORMATIVA ACTUAL. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA SOCIAL Y "OTRAS CAUSAS" DE POSTERGACIÓN SOCIAL. 1.1.- Las otras causas de discriminación y la economía social en el ordenamiento internacional. 1.2.- La conexión entre los colectivos postergados por motivos distintos al género o la discapacidad y la economía social en España. II.- LO QUE LA REALIDAD MUESTRA. 2.1.- Edad e incorporación a las entidades de economía social. 2.2.- La nacionalidad como elemento en la incorporación a entidades de economía social y su incidencia en las condiciones de trabajo. III.- LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN FAVOR DE LOS COLECTIVOS AFECTADOS. 3.1.- La actuación sobre factores que conducen a la postergación laboral y frecuentes supuestos de doble o múltiple discriminación. 3.2.- Las cooperativas de iniciativa social. 3.3.- Las medidas contenidas en la Estrategia FSE+ 2021-2027 (y en la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020). 3.4.- Aprendiendo a través de ejemplos de buenas prácticas

I.- REPASANDO A VUELA PLUMA LA HISTORIA Y LA REALIDAD NORMATIVA ACTUAL. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA SOCIAL Y «OTRAS CAUSAS» DE POSTERGACIÓN SOCIAL

De alzar la mirada a las primeras inquietudes que toman forma de acciones sistematizadas dirigidas a combatir la desigualdad laboral, cabría remontarse a los años 70, cuando en Europa aparece toda una batería de medidas entonces centradas en la igualdad de oportunidades entre trabajadores masculinos y femeninos, que en el título de empleo incorporado al Tratado de Ámsterdam pronto encontrarán anclaje legal.

La Cumbre de Luxemburgo de 1997, donde nace la Estrategia Europea de Empleo (conocida como «Proceso de Luxemburgo»), contiene el diseño de una auténtica política al efecto, coordinada entre los Estados miembros a través de planes nacionales, donde los aspectos de empleo crecen en un entorno de conciencia integradora que, en un primer momento (la Directrices para 1998), recogen la perspectiva clásica de «reforzar las medidas sobre igualdad de oportunidades» con el fin de «facilitar un aumento de índice de actividad femenino y de las personas con discapacidad».

Cabrá apreciar así la incorporación de otro colectivo, las personas discapacitadas, que se une a la preocupación de género clásica. Más aún, y apenas tres años después, las Directrices de Empleo aprobadas por el Consejo para coordinar las políticas nacionales durante 2001 (Decisión del Consejo 2001/63/CE, de 19 de enero de 2001) identificaron, en la que hace su número 7, relativa a la lucha contra la discriminación, la necesidad de promover la integración social mediante la incorporación al mundo laboral de aquellos «grupos de individuos que se enfrentan a dificultades particulares para adquirir las cualificaciones necesarias, acceder al mercado de trabajo y mantenerse en el mismo». En tal sentido, valoraban que resultaba preciso «adoptar un conjunto coherente de políticas que faciliten la integración social mediante el apoyo a la inclusión de los grupos y los individuos desfavorecidos en el mundo del trabajo y permitan luchar contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo y dentro de él».

De este modo trasladaban sobre cada Estado el triple reto a partir del cual su planificación:

- «Detectará y combatirá todas las formas de discriminación que obstaculicen el acceso al mercado de trabajo, a la educación y a la formación.
- Abrirá vías consistentes en medidas eficaces de prevención y de política activa para promover la integración en el mercado de trabajo de grupos de individuos en situación de riesgo o desventaja, a fin de evitar la marginación, la aparición de “trabajadores pobres” y la deriva hacia la exclusión.

- Tomará las medidas apropiadas para cubrir las necesidades de las personas con discapacidad, de las minorías étnicas y de los trabajadores migrantes en lo que se refiere a su integración en el mercado de trabajo y, si ha lugar, fijará objetivos nacionales al respecto».

La evolución en lo jurídico tiene su correlato en las decisiones económicas, con la aprobación por el Consejo, el 21 de noviembre de 1999, de un paquete de reglamentos de Fondos estructurales para el período 2000-2006 (conocidos como Agenda 2000). Entre las nuevas iniciativas comunitarias figuraba de manera destacada la intitulada EQUAL, continuación de las previas conocidas como ADAPT y EMPLEO, entre cuyos objetivos se situaba el relativo a la definición de nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en lo relativo al acceso al mercado de trabajo.

Concebido como un campo experimental cuya finalidad radicaba en analizar las causas de postergación laboral y proponer nuevas formas para luchar contra ella, otorgó particular atención a «la ejercida por razones de sexo, raza u origen étnico, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual». Vino a abrir, y de manera expresa, el espectro a todos los factores de discriminación mentados en los arts. 136 y 137 del Tratado Constitutivo en su versión de Ámsterdam, sin limitarse al género o la discapacidad como elementos de atención prácticamente exclusivos.

De hecho, y como consecuencia con tal opción de partida, dentro de las ocho áreas temáticas, además de las clásicas destinadas a la igualdad de oportunidades para mujeres que conformaron pilar propio (áreas 7 y 8), aparecieron otras tres mucho más abiertas: así, dentro del pilar dedicado a la capacidad de inserción profesional, se aludía de manera expresa a «facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que experimentan dificultades para integrarse o reintegrarse en el mercado de trabajo» (área 1) y a «combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo» (área 2); por su parte, aquel destinado a la adaptabilidad recogía la promoción de «la formación permanente y las prácticas laborales integradoras que fomenten la contratación y la permanencia en el empleo de las personas que experimentan discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo» (área 5).

1.1.- Las otras causas de discriminación y la economía social en el ordenamiento internacional

El hecho de haber acometido este breve recorrido a lo largo del tiempo como pórtico, y haber recalado en el último período importante reseñado, tiene el sentido de destacar el momento histórico en el cual el diseño de la iniciativa comunitaria novedosa por tantos motivos, pero también por

la ampliación expresa de colectivos beneficiarios¹, viene a hacer coincidir, dentro del pilar 4 (destinado al espíritu de empresa), el afán por «reforzar la economía social (el tercer sector), en particular los servicios de interés para la comunidad, dedicando especial atención a la mejora de la calidad de los puestos de trabajo». Vínculo cuya lectura permitía vislumbrar una gran capacidad para la creación de puestos de trabajo y la inserción de colectivos con especiales dificultades a la hora de acceder al empleo sin depender de las fluctuaciones económicas (al ser relativamente estables en la ocupación no solo cuando el ciclo económico es alcista, sino también en situaciones de crisis), lo cual lo diferencia de manera apreciable, por su resiliencia y adaptación, de las empresas no participativas del sector privado²; aportando inclusión e integración social, así como un cimiento sólido de la autoestima personal relacionada con las distintas dimensiones de la vida³.

Bien cabrá aludir, por consiguiente, a un modelo de empresas viables y sostenibles en las cuales los socios aparecen identificados con sus fines, al apreciar un proyecto convertido en garantía de una ocupación mucho más difícil fuera de tal entorno; también una vida profesional digna, porque prioriza valores (ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad) que revierten positivamente en el trabajador y, a través de su acción, a la consecución de una sociedad más justa en beneficio de la ciudadanía⁴.

Tal ha sido así por cuanto con el paso del tiempo, si bien se detectan deficiencias en su concepción que le restan potencial y hasta visibilidad, las entidades de la economía social y solidaria ha tenido la virtud de conferir al trabajo un papel que va más allá de considerar un mero factor productivo a quien lo desempeña, contemplándolo como un medio para el desarrollo de sus capacidades de iniciativa y creatividad, esfuerzo en grupo, gestión y organización.

-
- 1 Los elementos de novedad, también en lo relativo a la atención a los distintos factores de discriminación, en Ruíz URRESTARAZU, E. *et al.*: «La iniciativa comunitaria EQUAL: definición, fundamentos y organización», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 39, 2005, pp. 314-318, en: <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/507>
 - 2 CABRA DE LUNA, M.A. y SASTRE CAMPO, A.: «La lucha contra la discriminación y la desigualdad en el mercado laboral (Iniciativa EQUAL) y la Economía Social», *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, n.º 75, 2001, pp. 123-124.
 - 3 PÉREZ DE MENDIGUREN CASTRESANA, J.C.; ETXEZARRETA ETXARRI, E. y GURIDI ALDANONZO, L.: «Economía social, empresa social y economía solidaria: diferentes conceptos para un mismo debate», *Papeles de Economía Solidaria*, n.º 1, 2009, pp. 31-33, en: https://base.socioeco.org/docs/papeles_es_1_reaseuskadi.pdf.
 - 4 CUEVAS GALLEGOS, J.: *Las cooperativas de trabajo asociado: otras formas de creación de empleo*, Granada (Comares), 2011, pp. 18-35.

Por este motivo, extraña que sean muy pocos los instrumentos normativos internacionales que dedican su atención a conectar la economía social con otros rasgos distintos al género/sexo o la discapacidad. Sin ánimo exhaustivo, y conscientes del rango que ostentan, cabría mencionar, en primer lugar, dos provenientes de la OIT.

El primero que merece una reseña expresa es la Recomendación n.º 169 sobre política de empleo (disposiciones complementarias). Elaborada allá por 1984, en su apartado 7 recibe una declaración general de conformidad con la cual las políticas, planes y programas elaborados por los Estados y destinados a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, «deberían estar encaminados a eliminar toda discriminación y a asegurar a todos los trabajadores la igualdad de oportunidades y de trato». Sin embargo, es en su punto III, destinado al «Empleo de jóvenes y de grupos y personas desfavorecidas», donde cabrá encontrar una llamada más clara, cuando su apartado 15 alude a cómo, «en el contexto de una política global del empleo, los Miembros deberían adoptar medidas con miras a satisfacer las necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, como ciertas mujeres, ciertos trabajadores jóvenes, los inválidos, los trabajadores de edad, los desempleados por largos períodos y los trabajadores migrantes que sean encuentren legalmente en su territorio. Dichas medidas deberían ser compatibles con las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo relativos al empleo de esos grupos y con las condiciones de empleo establecidas con arreglo a la legislación y práctica nacionales». Lejos de quedarse en una enunciación de colectivos afectados por la postergación mucho más gráfica de lo habitual, su valor se incrementa de manera notable cuando en el apartado siguiente recoge el cruce subjetivo y objetivo mentado, para establecer, entre las medidas que cabría incluir, la enunciada en su letra «(i) programas de promoción de empleos independientes y de cooperativas de trabajo».

Posición sostenida en el tiempo y que actualiza en la «Declaración del Centenario para el futuro del trabajo, 2019». En ella recuerda, por supuesto, su compromiso con la igualdad de género en el trabajo como uno de los objetivos salientes, al que dedica más espacio y detalle [apartado II A vii] y sobre el cual vuelve a insistir *a posteriori* en el contexto del mundo del trabajo en transición [apartado III A i)]; sin embargo, también tiene un lugar para destinárselo a otros colectivos, conforme hace cuando efectúa una alusión específica a «fomentar medidas que ayuden a los trabajadores de edad a ampliar sus opciones, optimizando sus oportunidades de trabajar en condiciones buenas, productivas y saludables hasta la jubilación, y permitir un envejecimiento activo» [apartado II A v)]; o, también, en la cláusula final abierta, con aquella otra mención a «asegurar la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo para las personas con discapacidad, así como para otras personas en situación de vulnerabilidad».

Recuento de colectivos a completar con la vía objetiva dada por «apoyar el papel del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo, promoviendo un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles, en particular las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como las cooperativas y la economía social y solidaria, a fin de genera trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida» [apartado II A ix)]⁵.

El marco europeo, del cual se han esbozado sus orígenes, obliga a tomar en consideración las referencias incorporadas a los arts. 10 («en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual») y 19 (cuando faculta al Consejo, por unanimidad y previa aprobación del Parlamento Europeo, a «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual») del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Principio inspirador, por tanto, de todas las políticas y acciones, pero que, en cuanto hace en particular a la Política Social recogida en su Título X, «resulta un tanto decepcionante una vez más», pues no hace referencia expresa a otros rasgos de postergación distintos al género⁶. Así, el art. 151 alude con carácter amplio e inespecífico a «la lucha contra las exclusiones», y el art. 153.1 precisa a este fin que «la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: (...) h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral sin perjuicio del art. 166» (...); i) «la lucha contra la exclusión social». Remisión interna a la propia norma que completa la preocupación con medidas de acción de la Unión orientadas, entre otros fines, a «facilitar la inserción y la reinserción profesional» (art. 166.2.2.º).

A su vez, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su Capítulo III referido a la igualdad, incluye una acepción muy amplia del principio de no discriminación, enunciando los variadísimos factores que pueden llevar a la misma («y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes, étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orienta-

5 Una adecuada valoración en su contexto en EDITORIAL: «La OIT y el reconocimiento a las cooperativas y a la economía social en su Declaración por el futuro del Trabajo», *Idelcoop*, n.º 228, 2019, pp. 48-53, en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/228/oit-y-reconocimiento-cooperativas-y-economia-social-su-declaracion-futuro-del-trabajo>

6 La opinión, en relación a la discapacidad y la alternativa cooperativa, pero susceptible de ser trasladada a los otros rasgos de la igualdad, quizá con la excepción del género, en LARRAZÁBAL BASAÑEZ, S.: «Régimen jurídico de la discapacidad y alternativa cooperativa para la inserción laboral de las personas con discapacidad», en AA.VV. (ARRIETA IDIAKEZ, F.J., Dir.): *Cooperativas y empleo de calidad para las personas con discapacidad*, Cizur Menor (Aranzadi-Thomson), 2019, p. 83.

ción sexual», art. 21.1); para, a renglón seguido, incidir de manera específica en la no discriminación por razón de nacionalidad dentro del espacio común (art. 21.2) y, por cuanto aquí y ahora importa (pues mención específica obra respecto a la igualdad entre hombres y mujeres —art. 23— e integración de las personas discapacitadas —art. 26—), recibir una genérica alusión a que «la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística» (art. 22), así como a los derechos de las personas mayores «a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural» (art. 25), sin aludir en concreto a aspecto laboral ninguno.

De acudir al derecho derivado, la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y en la ocupación, se hace eco en su Preámbulo del reconocimiento que efectúa la Carta y la importancia que confiere a la necesidad de adoptar medidas adecuadas para la integración social y económica de las personas mayores y de aquellas con discapacidad (apartado 6), e igualmente menciona cómo las Directrices para el empleo del año 2000, aprobadas por el Consejo Europeo de Helsinki de 1990, venían a subrayar la necesidad de promover un mercado de trabajo favorable a la integración social, mediante la formulación de una serie coherente de políticas dirigidas a combatir la discriminación respecto de determinados grupos, entre los cuales vuelve a destacar la necesidad de una especial atención al apoyo a los trabajadores de más edad, a fin de prolongar su participación en la vida activa (apartado 8).

Con todo, el dato más ilustrativo de este pórtico para comprender la importancia de los otros factores de postergación laboral figura en los apartados 10, 11 y 12: en el primero, recuerda la aprobación de la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato independientemente de su origen racial o étnico (sin afectar, sin embargo, a la diferencia de trato por razón de nacionalidad, según dispone su art. 3.2), lo cual viene a garantizar ya una protección específica en el ámbito del empleo y la ocupación; el segundo añade que la discriminación por motivos religiosos, convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual puede poner en peligro la consecución de los objetivos del Tratado CE; por tal motivo, el tercero prohíbe cualquier discriminación directa o indirecta en atención a estos motivos dentro de los ámbitos que regula, asegurando su aplicación a los nacionales de terceros países, si bien vuelve a precisar que no alude a las diferencias de trato fundamental en la nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones que regulan la entrada y la residencia de los nacionales de terceros países y su acceso al empleo y la ocupación.

Tras hacerse eco de que en muy contadas ocasiones, y en exclusiva cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado, cabrá justificar una diferencia de trato por estos motivos (apartado 23, con especial alusión a las circunstancias que obrarán respecto a la edad en apartado 25 y al respeto a los estatutos nacionales en cuanto atañe a iglesias y asociaciones o comunidades religiosas y organizaciones filosóficas y no confesionales en el

apartado 24), su art. 1 proclama que la Directiva tiene por finalidad constituir un marco para luchar contra la discriminación por los motivos *supra* enunciados y que constituyen fundamento de este estudio; reconociéndose como un umbral de mínimos (arts. 4 y 8), detallando la concreta justificación de las diferencias de trato por motivos de edad (art. 6) y admitiendo las medidas de acción positiva y específicas que cada Estado considere pertinentes para lograr la incorporación social de estos colectivos (art. 7).

Tras este somero repaso, resultará imprescindible volver la vista a la continuidad que merecen las políticas europeas con las cuales se abrió el discurso. A la espera del desarrollo del «Plan de acción para la economía social», aprobado por la Comisión el 9 de diciembre de 2021⁷, resulta de gran interés y visibilidad a los efectos aquí pretendidos la consulta de la «Guía de orientaciones y recomendaciones prácticas», elaborada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para comprender la política de promoción de la inclusión social a través de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE durante el período 2014-2020⁸.

Destaca, a tales efectos, el recuerdo de que la inclusión social, la lucha contra la pobreza y cualquier otra forma de discriminación constituye uno de los cuatro objetivos del FSE (objetivo 9), complementado por los otros Fondos (FEDER y FEADER). Añade que, además, tales metas pueden ser tomadas en cuenta en otros objetivos del conjunto de los FEI, entre los cuales menciona (junto al desarrollo de la innovación social, el fomento de tecnología de comunicación inclusivas para eliminar la brecha digital o la promoción del medio ambiente) el fomento de la economía social. A sus resultados, queda incorporada, entre los Objetivos Operativos, y dentro del Objetivo Específico 1, relativo a la inclusión social, el referido como OO4 «Empresas de inserción y empresas de la economía social».

Este dato permitió que en la Prioridad de Inversión 5 («Fomento de la economía social y de las empresas sociales») se definieran como acciones merecedoras de preferencia⁹: de un lado, el «desarrollo de capacidades y de

7 Para una aproximación acabada SWD (2021) 373 final COM (2021) 778 final y SWD (2021) 982 final. Una presentación formal en COMISIÓN EUROPEA: *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 2021, en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjGnMj439n2AhVSRvEDHcf1AmwQFnoECAkQAAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D24986%26langId%3Den&usq=AOvVaw2TmGfqJ_ndkBSmmjU6-NDb

8 MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD: *La promoción de la inclusión social a través de los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE (Período 2014-2020). Guía de orientación y recomendaciones prácticas*, Madrid (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), 2014, en: <http://www.injuve.es/ca/guia-promocion-inclusion-social-a-traves-de-los-fei>

9 Sobre su situación ya en páginas anteriores, VALCÁRCEL DUEÑAS, M.: «Los fondos europeos de emprendimiento social: su aplicación en España», *CIRIEC*, n.º 75, 2012, pp. 105-128.

estructuras de apoyo para la promoción de las empresas sociales, en particular a través de la educación y la formación en espíritu empresarial social, la creación de redes, el desarrollo de estrategias nacionales o regionales en asociación con los principales interesados y la prestación de servicios de desarrollo empresarial y un acceso más fácil a la financiación»; de otro, «la movilización de fondos para apoyar iniciativas en la economía social y el espíritu socio-empresarial». A partir de tal previsión, y como consecuencia, uno de los indicadores comunes de ejecución sobre las entidades viene a ser el número de microempresas y PYMES subvencionadas, entre las cuales se incluyen de manera expresa las cooperativas y las empresas de la economía social.

De manera gráfica, por tanto, cabrá presentar la actuación en el OT9 bajo el gráfico siguiente:

Gráfico 1.- La economía social y la lucha contra la discriminación entre las acciones de inversión prioritarias del OT9



Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014)

Por su parte, y de atender a las acciones relacionadas con la inclusión social susceptibles de encontrar amparo en los fondos FEDER y FEADER, el OT3 venía a contemplar la «Competitividad de las PYMES», en cuyo seno recogía dos tipos de acciones: con fondos FEADER, las medidas de apoyo al empresariado social y a las empresas de economía social; con fondos FEDER, cuantas medidas promovieran servicios innovadores que reflejaran las nuevas demandas sociales o productos y servicios relacionados con el

envejecimiento de la población, la atención y la sanidad y, en general, la respuesta a las necesidades sociales, pues especificaba de manera expresa que «estos apoyos deberían incluir también a las empresas de economía social».

En fin, en el seno del Consejo de Europa procederá recordar cuanto disponen el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea. El primero, de 1950 pero ratificado por España en 1970, al tiempo de prohibir la discriminación, viene a afirmar «el goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna; nacimiento o cualquier otra situación». Fruto de su fecha, falta la mención expresa a algunas de las causas de postergación aquí analizadas, aun cuando su cláusula final siempre ha llevado a amparar cualquier supuesto de trato desigual injustificado¹⁰.

Por su parte, la revisión de la Carta Social Europea de 1996 (ratificada por España el 29 de abril de 2021) contiene en el art. E de su Parte V una previsión genérica en virtud de la cual «se garantizará el disfrute de los derechos reconocidos en la presente Carta sin discriminación alguna basada, en particular, en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otra naturaleza, la extinción u origen social, la salud, la pertenencia a una minoría nacional, el nacimiento o cualquier otra circunstancia».

A diferencia de cuanto ocurre con la discapacidad (Parte I, n.º 5 y Parte II, arts. 9, 10.1 y —en particular— 15) y el sexo (Parte I, n.º 20 y Parte II, arts. 4.3, 10.2, 20 —en especial—, 24.3 d), 26 y 27), no obra una vinculación expresa de estos factores (pues la edad solo se toma en consideración si referida a la protección de niños y jóvenes —Parte I, núms. 7 y 17 y Parte II, arts. 7, 9 y, en especial, art. 17— o de los mayores a la protección social —Parte I, n.º 23 y Parte II, art. 23—) con el trabajo, excepto para no considerar como motivos válidos para el despido, en particular, los factores enunciados en su art. 24.2 d): «la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional o el origen social».

Con todo, no cabrá ignorar la labor que el Comité Europeo de Derechos Sociales efectúa, a través de sus informes sobre la aplicación de la Carta; en particular, y por cuanto ahora importa, respecto a las disposiciones del grupo temático 1 «Empleo, formación e igualdad de oportunidades» (arts. 1, 9, 10, 15, 18 y art. 1 de la Adicional Protocolo), singularmente relevantes a la hora de desgranar los elementos de desajuste por cuanto atañe a la edad: nivel de desempleo que alcanza cifras de récord en los jóvenes y falta de medidas en formación y reciclaje de adultos¹¹.

10 STEDH 3444/04, de 30 de abril de 2009, asunto *Glor contra Suiza*.

11 Un análisis en detalle de las Conclusiones X, XII-1 (2020) en PRECIADO DOMENECH, C.H.: *La Carta Social Europea y su aplicación. Los derechos sociales en serio*, Albacete (Bomarzo), 2021, pp. 107-111.

1.2.- La conexión entre los colectivos postergados por motivos distintos al género o la discapacidad y la economía social en España

La conexión natural con los preceptos analizados aparece en el art. 14 CE, cuando proclama solemnemente «la igualdad de los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Pórtico que, por cuanto hace al ámbito laboral, encuentra amplia traslación en el art. 17.1 ET, cuando considera nulas y sin efecto con toda su amplitud las previsiones contenidas en las fuentes normativas o derivadas del contrato que den lugar a «situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de edad o discapacidad o a situaciones de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religiosos o convicciones, ideas políticas, orientación o condición sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con personas pertenecientes o relacionadas con la empresa y tengan dentro del Estado Español».

Largo elenco que no se corresponde, *a posteriori*, con una actuación incisiva en el plano normativo que ponga en relación tales notas con medidas de acción positiva. Un repaso al conjunto de previsiones ordenadas al fin pretendido llevaría a resaltar las referencias a renglón seguido enunciadas.

En primer lugar, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, aun cuando únicamente alude al autoempleo colectivo como fórmula para la inserción social y la atención a colectivos especialmente sensibles en el mercado de trabajo, sin mayor mención a grupos o categorías de personas concretas. Conforman así una cláusula abierta, pero inespecífica, que, además, procedería coordinar con cuanto —bajo el mismo patrón— contempla la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción, en la medida en la cual algunas de las características aquí y ahora analizadas pudieran ser reconducidas a los colectivos que enuncia en su art. 2, para acompañarlos en el itinerario de inserción laboral bajo los términos definidos en su art. 3.

En segundo término, el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. Bajo la finalidad de desarrollar programas y medidas tendentes a la consecución de pleno empleo y de calidad, así como reducir y otorgar la protección debida a las situaciones de desempleo, describe, entre sus objetivos generales, el de «asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de inserción laboral», aun cuando a renglón seguido solo destaque, «especialmente», a mujeres y personas con discapacidad —reconocidas, una vez más, como grupos dignos de tratamiento aparte— e, igualmente, y por cuanto ahora importa, a jóvenes y mayores de 45 años. Por su parte, el art. 30 recoge la existencia de programas concretos elaborados por el Gobierno y las Comunidades Autónomas dirigidos a fomen-

tar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, enunciando de nuevo, «especialmente», a «jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo». Tenor que signa de manera indeleble la selección de personas destinatarias de un trato de carácter preferente, según cabe comprobar en el art. 5 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; en particular de poner en relación tal elenco con el programa de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales recogido en su Subsección 2 (arts. 82 a 84).

Pero, sin duda, la pieza capital ha de quedar situada en la Ley 5/2011, de 29 de mayo, de Economía Social, pues si bien mantiene entre los objetivos de su política de promoción de la economía social la mención a los colectivos tradicionales para afirmar el relativo a «involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración» [art. 8.2 g)], deja abierta la vía a la consideración, desde tales grupos de personas, a varios colectivos que reúnan las características examinadas y formen parte de los mismos, como a renglón seguido se pasa a examinar con dos colectivos sobre los cuales obran datos suficientes, como son los extranjeros y los que encuentra dificultades para acceder o mantenerse en el mercado de trabajo. En particular, tal será una idea fértil a partir de un desarrollo adecuado del principio orientador recogido en la letra c) de su art. 4, cuando sitúa como norte para su actuación 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».

Una lectura atenta a tal compromiso definiría una labor de las entidades de economía social a partir de varios rasgos de singular interés en el presente contexto¹²:

1. Fomentar la cultura emprendedora y ofrecer soporte a iniciativas de emprendimiento y autoempleo de colectivos vulnerables.

12 Sintetizando las opiniones de JULIÁ, J.F.: «La economía social. La actividad económica al servicio de las personas», *Mediterráneo Económico*, n.º 20, 2011, en particular pp. 124 y ss., en: <https://www.publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/20/20-343.pdf> o GARCÍA ECHEVERRÍA, S.: «Desarrollando un modelo de economía social de mercado en España», *Conferencia y Trabajos de Investigación de IDOE*, n.º 362, 2014, pp. 22 a 28, en: <https://library.co/document/4yrr42jy-desarrollando-modelo-economia-social-mercado-espana.html>.

2. Constituir un mercado laboral inclusivo para todos, sin dar por sentado que ningún rasgo distintivo constituye un obstáculo insalvable.
3. Ayudar a eliminar los rasgos o las dificultades derivadas de la exclusión al amparo de la iniciativa social que ha de regir como principio, en especial en cualesquiera sociedades participadas por trabajadores.
4. Dar vida a un modo de gestión diferente, participativo y equitativo, que permita adoptar decisiones consensuadas cuya finalidad última radique en la viabilidad empresarial y el mantenimiento de los puestos de trabajo.

II.- LO QUE LA REALIDAD MUESTRA

Al lado de la reseñada alusión genérica —y extremadamente parca— a la actuación con las entidades de economía social para la inserción social de personas con otras características distintas a la proporcionada por el género (o con sus peculiaridades también, pero en mucha menor medida, la discapacidad), y junto a una preocupación ciertamente limitada de la doctrina por los elementos que podrían vincular a diferentes colectivos necesitados de ayuda para poder acceder y desarrollar un empleo con dignidad y a las entidades que actúan sobre la base de los principios reconocidos en el art. 4 y enuncia el art. 5 de la Ley de Economía Social, existe un poderoso instrumento que, de cruzar sus variables, permitirá una visión más completa de esas otras notas subjetivas dignas de atención.

La referencia lo es a la *Base de Datos de la Economía Social* que, en su versión de 31 de marzo de 2019, proporciona una información óptima para la reflexión en cuanto hace a dos grupos dignos de atención: de un lado, cuantos por edad presentan problemas de integración también en este ámbito, para así analizar la situación de jóvenes y mayores; de otro, las personas de otra nacionalidad, que encuentran o podrían encontrar en estas entidades una vía de integración no solo en el trabajo, sino también en la sociedad.

Sus datos, convenientemente desgranados, están en disposición de facilitar una visión sobre el terreno de la situación actual de ambos grupos de interés, así como de llevar a destacar alguno de los rasgos más salientes sobre los cuales procedería actuar, como evidente rasgo de preocupación por una mejora tanto en su la participación dentro del ámbito de la economía social, como de sus condiciones de empleo una vez que han accedido a una ocupación.

2.1.- Edad e incorporación a las entidades de economía social

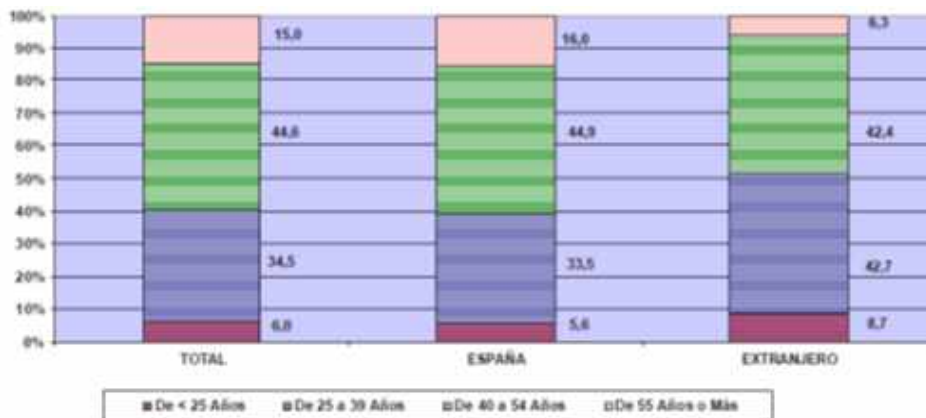
El factor edad, si conjugado en sus distintos aspectos relevantes, viene a mostrar los siguientes rasgos distintivos con relieve específico:

1. La dificultad para la incorporación de las personas menores, pues los de edad inferior de 40 años únicamente suponen un 40,5 % del

total (y solo un 6 % acredita menos de 25 años), lo cual alude a una empleabilidad máxima en la franja entre 35 y 45 años, no en vano a partir de tal edad las cifras de nuevo descienden de manera significativa a un 15 %, para llevar a otro problema de envergadura, cual es el de la pérdida de posibilidades de ocupación, también en este ámbito, según se van cumpliendo años.

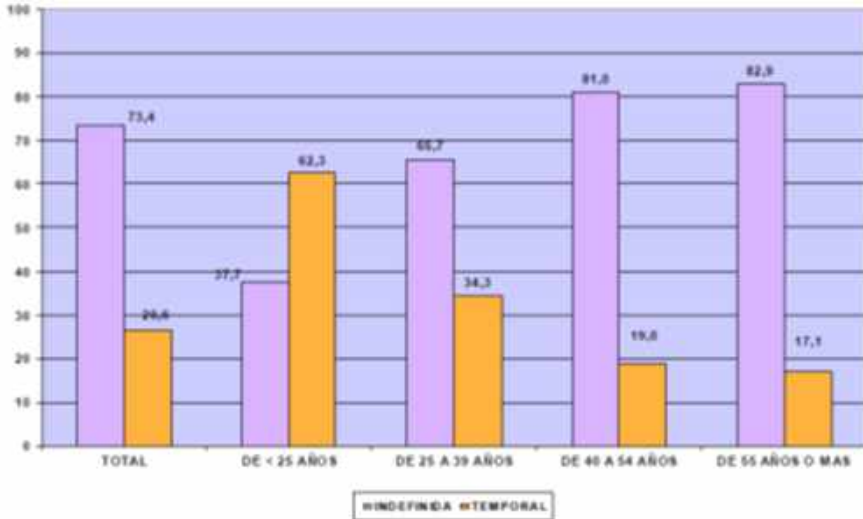
Su representación visual permite valorar la magnitud de la cuestión tanto de la entrada, como del mantenimiento y salida de este singular mercado de trabajo en los términos recogidos en la Gráfica 2.

Gráfica 2. Distribución porcentual de los trabajadores de la economía social según edad (y por nacionalidad)



2. Según ha cabido comprobar en el capítulo específicamente destinado al estudio de género, la presencia de la mujer en este ámbito presenta un diferencial del -5 % respecto a los varones. Aunque en las franjas de superior empleabilidad por edad (recuérdese, de 25 a 55) consiguen reducir la diferencia a -3 % o un -4 %, superan ampliamente tal porcentaje en las edades con mayor problema, pues el margen se eleva a 9 puntos en las menores de 25 y casi alcanza los 15 a partir de los 55 años. De este modo, al problema de género cabrá unir otro acumulado de edad tan frecuente como lamentable.
3. Si en el panorama general la temporalidad aparece como un mal endémico, el ámbito de la economía social dista de constituir una excepción, golpeando específicamente a los menores de 40 años, donde la relación sometida a término y condición supone un 62,3 % (Gráfica 3).

Gráfica 3. Distribución porcentual de los trabajadores de la economía social según tipo de relación (indefinida o temporal) y edad

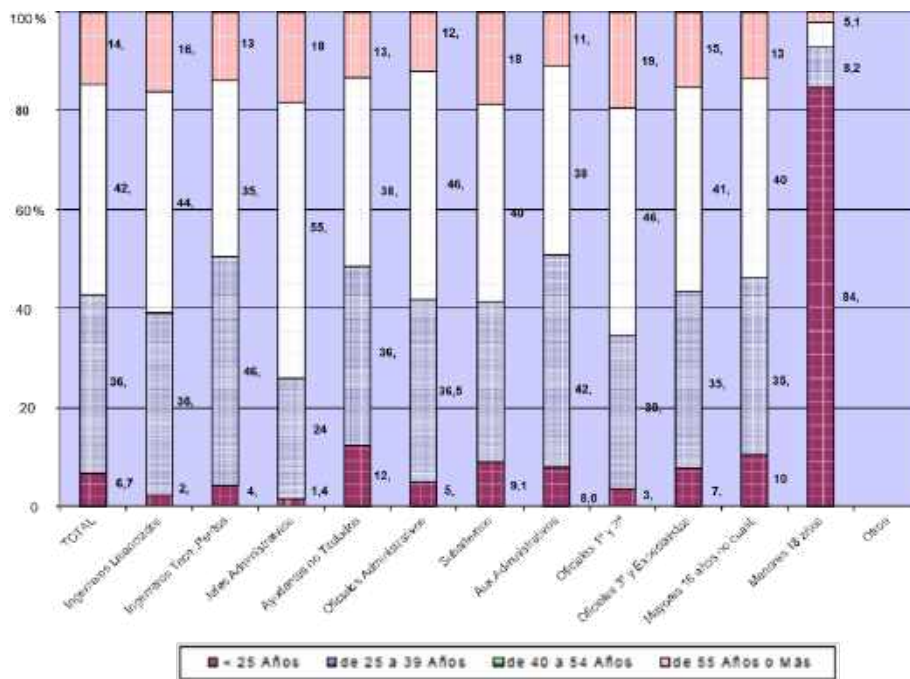


Más grave aún es la situación para las mujeres, pues el porcentaje de temporalidad queda situado 5 puntos por encima de la media. Además, es también este colectivo donde se concentra el mayor índice de trabajo a tiempo parcial (55 % en el conjunto, con un índice tres veces superior para las mujeres en cómputo total).

De este modo, cabría seguir que la estabilidad se asienta con los años, aun cuando es de notar que la franja donde prevalece ampliamente la relación indefinida es, también, aquella en la cual se empieza a notar la pérdida de efectivos, en particular a partir de los 55 años.

- De atender al encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social, quizá el dato más llamativo sea el que afecte a los jóvenes y su escasa capacidad de liderazgo. Aspecto a corregir a partir del dato de los grupos de cotización donde están situados, pues la mayor diferencia queda establecida entre los jefes administrativos (donde solo figuran un 26 % de los menores de 40 años) y los auxiliares administrativos (que recogen un porcentaje del 50,7 %). Con todo, la progresión lógica en la carrera conforme transcurre el tiempo de permanencia en la empresa no deja de chocar con que los jóvenes, en principio más cualificados, no accedan a los grupos de cotización que acreditan tal acervo profesional (Gráfico 4).

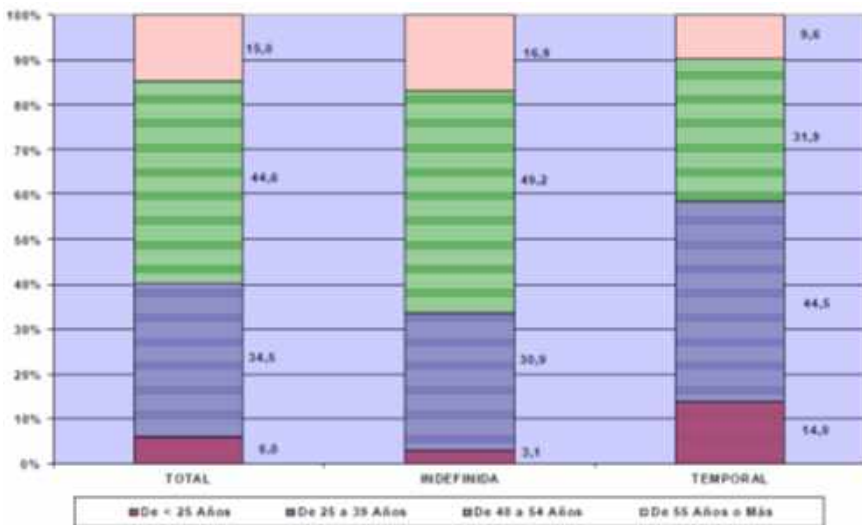
Gráfico 4. Distribución porcentual de los Trabajadores de la Economía Social según edad, por grupo de cotización



5. No cabe aludir a diferencias especiales por Comunidades Autónomas, pudiendo destacar únicamente que la presencia de los jóvenes es más relevante en Murcia (5,3 puntos por encima de la media) y Andalucía (4,4 puntos) y; por el contrario, destaca la presencia de mayores de 55 años en Ceuta (más de 9 % sobre la media) y Asturias y Castilla y León (con un 5 y un 4 % por encima de la normal).
6. Tampoco resultan reseñables las diferencias en este factor en función del tamaño de la sociedad, por cuanto solo es ligeramente superior la presencia de personas de menos de 25 años en las de más tamaño (poco más de un punto y medio en entidades de más de 100 personas trabajadoras), o la más notable pérdida de presencia de mayores de 55 en las empresas de más de 250 trabajadores (un 18 % inferior).
7. La distribución en los diferentes sectores productivos muestra una clara prevalencia porcentual de los jóvenes en la agricultura (con 4 puntos más sobre la media), frente a la industria y los servicios (donde se sitúa medio punto por debajo) y, sobre todo, la construcción (un punto y medio inferior); índices tanto más trascendentes cuanto la media queda situada en un 6 % del total.

Inversa es la tendencia en las personas trabajadoras de más edad, donde servicios e industria superan ligeramente la normal (0,5 y 0,3 respectivamente), la construcción cae un poco por debajo (-0,3 %) y es la agricultura la que registra una disminución más apreciable de mayores de 55 años (-2,8 %). Al igual que ocurría con el colectivo anterior, las diferencias adquieren superior importancia al tratarse de porcentajes a aplicar sobre una media del 15 % (Gráfico 5).

Gráfico 5. Distribución porcentual de los trabajadores de la Economía Social según edad, por tipo de relación



- Por último, y como es lógico, la antigüedad aumenta con la edad. Lo extraordinario es que, para más de la mitad de las personas trabajadoras, la cifra de 5 años solo se alcanza cuando tienen una media de 55 o más años, lo cual da cuenta de una altísima tasa de rotación o de una escasa estabilidad.

2.2.- La nacionalidad como elemento en la incorporación a entidades de economía social y su incidencia en las condiciones de trabajo

La nacionalidad bien puede vincularse a otros rasgos muchas veces relacionados con el origen, como pueden ser la raza, la lengua o la religión, sobre los cuales no existe más detalle que la procedencia geográfica de quie-

nes constituyen la muestra. De atender al patrón dibujado por el factor en la encuesta, y en paralelo a cuanto ocurre con la edad, cabrá alcanzar los siguientes elementos para la reflexión:

1. Con un porcentaje de 10,7 % de los empleados totales, destaca la superior presencia de los jóvenes en estas entidades, pues los menores de 40 años alcanzan un 51,4 % (casi 11 puntos más que los nacionales), con una apreciable diferencia de casi 13 puntos en la comparación si referido a menores de 23 años.

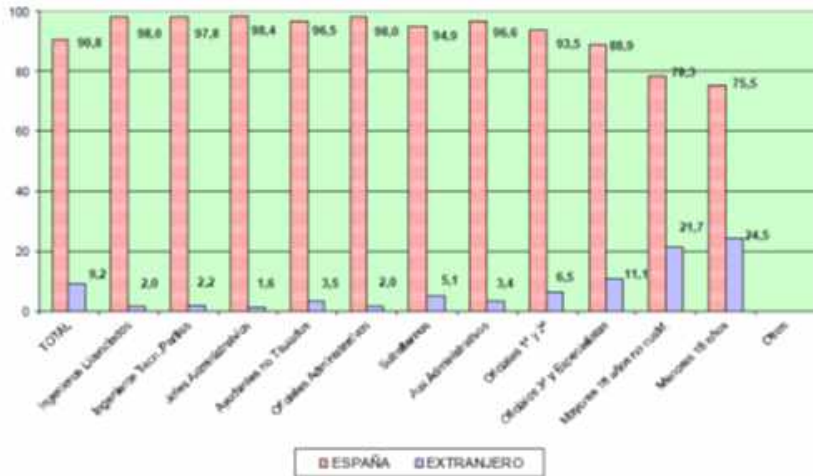
El anterior dato, que mucho tiene que ver con la inferior cualificación de estos jóvenes, debe ser conjugado con la enorme descompensación a constatar en los de mayor edad, pues la presencia de extranjeros a partir de los 55 años es casi diez puntos inferior a la de los nacionales, en los términos que cabe observar en el Gráfico 2 arriba reproducido.

2. La situación de la mujer incluida en el colectivo arroja un saldo notoriamente peor a la situación –ya de por sí mala– de las nacionales, pues su presencia es casi un 16 % inferior a la de los varones. Con todo, los datos de origen aquí ofrecen un valor determinante, pues la incorporación de las mujeres de América del Norte es un 22,2 % superior a la de las españolas, y un 12,2 % la de las provenientes de América del Sur, sin que cuantas han inmigrado desde la Unión Europea o del resto de Europa o de Oceanía o Asia muestren disonancia mayor. La clave radica en las mujeres africanas, cuyo nivel de incorporación queda situado en un porcentaje diferencial del -35,2 %.
3. El peso de la temporalidad (40,9 % en el conjunto del grupo) es, en conjunto, 16 puntos superior a la soportada por las personas trabajadoras nacionales en este ámbito; sin embargo, es mucho menor el porcentaje comparativo de trabajo a tiempo parcial, pues, frente al 21 % de media, los extranjeros muestran tan solo un 10 %.

Este último dato, con todo, merece también una precisión relativa al origen, pues la parcialidad media se multiplica por 4 cuando afecta a personas inmigrantes provenientes de América del Norte; por 3 si se trata de nacionales de países de América Central y por 2 en cuantas han tenido América del Sur como lugar de partida.

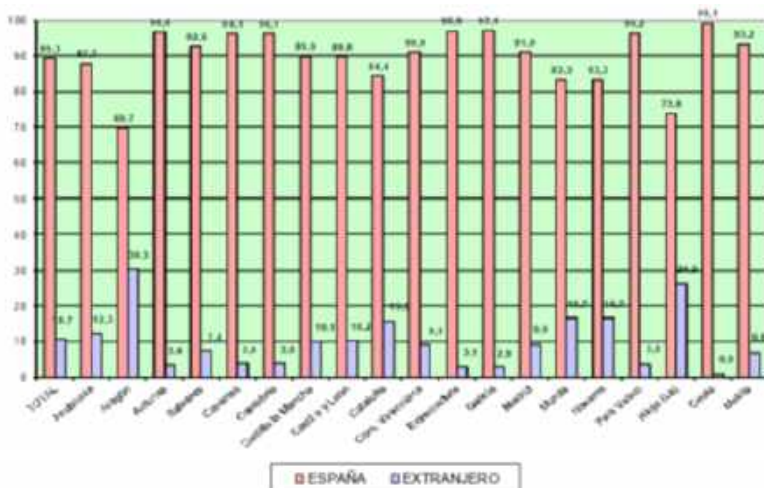
4. Harto ilustrativa resulta la semblanza de los puestos ocupados por los ciudadanos no nacionales en el seno de las entidades de economía social, pues su cifra empieza a ascender conforme se baja de grado, para encontrar un elevado porcentaje asentado, sobre todo, entre los subalternos (5,1 %), oficiales de 1.^a y 2.^a (6,5 %), oficiales de 3.^a y especialistas (11,1 %), mayores de 18 no cualificados (21,7 %) y menores de 18 años (24,5 %) (Gráfica 6).

Gráfica 6. Distribución porcentual de los trabajadores de la Economía Social según nacionalidad, por grupos de cotización



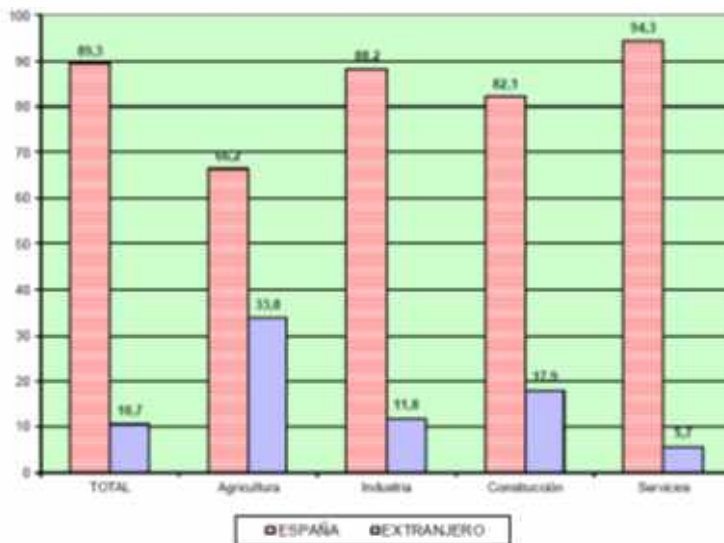
5. Muy significativas son las diferencias de presencia de extranjeros en atención a las Comunidades Autónomas donde se asienta la empresa de economía social, pues Aragón y Rioja presentan un resultado de 20 y 15,5 puntos por encima de la media; siendo también notable la integración que acreditan en Murcia, Navarra o Cantabria. En el otro extremo, tanto Canarias como País Vasco, Asturias, Extremadura y Galicia se alejan más de 6 puntos de la normal, según muestra de manera elocuente el Gráfico 7.

Gráfico 7. Distribución porcentual de los trabajadores de la Economía Social según nacionalidad, por Comunidad Autónoma



6. Es patente la mayor dificultad para la integración de los no nacionales en las empresas de menor tamaño. Las cifras mejoran en las medianas, para alcanzar una presencia del 10 % en las de 26 a 50 trabajadores y un 8,8 % en las de 51 a 100. Con todo, es en las más grandes donde se alcanza un nivel de superior incorporación, con un 9,6 % en las de más de 250 trabajadores y un 11,9 % en las de 101 a 250.
7. Si la ubicación por grupo profesional era indicativo del sesgo laboral del colectivo, no lo es menos su situación sectorial, ligeramente superior a la media en la industria (1,1 %), notablemente superior en la construcción (7,9 %) y, sobre todo, en la agricultura (23,1 %); en cambio, la presencia en el sector servicios se resiente de manera apreciable (-5 %), para conformar una representación harto elocuente contenida en el Gráfico 8.

Gráfico 8. Distribución porcentual de trabajadores de la economía social según nacionalidad por sectores



8. La estabilidad de los inmigrantes en este singular sentido encuentra vara de medir adecuada en la antigüedad que llegan a acreditar en el empleo, pues en su inmensa mayoría no alcanzan los seis meses. Lejos, pues, de una verdadera inserción (ponderando como tal a quienes acrediten más de tres años, para un total de 11,6 %), verdaderamente cabrá dar cuenta de una transición en los términos proporcionados por el Gráfico 9.

Gráfico 9. Distribución porcentual de los trabajadores de la economía social según antigüedad, por nacionalidad



III.- LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN FAVOR DE LOS COLECTIVOS AFECTADOS

Describir la realidad normativa y hacer acopio de los datos disponibles sobre dos de las categorías analizadas tiene el sentido final de abrir un último episodio destinado a proponer líneas de actuación que, por supuesto, conlleva seguir incidiendo en respuestas adecuadas frente a las patologías detectadas incluso en las empresas de economía social; apuntar la conveniencia de impulsar una fórmula específica para la incorporación de colectivos en riesgo de exclusión, como son las cooperativas de iniciativa social; reseñar el mérito de las previsiones contenidas en las estrategias europea y española en la materia; en fin, mostrar algunos ejemplos significativos de buenas prácticas a modo de como experiencias dignas de ser emuladas.

3.1.- La actuación sobre factores que conducen a la postergación laboral y frecuentes supuestos de doble o múltiple discriminación

El panorama líneas arriba descrito fuerza a recordar la necesidad de tener presente siempre los aspectos de edad y nacionalidad en las políticas públicas, pero también los otros aquí analizados como orientación sexual, condición social o, en la medida en la cual no queden comprendidos en la nacionalidad, los rasgos étnicos o convicciones religiosas. Más aún cuando, como

ocurre con las mujeres o las personas con discapacidad, y si asociados con alguna de estas características, puede llevar a una doble o múltiple discriminación que suponga una condena fatal desde el plano laboral y, por consiguiente, en el social¹³.

En este sentido, palmarias son las cifras que asocian a las mujeres de edad joven o mayor y extranjeras con la incorporación al mercado laboral, la temporalidad, los niveles inferiores en la clasificación profesional o la jornada a tiempo parcial. Con todo, y al igual que ocurre con la discapacidad, este resulta ser el rasgo y la asociación más saliente, pero las estadísticas ofrecidas aluden a que, de seguro, no será suficiente con actuar sobre esos dos factores considerados como más trascendentes, sino que también la edad requiere iniciativas propias y atención específica incluso dentro de la economía social, pues, de lo contrario, conduce de manera irreversible a la relegación incluso dentro de los excluidos; e igual ocurre con la nacionalidad y el resto de los factores relacionados.

Buenas prácticas serán, en este sentido, todas las orientadas a nivel territorial que incorporen menciones expresas a los grupos de población concernidos, en particular si acompañados de iniciativas de acción positiva que corrijan esos parámetros que acusan la dificultad para incorporarse a un trabajo o hacerlo en alguno no coloreado de precariedad por sus rasgos de temporal, a jornada parcial, con baja retribución y escasas posibilidades de progresar también en las entidades de economía social.

3.2.- Las cooperativas de iniciativa social

En el afán de corregir de manera drástica alguno de esos rasgos y hacerlo precisamente a partir del propio diseño de la entidad bajo cuya actividad se pretende favorecer la ocupación de cuantos aparecen marcados por los rasgos que aquí concitan la atención, cabrá sopesar las indicaciones de quienes apuestan por las cooperativas de emprendedores asentadas sobre el modelo de cooperativas de actividad y empleo desarrolladas en Francia o Bélgica, y que actúan como herramientas innovadoras de apoyo a la creación de empresas de economía social mediante la formación, capacitación, tutorización y acompañamiento de sus socios, ya sea a partir de una iniciativa auto-gestionada democráticamente por los propios miembros, ya participada por ellos¹⁴.

13 Valgan las reflexiones de MONEREO PÉREZ, J.L. y GUINDO MORALES, S.: «Precariedad laboral y doble discriminación por el tipo normativo de modalidad contractual y por razón de género. STJUE (Sala Tercera) de 3 de octubre de 2019 (asunto C-274/18)», en AA.VV.: *Anuario de 2020 de Jurisprudencia Laboral (Estudio de 100 casos relevantes)*, Madrid (BOE), 2021, pp. 15-25.

14 FAJARDO GARCÍA, G. y ALZOLA BERRIOZABALGOITI, I.: «Las cooperativas de emprendedores y su contribución al emprendimiento en economía social», *CIRIEC*, n.º 33, 2018, pp. 29 y ss., en: <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/comen33-06.pdf>

Con todo, y sin perjuicio de explorar esa u otras fórmulas de organización societaria, la figura más asentada, y apuesta firme a potenciar —con independencia de si adapta la forma de cooperativa de trabajo asociado o lo hace de cooperativa de consumo, aun cuando no quepa descartar otras clases¹⁵—, es la que proporcionan las cooperativas de iniciativa social.

Integradas dentro del conjunto de empresas sociales, así denominadas por conjugar un carácter no lucrativo con una gestión empresarial, su denominación y régimen jurídico varían ligeramente en la legislación sobre cooperativas estatal y autonómica, aunque permiten recuperar la esencia compartida (también a nivel comparado¹⁶), asentada sobre ese rasgo primario de carecer de ánimo de lucro y los objetivos sociales a los cuales han de tender¹⁷.

Respecto al primero de ellos, no procederá confundir tal nota con un obstáculo capaz de entorpecer el carácter mercantil de estas empresas, pues el dato de que no haya de mediar el enriquecimiento de sus socios no tiene por qué suponer en modo alguno una renuncia al beneficio económico que garantice su viabilidad¹⁸. Aspecto que, además, entronca con la facultad reconocida en el art. 106.2 de la Ley de Cooperativas estatal en relación a que las entidades y organismos públicos puedan participar en calidad de socios en la forma que estatutariamente se establezca; llamando a una posible colaboración pública directa en esta actividad de interés social que se produce con normalidad en otros países¹⁹, y en España resultaría una buena práctica a propugnar²⁰.

-
- 15 El argumento en RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, A.: «Las cooperativas de iniciativa social», en AA.VV. (FAJARDO GARCÍA, G., Dir. y SENET VIDAL, M.J., Coord.): *Cooperativas de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios trabajadores*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2016, pp. 675-677.
- 16 FICI, A.: «Recognition and legal forms of social enterprise in Europe: A critical analysis from Comparative Law perspective», *European Business Law Review*, vol. 27, n.º 5, 2016, pp. 639-667, con una versión muy útil para el análisis del caso español en FICI, A.: «La función social de las cooperativas: notas de Derecho Comparado», *REVESCO*, n.º 117, 2015, pp. 251-262.
- 17 Sobre la vinculación, también a los ODS, la reflexión de CERMELLI, M. y LLAMOSAS TRÁ-PAGA, A.: «Objetivos de Desarrollo Sostenible, crecimiento económico y trabajo decente: las cooperativas como una vía para la consecución de los objetivos», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 59, 2021, p. 358, en: <https://baidc.revistas.deusto.es/article/view/2109>.
- 18 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, A.: «Algunas consideraciones sobre el ánimo de lucro en las cooperativas de iniciativa social. Análisis de su relación con los principios cooperativos», *CIRIEC*, n.º 26, 2015, pp. 1 y ss.
- 19 BRETOS FERNÁNDEZ, I. *et al.*: «El modelo de gestión, gobernanza y financiación de las cooperativas de iniciativa social en España», *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n.º 150, 2021, en particular p. 36.
- 20 ALTÉS TÁRREGA, J.A.: *Nuevas manifestaciones de cooperativismo asociado: los autónomos esporádicos*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2017, p. 41.

El bien social de interés general constituye el otro factor a ponderar, y aquí de superior enjundia, pues, de atender a cuanto contempla el art. 106.1 de la Ley de Cooperativas estatal, su objeto social específico radica en «la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de las necesidades sociales no atendidas por el mercado»²¹.

Precisamente la alusión a la integración social de quienes padezcan exclusión social llama de manera directa a concebirlas como un instrumento especialmente apto para la incorporación, de aquellas personas a quienes el mercado separa por razón de las características aquí analizadas. Condicionando, por ende, no solo el fin social, sino la idiosincrasia del socio, quien participara en la entidad sin tener como objetivo el beneficio material de las ganancias que pueda obtener la sociedad, sino el particular de alcanzar un grado de inserción laboral, y por ende social, satisfactoria.

3.3.- Las medidas contenidas en la Estrategia FSE+ 2021-2027 (y en la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020)

Sobre la base de la propuesta revisada para el marco plurianual 2021-2027, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) se alza como el principal instrumento de la Unión Europea para invertir en las personas y aplicar el pilar europeo de derechos sociales; fusionando a tal fin el Fondo Social Europeo (FSE) la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Fondo de Ayuda para las Personas Más Desfavorecidas.

Sus principales elementos para España, sin perjuicio de los cambios que puedan surgir a lo largo del proceso de programación, ofrecen algunos elementos de interés al presente discurso²²:

- A) Dos de los tres ámbitos a los cuales han de ir dirigidas las inversiones del FSE+ aluden, de un lado, al empleo (y fundamentalmente «a través de la igualdad de acceso al empleo, condiciones de trabajo justas, fomento del emprendimiento y mejora de la empleabilidad») y la «inclusión social y lucha contra la pobreza».

21 PRIETO JUÁREZ, J.A.: «La configuración de las cooperativas de iniciativa social como cauce de integración laboral», *REVESCO*, n.º 73, 2001, pp. 151 y 152.

22 MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Documento de Estrategia FSE+ 2021-2027*, en: https://www.mites.gob.es/uafse/ficheros/fse_2021_2027/documento_estrategia_FSE_2021-2027.pdf

Dentro del apartado dedicado al primero, se identifican como prioridades el desempleo juvenil y el apoyo a la creación, sostenibilidad y crecimiento de las empresas de economía social, «incluidas las que tienen por objeto favorecer la inclusión laboral y social de personas con discapacidad y otras en situación o riesgo de exclusión social».

En cuanto hace a la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, el enunciado de las personas destinatarias por tales riesgos de postergación («las más desfavorecidas») lleva a una expresa mención a la doble discriminación, asociando a las mujeres con otros rasgos cuando enuncia que la atención será especial respecto «de los jóvenes, personas migrantes, gitanas y pertenecientes a otros colectivos desfavorecidos, así como en sectores y actividades de las zonas rurales y urbanas en las que se encuentren infrarrepresentadas».

B) En el descenso desde los objetivos genéricos a los específicos, y de entre los once enunciados, varios tienen entronque directo con cuanto aquí concita la atención, en concreto los enunciados como:

«i) mejorar el acceso al empleo de todos los demandantes de empleo, y en particular de los jóvenes y los desempleados de larga duración, y de las personas inactivas, promoviendo el empleo por cuenta propia y la economía social;

vii) fomentar la inclusión activa al objeto de promover la igualdad de oportunidades y la participación activa, y mejorar la empleabilidad;

x) promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidas las personas más desfavorecidas y los niños».

C) En fin, entre los colectivos o grupos destinatarios también figuran algunos marcados por los rasgos subjetivos analizados. Así:

a) Personas desempleadas o inactivas, mencionándose, entre otras:

» personas paradas de larga duración, especialmente mayores de 45 años;

» personas jóvenes en general y, especialmente, los que tienen más riesgo de exclusión sociolaboral y mayor posibilidad del abandono temprano educativo, migrantes, personas con discapacidad, minorías (comunidad gitana), jóvenes ex tutelados, jóvenes sin hogar, en paro de larga duración o que viven en el ámbito rural, entre otros;

» personas en situación o riesgo de exclusión social, entre ellas, las personas migrantes.

b) Las empresas, «especialmente empresas de economía social».

d) Personas en situación o en riesgo de pobreza y exclusión social, donde figuran:

- personas sin hogar;
- personas migrantes, nacionales de terceros países, personas refugiadas y solicitantes o beneficiarios de Protección Internacional, con atención específica a colectivos más vulnerables como mujeres, menores, embarazadas, personas enfermas o discapacidad, así como víctimas de trata de seres humanos;
- población gitana y otras comunidades marginadas;
- personas reclusas y ex reclusas;
- personas con problemas de adicción;
- colectivo LGTBI;
- personas víctimas de cualquier tipo de discriminación en el mercado;
- población en situación administrativa irregular, asentamientos y personas sin hogar, que no entran dentro del circuito de los servicios sociales;
- otras personas víctimas de cualquier forma de discriminación por razón de raza, sexo, etnia, edad, discapacidad, orientación sexual, religión o creencias.

A su través obra una actualización de las menciones recogidas en la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 que —conviene recordar— se centraba fundamentalmente en los ejes 2 y 9. En el primero, para recoger los incentivos a la incorporación de socios en sociedades cooperativas y laborales, o contratación por cuenta ajena en esas empresas, de jóvenes y de colectivos en riesgo de exclusión social (Eje 2.1); también los destinados a personas en riesgo de exclusión social a través de empresas y entidades de la economía social, destacando de manera expresa el impulso a la labor de las cooperativas de iniciativa social (Eje 2.2).

Por cuanto se refiere al segundo, y junto al fomento de la igualdad por razón de género, se recoge también el impulso de la inclusión social en la economía social, reconociendo su papel en la consecución de aquel objetivo en tanto ayuda a generar mayores oportunidades para todas las personas. En su desarrollo, empero, la igualdad por razón de género absorbe la práctica totalidad de objetivos y medidas, pudiendo mencionar, entre aquellos, únicamente el reconocimiento de su «protagonismo histórico como principal proveedora de servicios y actividades empresariales que contribuyen a la inclusión social de aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de empleabilidad, y ello tanto en el ámbito de la acción social como en el de la

inserción socio-laboral, sectores estratégicos para un país, en los que se debe mantener y fomentar el papel activo de intervención de la economía social».

Por su parte, y dentro de las seis medidas que recoge, únicamente una alude al objeto de estudio cuando señala cómo «se promoverá la articulación de mecanismos que permitan conocer y difundir el impacto social de la actividad desarrollada por empresas de inserción y demás empresas y entidades de la economía social y centros especiales de empleo, lo que contribuirá a la puesta en valor y reconocimiento de estas entidades».

3.4.- Aprendiendo a través de ejemplos de buenas prácticas

Una última aproximación fértil puede venir de la mano de algunas muestras de actuaciones que afectan a los grupos de población analizados y están en disposición de servir como inspiración para buenas prácticas en diferentes ámbitos. Valga la remisión a las cuatro siguientes:

- a) La consideración de las empresas de economía social como agentes de cambio en la sociedad. En este sentido, y en la medida en que sean sostenibles, favorecerán la inserción sociolaboral, permitirán atender las necesidades de determinados colectivos sociales, crearán puestos de trabajo y añadirán valor a la economía. Bajo tal perspectiva, cualquier iniciativa de emprendimiento social supone una innovación fundamental en el sector no lucrativo al buscar el equilibrio entre la misión social y la rentabilidad para auto-sostenerse²³.

De este modo, cabrá saludar las propuestas de evolución desde su modelo actual de empresas sin ánimo de lucro hacia otro de organización social (en transición), para así dar respuesta apropiada a las demandas del mercado, pero sin estar motivadas por la necesidad de obtener ganancias, siendo su objetivo la resolución de un determinado problema social. Todo ello en un contexto en el cual la principal dificultad de los emprendedores sociales radica en la escasez de recursos²⁴, resultando decisivo identificar las fuentes de financiación con las cuales pueden contar para dotar de estabilidad al proyecto, entre las cuales la inversión de empresas «ordinarias» en empresas sociales constituyen un elemento clave. Fomentar esta inversión socialmente responsable

23 PALACIOS NÚÑEZ, G.: «Emprendimiento social: integrando a los excluidos en el ámbito rural», *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, n.º 4, 2010, pp. 579-590, en: <http://agora.edu.es/ejemplar/275409>

24 MELIÁN NAVARRO, A.; CAMPOS CLIMENT, V. y SANCHÍS PALACIOS, J.R.: «Emprendimiento social y empresas de inserción en España. Aplicaciones del Método Delphi para la determinación del perfil del emprendedor y las empresas sociales creadas por emprendedores», *REVESCO*, n.º 106, 2011, pp. 150-171.

en empresas con conciencia social (a fin de que no dependan solo de fondos públicos) constituye, sin duda, una apuesta segura del futuro²⁵.

- b) Especial atención cabrá prestar a los esfuerzos volcados en la transición desde el empleo protegido hacia el mercado ordinario, identificando los factores que contribuyen a facilitar a quienes su perfil subjetivo puede postergar, pero han iniciado una carrera por «normalizar» su quehacer con la experiencia adquirida en entidades de economía social. Identificados tales elementos nucleares, evaluados los perfiles profesionales y diseñados los planes de empleo cabrá aspirar, con los debidos apoyos y un programa de evaluación y seguimiento adecuado, a hacer que ese cambio necesario. Lejos del carácter improvisado que se muestra en tantas ocasiones, el ajuste a itinerarios concretos y planificados ofrece superiores garantías de éxito²⁶.
- c) «El régimen de los socios de nacionalidad extranjera en las sociedades cooperativas apenas ha despertado interés entre los analistas del Derecho Comparado»²⁷. Tal constatación, fácil de corroborar con un somero repaso a las principales bases de datos, ha de servir, junto con las estadísticas arriba reseñadas, para considerar una excelente práctica el acercarse hasta una realidad tan desconocida y que quizás sirva para explicar cómo tan solo malentendidos pueden apartar a los extranjeros de la posibilidad de adquirir la cualidad de socios en cooperativas y motivarlos a un superior compromiso; igual que ocurre con las iniciativas de emprendimiento, donde no deja de sorprender la escasísima presencia de cuantas lo hagan en el entorno de la economía social²⁸. Sin duda, da pie a una lección

25 GARCÍA CASAREJOS, M.N.; ACERO FRAILE, I. y MARTÍN VALIENTE, E.: «Fuentes de financiación de las entidades no lucrativas. Orientaciones para un cambio de modelo en España», *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 20, n.º 2, 2014, pp. 336-350, en: <http://agora.edu.es/ejemplar/405516>

26 MARTÍNEZ RUEDA, N. *et al.*: «Innovando en el empleo inclusivo: proyecto de transición de empresas de inserción al mercado ordinario», *Zerbitzuan*, n.º 69, 2019, pp. 53 y ss., en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjtvvvU4tn2AhVKRfEDHbLrCb8QFnoECAYQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.zerbitzuan.net%2Fdocumentos%2Fzerbitzuan%2FInnovando_empleo_inclusivo.pdf&usq=AOvVaw3CsZjsDkTcmHnfXM-qF15

27 EKAI CENTER: «Socios extranjeros y Sociedades cooperativas», *Working Paper Ekai Center*, s/n, 20 octubre 2011, en: <https://es.scribd.com/document/73328864/SOCIOS-EXTRANJEROS-Y-SOCIEDADES-COOPERATIVAS-FOREIGN-MEMBERS-AND-COOPERATIVE-SOCIETIES-spanish-ATZERRIKO-BAZKIDEAK-ETA-SOZIETATE-KOOPERATIBOAK>

28 AA.VV.: *Emprendedores migrantes en Cartagena*, Cartagena (Universidad Politécnica), 2015, en particular pp. 13 y ss., en: <https://repositorio.upct.es/bitstream/handle/10317/4790/isbn9788460693093.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

de futuro: difundir entre este colectivo sus derechos y posibilidades también en cuanto hace a la iniciativa ahora examinada significará poner un cimiento sólido a la activación laboral del colectivo de migrantes internacionales²⁹.

- d) Conclusión similar cabrá obtener respecto de las entidades de economía social y su preocupación por la integración laboral y social de colectivos desfavorecidos por su orientación sexual. Situación que contrasta abiertamente con la positiva experiencia datada en otros lugares de Hispanoamérica, ubicados en la vanguardia de iniciativas destinadas a la inclusión de quienes se separan del patrón sexual considerando «común» a través de fórmulas cooperativas.

Así se describe su floreciente realidad en el sector textil (Cooperativa Estilo Diversa LGBT, integrada por lesbianas, homosexuales, bisexuales, hombres y mujeres trans, pero también heterosexuales, al apostar por el trabajo colectivo y no sectario³⁰); en el ámbito anterior, pero en relación con centros de formación profesional (Cooperativa de Trabajo Nadia Echazu, gestionada por travestis y trans³¹, o Cooperativa Amazonas del Oeste³² conformada por personas trans y cisgénero); vinculadas al diseño y desarrollo digital (Alternativa Laboral Trans, integrada al 100 % por personas trans y no binarias³³); al acompañamiento y la promoción gerontológica (Juntas y Unidas, compuestas por trans y travestis³⁴) o, por no seguir, al mantenimiento y limpieza de espacios (Transformando caminos, integrada por mujeres trans y hombres y mujeres cis³⁵).

Todas estas noticias dan cuenta no solo de una realidad social vívida de esfuerzo por la integración laboral y social, pues ofrecen a las personas concernidas oportunidades distintas a la realidad que pudieran

29 ARETXABALA, M.E. Y OIARZABAL, P.: «Economía social y solidaria como contexto clave para apoyar el Estado de Bienestar gracias a su impulso en la activación laboral del colectivo e inmigrantes internacional», *GEZKI*, núm.10, 2013, pp. 125-148, en: <https://ojs.ehu.eus/index.php/gezki/article/view/12753>

30 <https://www.aciamericas.coop/Estilo-Diversa-LGBT-Orgullosa-de-construir-colectivamente>

31 <https://www.anred.org/2021/04/19/amor-travesti-motor-de-la-cooperativa-textil-nadia-echazu/>

32 AA.VV. (ALEGRE, V., et al.): *Guía de acciones para una inclusión sociolaboral de travestis, transexuales y transgéneros. Recomendaciones basadas en las acciones implementadas en ocho localidades de la Argentina*. Buenos Aires (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina), 2017, p. 15.

33 <https://altcooperativa.com/>

34 <https://agenciapresentes.org/2020/01/28/juntas-y-unidas-la-cooperativa-trans-que-cuida-a-personas-mayores/>

35 <https://www.telam.com.ar/notas/202112/577684-cooperativa-diversa-gauleguaychu.html>

haber asumido desde edades tempranas (incluida la prostitución), con un doble aspecto de interés a destacar: de un lado, consiguen arrancarlas de su constante exposición a situaciones de discriminación y violencia, otorgándoles oportunidades de capacitación³⁶; de otro, les permite acceder a una autonomía económica que les ayuda a posicionarse sobre la propia vida mirando con fe el futuro³⁷.

-
- 36 CALLOWAY, C.; CABRERA, C. y GARCÍA, G.E.: «La vida cotidiana de las personas trans: las dificultades en las cooperativas de trabajo», *Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Anuario de Investigaciones*, n.º 9, 2018, en: <https://repositorioccc.omeka.net/items/browse?tags>, también en «Cooperativas trans: una mirada sobre la situación actual», *Idelcoop*, n.º 229, 2019, pp. 85 y ss., en <https://www.idelcoop.org.ar/revista/229/cooperativas-trans-una-mirada-situacion-actual>
- 37 RODRÍGUEZ, M.F.: «El derecho al trabajo de personas trans. Reflexiones en torno al cupo laboral y la articulación con la economía social y solidaria. Entrevista a Melina Mazzarotti, integrante de la coordinación para la promoción de la empleabilidad de las personas travestis, transexuales y transgénero», *Idelcoop*, n.º 232, 2020, pp. 74-85, en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/232/derecho-al-trabajo-personas-trans-reflexiones-torno-al-cupo-laboral-y-articulacion>

CAPÍTULO X

LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DEL PARQUE EDIFICADO AL SERVICIO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: AHORRO, EFICIENCIA, ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE

Anabelén Casares Marcos

*Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de León*

M.ª Ángeles González Bustos

*Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca*

SUMARIO. I.- LA INCIDENCIA DE LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE LA EDIFICACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE. II.- LA PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EDIFICATORIA POR LA UNIÓN EUROPEA. III.- EL IMPULSO A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DEL PARQUE EDIFICADO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. IV.- OPORTUNIDADES DERIVADAS DE LA PANDEMIA PARA LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE LA EDIFICACIÓN Y NECESIDAD DE REACCIÓN URGENTE. V.- BIBLIOGRAFÍA

I.- LA INCIDENCIA DE LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE LA EDIFICACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible que integran la Agenda 2030 (ODS) pautan la hoja de ruta de los próximos años en pos de la consecución de un mundo mejor para las generaciones presentes y, sobre todo, futuras. Para

materializar los beneficios que habrían de derivar de su cumplimiento, se hace preciso el compromiso de los Estados con una serie de hitos y metas. Destaca entre ellos el ODS 11, orientado a lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

Es un lugar comúnmente aceptado que la expresión «desarrollo sostenible» se emplea por vez primera en el que es conocido como *Informe Brundtland*, que advertía, en 1987, del crecimiento exponencial de la población mundial en las ciudades entre los años 1920 y 1980, alertando acerca de la propia singularidad del desarrollo urbano, que precisaría una estrategia diversa para cada ciudad, sin que quepa la adopción de modelos previamente normalizados que puedan garantizar su sostenibilidad¹. A nuestros efectos el informe se anticipa al referirse, ya en aquel momento, al desafío urbano planteado por el ritmo de crecimiento de las ciudades, calificando al siglo XX de siglo de la «revolución urbana».

Desde sus comienzos, el desarrollo sostenible se formula como una declaración de principios que contiene referencias, siquiera genéricas, al urbanismo y al modelo territorial de las ciudades, aludiendo, en particular, a la problemática desencadenada por la insostenibilidad de los crecimientos incontrolados, no equitativos y poco respetuosos con el medio de las ciudades. Y ello, además, desde una doble vertiente. De un lado, la visión propiamente colectiva de la ciudad, esto es, desde una perspectiva más amplia, para dar satisfacción a las necesidades y a la aspiración por incrementar el nivel de vida de los habitantes de una determinada comunidad. De otro, la visión estrictamente particular de la edificación individual en sí misma considerada, de cuya sostenibilidad depende también, de manera relevante, la satisfacción colectiva de las exigencias del desarrollo urbano sostenible, en la medida en que se erige en pieza sin duda imprescindible para la propia construcción y definición de la urbe².

Así, en relación con el urbanismo sostenible que prescribe el ODS 11, cobra importancia capital la necesidad de que los edificios y construcciones que forman parte de la ciudad sean, a su vez, lo más sostenibles posible, en tanto

-
- 1 Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, «Nuestro futuro común», de 4 de agosto de 1987, A/42/427. Elaborado para la Organización de las Naciones Unidas en 1987 por una Comisión encabezada por la —en aquel entonces— Primera Ministra de Noruega, Gro Harlem BRUNDTLAND, analiza y contrasta las políticas de desarrollo económico vigentes con el grado de protección y sostenibilidad ambiental de la época, llegando a la conclusión de que el avance socioeconómico logrado se estaba alcanzando a cambio de un coste medioambiental excesivamente elevado.
 - 2 En concreto, sobre las devastadoras consecuencias que ha implicado para nuestro país un crecimiento de la urbanización que ha desbordado ampliamente cualquier previsión y posible límite que pudiera derivar de la normativa estatal o autonómica en la materia y, en tal sentido, el cambio de rumbo marcado en el urbanismo español por la crisis sistémica desatada en 2008, *vid.* CASARES MARCOS, A.: «La renovación de la ciudad», *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 11, 2017, pp. 103 y ss.

los núcleos urbanos representan un porcentaje muy significativo del consumo final de energía y de las emisiones de carbono, procediendo gran parte de ellas del parque edificado. El tema enlaza, asimismo, con el ODS 7, dirigido a garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna, pues la eficiencia energética de la edificación es clave para su satisfacción, así como con el ODS 13 que insta a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, en tanto uno de los elementos que más influye en los estragos causados por el cambio climático son, precisamente, los edificios, responsables del 40 % del consumo total de energía en la Unión Europea y del 36 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la energía. No solo eso, un 75 % de sus construcciones son ineficientes desde un punto de vista energético³. De ahí la necesidad ineludible, si se quiere progresar en la satisfacción de los ODS en la Unión Europea y en nuestro país, de actuar sobre la eficiencia energética del parque edificado, ya sea de nueva construcción o en la rehabilitación del preexistente⁴.

En España, el 40 % de la energía consumida procede de la edificación y el transporte. Respecto a las construcciones, tienen un mayor peso sobre el consumo energético las instalaciones térmicas de calefacción, climatización, ventilación y producción de agua caliente sanitaria, las de iluminación interior, así como el resto de equipamiento habitual en función del sector concreto de actividad (electrodomésticos, frío comercial e industrial, ofimática...). Conviene, en consecuencia, prestar una atención especial al comportamiento energético de los edificios a fin de concretar medidas que favorezcan, ante todo, el ahorro en su consumo.

En efecto, los datos del último Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística revelan que más de la mitad de los edificios residenciales de nuestro país es anterior a 1980 y, por tanto, a la entrada en vigor de la primera normativa reguladora de las condiciones térmicas de los edificios. Cerca de 5,5 millones de edificios residenciales y 9,7 millones de viviendas principales se encuentran afectados por esta situación, como destaca, en concreto, el Preámbulo del Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que refiere, además, desde la perspectiva de la calidad de los edificios existentes a partir de su calificación energética, cómo más del 81 por 100 se sitúa en las letras E, F o G, en términos de emisiones, aumentando dicho porcentaje hasta el 84,5 por 100 de los edificios en el caso del consumo energético, lo que pone de manifiesto el importante potencial de la rehabilitación energética. Desde el extremo contra-

3 Evaluación de impacto de la modificación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios [SWD (2016) 414].

4 *Vid.*, por todos, CASARES MARCOS, A.: «Eficiencia energética y sostenibilidad urbana como factores de promoción de las energías renovables en España», *Revista CEFLEGAL*, n.º 191, 2016, pp. 117 y ss., así como la doctrina allí citada.

rio, esto es, en cuanto a los edificios que alcanzan la letra A como mejor calificación, apenas representan el 0,3 por 100 del total en el caso de las emisiones y se sitúan en el 0,2 por 100 en el caso de consumo energético.

Pese a ello, la actividad de rehabilitación residencial se caracteriza aún, según afirma el citado Preámbulo, por un menor ritmo que en los principales países de nuestro entorno, situándose la tasa media de rehabilitación efectiva del parque de vivienda aproximadamente entre 8 y 10 veces por debajo de sus medidas correspondientes, «un ritmo claramente insuficiente para responder a los retos marcados por las estrategias y planes nacionales, y las exigencias que establece la Unión Europea», entre los que destacan la *Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE)* y el *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)*. Este último establece para el periodo 2021-2030 el objetivo de rehabilitar energéticamente 1,2 millones de viviendas y requiere, en consecuencia, el incremento exponencial de la actividad de rehabilitación residencial para multiplicar por 10 la cifra actual de 30.000 rehabilitaciones anuales de vivienda hasta aproximarse en esta década a la de 300.000.

La situación sanitaria derivada de la expansión mundial sin precedentes de la COVID-19 nos ha llevado, en todo caso, a una mayor concienciación sobre la importancia de nuestro entorno y, en particular, sobre la necesidad de asegurar ciertos estándares mínimos de calidad, comodidad y conectividad en relación con nuestras viviendas, en tanto se han erigido durante meses en el auténtico centro neurálgico de la vida de millones de personas (el teletrabajo, la enseñanza a distancia, las compras a través de internet...). Se apuesta por modernizar no solo el parque edificado de nueva construcción, sino, ante todo, la edificación preexistente a través de su renovación y rehabilitación con la finalidad de lograr su máxima eficiencia desde el punto de vista energético y su conversión, en la medida de lo posible, en climáticamente neutros, lo que habrá de repercutir y desembocar, sin duda, en una transformación de nuestras urbes y su entorno.

II.- LA PROMOCIÓN DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EDIFICATORIA POR LA UNIÓN EUROPEA

El avance del ambiente urbano a través de la mejora de su eficiencia y ahorro energéticos exige, en todo caso, trabajar en *pos* de un metabolismo adecuado para la ciudad, es decir, de la capacidad de asimilar, por el entorno, la huella ecológica derivada de su desarrollo⁵. Se trata de un indicador ambien-

5 En idéntico sentido, SÁNCHEZ SÁEZ, A. J.: «Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana», en ROGEL VIDE, C., y BASSOLS COMA, M. (Dir.): *El Derecho Urbanístico del siglo*

tal de primer grado, integrador, en cuanto contempla los flujos de energía y materiales de un territorio, tanto entrantes como salientes, contabilizándolos y calculando las superficies de agua y suelo necesarias para su producción local⁶. En este contexto resulta absolutamente ineludible fomentar la eficiencia energética en la ciudad como vía para disminuir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y, por ende, garantizar un desarrollo realmente sostenible⁷.

Así lo avala, por otra parte, la progresión de los objetivos de las normativas y políticas comunitarias. Desde el ahorro de energía *stricto sensu* a la eficiencia energética, el papel de la Unión Europea en la materia resulta fundamental⁸.

XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, T. II, Reus, Madrid, 2008, p. 579. También, FARIÑA TOJO, J.: «Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana», en TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.): *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2013, p. 24; y, sobre los conceptos «capacidad de carga» y «huella ecológica», íntimamente relacionados y fundamentales para la evaluación previa de la sostenibilidad, FEIJÓO MIRANDA, A.: «El desarrollo sostenible en el medio urbano», en BUSTILLO BOLADO, R. O., y GÓMEZ MANRESA, M.^a F. (Dirs.): *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 350. Con mayor profundidad, sobre el metabolismo urbano y la huella ecológica, RAMALLO LÓPEZ, F.: *La planificación territorial sostenible*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 308 y ss.

- 6 Así, MIGUÉLEZ POSE, F.: «Cuestiones ambientales básicas», en MENÉNDEZ PÉREZ, E., y MIGUÉLEZ POSE, F. (Coords.): *Energía y sostenibilidad. Incidencia en el medio marino*, Netbiblo, A Coruña, 2003, p. 24, la remite a «la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que genera, independientemente de la localización de estas áreas».
- 7 BUÑUEL, M.: «Los instrumentos económicos como incentivo a la eficiencia energética», en FALCÓN Y TELLA, R. (Dir.): *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006, pp. 369 y ss., recuerda, a estos efectos, que las emisiones de dióxido de carbono, actualmente el principal gas de efecto invernadero emitido por el hombre, proceden mayoritariamente del consumo de combustibles fósiles, sin que la tecnología haya avanzado lo suficiente para evitar que este consumo las produzca, por lo que hoy día su reducción debe obtenerse, a corto o medio plazo, mediante el ahorro energético, la reorientación del consumo de combustibles hacia los de bajo contenido en carbono y el incremento en el uso de fuentes energéticas no fósiles.
- 8 *Vid.*, sobre las tres fases reseñadas a continuación, en concreto, sobre la evolución de los objetivos comunitarios y su recepción en España, GALERA RODRIGO, S.: «Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de la política comunitaria», en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.): *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 217 y ss. Asimismo, sobre la paulatina definición de objetivos y las consiguientes acciones comunitarias, *vid.* DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «Derecho comparado: el contexto europeo», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.): *Derecho de la regulación económica*, Iustel, Madrid, 2010, vol. III, T. I, pp. 233 y ss.; y, con mayor profundidad, sobre el papel de la Unión Europea en materia de eficiencia energética, así como la política y normativa comunitarias adoptadas al respecto, GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 85 y ss.

Y así, una primera etapa responde al intento de satisfacer las exigencias de ahorro energético derivadas de la crisis del petróleo desatada durante la década de los setenta, centrándose, prioritariamente, en la reducción de la dependencia energética exterior⁹. Se adoptan entonces las primeras medidas fomentando el ahorro energético en ámbitos y sectores determinados, como el transporte urbano, el aislamiento térmico de los edificios o el consumo energético de las empresas industriales¹⁰.

La incorporación progresiva a estas preocupaciones iniciales de nuevas consideraciones ambientales y de los objetivos asumidos, a tal efecto, en los compromisos internacionales a los que se adhiere la Comunidad¹¹, aborarán la normativa europea en materia energética a una segunda fase centrada en tres objetivos clave, en concreto, la seguridad del abastecimiento, la competitividad y la protección del medio ambiente frente a los efectos ambientales adversos de un consumo energético desmedido y progresivamente *in crescendo*¹². Si hasta entonces las medidas aprobadas en materia de ahorro energético se asentaban sobre las competencias comunitarias para adoptar, a su vez, medidas ambientales, de armonización del mercado interior o, en su caso, medidas habilitadas por unanimidad de los Estados en virtud del antiguo artículo 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en esta nueva etapa encontrarán un apoyo más sólido y firme en el Título XXI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particu-

9 Vid. el diagnóstico de la situación energética y las medidas a adoptar a que se refiere la Comunicación de la Comisión de 29 de noviembre de 1974, *Política energética comunitaria. Objetivos 1985*, COM (74) 1960 final.

10 Así, en concreto, las Recomendaciones del Consejo 76/492/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía mediante la promoción del aislamiento térmico de los edificios, 76/495/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa al uso racional de la energía consumida en el transporte urbano de pasajeros, 77/713/CEE, de 25 de octubre de 1977, relativa al uso racional de la energía en las empresas industriales, y Resolución del Consejo 31980Y0618, de 9 de junio de 1980, relativa a las nuevas líneas de acción de la Comunidad en materia de ahorro de energía.

11 Destacan, en particular, las Decisiones 94/69/CE, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la aprobación en nombre de la Comunidad Europea de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Nueva York el 9 de mayo de 1992); 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto (de 11 de diciembre de 1997) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y, 98/181/CE, CECA y Euratom del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a la aprobación del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía (Lisboa, 17 de diciembre de 1994).

12 Así se desprende de la Resolución del Consejo 98/C 394/01, de 7 de diciembre de 1998, sobre la eficacia energética de la Comunidad Europea. Sobre ello hace hincapié, asimismo, el *Libro Verde sobre la eficiencia energética o cómo hacer más con menos*, de 22 de junio de 2005, COM (2005) 265 final.

lar, en su artículo 194, que establece como uno de los objetivos esenciales de la política energética de la Unión el fomento de «la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables»¹³. Comienzan a aprobarse normas comunitarias en materia de eficiencia energética, destacando, señaladamente, las Directivas 2002/91/CE, de 16 de diciembre, de eficiencia energética de los edificios¹⁴, y 2006/32/CE, de 5 de abril, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos¹⁵. Se somete, por lo demás, a los Estados miembros a una estrecha vigilancia en la materia, complementada con la imposición de obligaciones diversas, entre otras, la de aprobar instrumentos nacionales de planificación al respecto¹⁶.

La evolución reseñada desemboca en la apertura, más recientemente, de una tercera etapa, marcada por la asociación de la eficiencia energética no solo a consideraciones estrictamente económicas o ambientales, sino también, en última instancia, sociales, conceptuándose el energético como un sector económico en crecimiento, susceptible de crear empleos verdes y de procurar oportunidades tangibles para la prestación de servicios de alta cualificación. Así, la Estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, *Europa 2020*, aprobada en 2010¹⁷, marca en materia de energía el objetivo conocido como 20/20/20, esto es, la aspiración a reducir

13 Junto con la garantía del funcionamiento del mercado de la energía y de la seguridad del abastecimiento energético de la Unión, así como el fomento de la interconexión de las redes energéticas, todo ello «en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente [...], con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros».

14 Sobre la normativa europea como marco del impulso de la política de ahorro energético en el sector de la construcción a la luz de la Directiva 2002/91/CE, *vid.* SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J.: «La normativa europea sobre la eficiencia energética en los edificios: la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre», en TORRES LÓPEZ, M. A., ARANA GARCÍA, E., y MORAL SORIANO, L. (Coords.): *El sector eléctrico en España. Competencia y servicio público*, Comares, Granada, 2007, pp. 241 y ss.

15 Esta última Directiva se enmarca en la estrategia energética inaugurada para Europa por el Libro Verde Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, de 8 de marzo de 2006, COM (2006) 105 final.

16 *Vid.*, en tal sentido, la Comunicación de la Comisión de 19 de octubre de 2006, *Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial*, COM (2006) 545 final, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 23 de enero de 2008, relativa a la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la eficiencia energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, *Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética*, COM (2008) 11 final, y la Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 2008, *Eficiencia energética: alcanzar el objetivo del 20 por 100*, COM (2008) 772 final.

17 Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final.

las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 por 100 en comparación con los niveles de 1990, o en un 30 por 100 si se dan las condiciones al efecto, e incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 por 100 y en un 20 por 100 la eficiencia energética, cifrando en más de un millón de empleos los que teóricamente podrían verse afectados por la consecución de estos objetivos. Se avanza con ello en la senda y el marco global planteado por la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible adoptada en 2001¹⁸, revisada posteriormente en 2005¹⁹, y concretada en sendos Planes de Acción aprobados en su desarrollo, específicamente, en materia de consumo y producción sostenibles y de industria sostenible, en 2008²⁰, y de eficiencia energética, en 2011²¹.

Para la consecución de sus objetivos se prevé la articulación de tres instrumentos jurídicos esenciales. En primer lugar, una nueva Directiva sobre eficiencia energética, finalmente aprobada como Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre. Tras reconocer que los edificios representan el 40 por 100 del consumo de energía final de la Unión Europea, la Directiva obliga a renovar anualmente un porcentaje significativo de edificios públicos para mejorar su rendimiento energético²², imponiendo a los Estados la obligación de establecer una estrategia a largo plazo para reducir su nivel de emisiones, movilizandoinversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales, a fin de mejorar, en última instancia, el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario. En segundo lugar, la actuación decidida en este ámbito de los Fondos Estructurales en el nuevo período

18 COM (2001) 264 final.

19 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005, relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible, COM (2005) 658 final.

20 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 16 de julio de 2008, relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, COM (2008) 397 final.

21 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de marzo de 2011, por la que se aprueba el Plan de Eficiencia Energética 2011, COM (2011) 109 final.

22 *Vid.*, por todos, ROMÁN MÁRQUEZ, A.: «Eficiencia y ahorro energético en edificios e instalaciones públicas: los contratos de rendimiento energético», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 97, 2017, pp. 101 y ss.

de programación 2014-2020²³. Y, en última instancia, el reforzamiento e impulso de la contratación pública verde con carácter obligatorio²⁴.

En definitiva, los objetivos comunitarios en la materia han evolucionado desde su referencia inicial al ahorro de energía, entendido como «la cantidad de energía ahorrada, determinada mediante la medición y/o estimación del consumo antes y después de la aplicación de alguna medida de mejora de la eficiencia energética, teniendo en cuenta al mismo tiempo la normalización de las condiciones externas que influyen en el consumo de energía»²⁵, hasta abrirse al objetivo más amplio de la eficiencia energética, en cuanto «relación entre la producción de un rendimiento, servicio, bien o energía, y el gasto de energía»²⁶, incidiendo, en todo caso, sobre tres elementos estrechamente interrelacionados —consumo racional de energía, demanda energética y rendimiento de la instalación o sistema correspondiente— a fin de reducir el consumo y, en consecuencia, la factura energética, a la vez que disminuye el impacto medioambiental al minorarse las emisiones de dióxido de carbono²⁷. En todo caso, el ahorro y la eficiencia en materia de energía

23 *Vid.*, en este sentido, las conclusiones y recomendaciones alcanzadas por el Informe Especial n.º 21 del Tribunal de Cuentas Europeo, *Rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la política de cohesión*, 2012. En todo caso, aunque los fondos europeos para el período 2014-2020 dispusieron importantes recursos destinados a la realización de mayores cotas de eficiencia energética, el carácter indicativo de los objetivos marcados a los Estados miembros en la nueva Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva, de 25 de febrero de 2015, COM (2015) 80 final, les restó, en buena medida, eficacia.

24 *Vid.*, en tal sentido, GARCÍA RUBIO, F.: «La contratación pública en materia de eficiencia energética. Un análisis de sus tipologías a la luz del TRLCSP, con especial referencia a la Administración local», en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.): *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 93 y ss.; y, PERNAS GARCÍA, J. J.: «Contratación pública y eficiencia energética», en PERNAS GARCÍA, J. J. (Dir.): *Contratación Pública Estratégica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 283 y ss.

25 Conforme a la definición que establece, a tal efecto, el artículo 2.5 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética.

26 Conforme a la definición sancionada al respecto por el artículo 2.4 de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética. De esta forma, la eficiencia energética supone, siguiendo a GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, *op. cit.*, p. 274, la adopción de medidas que favorezcan el ahorro energético, de forma que ante un aumento de la demanda eléctrica, se pueda hacer frente a la misma sin potenciar la capacidad de generación, y que permitan reducir el consumo de recursos no renovables y la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, respecto de otros tipos de demanda energética.

27 ARENAS CABELLO, F. J.: «Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 13, 2008, p. 3.

aboca a una clara ponderación económica de factores, de forma que debe traducirse, no sólo, pero también, en un ahorro económico verificable²⁸.

En la actualidad, la regulación europea de la eficiencia energética ha de partir del paquete de propuestas reglamentarias y medidas de facilitación que presenta al efecto la Comisión en su Comunicación, *Energía limpia para todos los europeos*²⁹, con el que se pretenden alcanzar tres objetivos principales: anteponer la eficiencia energética, lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

El paquete incluye, en particular, medidas específicas dirigidas a la rehabilitación energética de los edificios y apuesta por la elaboración de planes de acción, en concreto, para descarbonizar el parque inmobiliario existente con fecha límite 2050, y por la imposición y el cumplimiento de obligaciones de ahorro energético. La Comunicación ha supuesto, así, un refuerzo de las actuaciones que se venían realizando por la Unión Europea sobre esta materia, dando como resultado inmediato las modificaciones de las Directivas de eficiencia energética y de eficiencia energética en la edificación.

De esta forma, el régimen jurídico de la Unión Europea está formado en este momento por la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética³⁰, modificada por la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, que ha modificado, asimismo, la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios³¹, con el objetivo de

28 MELLADO RUIZ, L.: «Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el «equilibrio funcional» y la «regulación inteligente») y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dir.): *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 17.

29 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regionales y al Banco Europeo de Inversiones, *Energía limpia para todos los europeos*, de 30 de noviembre de 2016, COM (2016) 860 final.

30 Por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y se derogan, a su vez, las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

31 Esta última derogó, a su vez, la anterior Directiva 2002/91/CE sobre la eficiencia energética en los edificios, y fue complementada por el Reglamento delegado (UE) n.º 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012, que configura un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos, es decir, ofrece una orientación útil para calcular correctamente la eficiencia energética de un edificio, destacando, asimismo, la Recomendación (UE) 2016/1318 de la Comisión, de 29 de julio de 2016, sobre las directrices para promover los edificios de consumo de energía casi nulo y las mejores prácticas para garantizar que antes de que finalice 2020 todos los edificios nuevos lo sean. Textos que se han de adaptar a la nueva Directiva Europea teniendo en cuenta que para garantizar su aplicación adecuada debe actualizarse el marco general para el cálculo de la eficiencia energética de los edificios e impulsarse la eficiencia mejorada de la envolvente del edificio.

establecer un marco normativo más adecuado para reforzar las estrategias de renovación de edificios a largo plazo en *pos* de descarbonizar el parque inmobiliario a medidos de este siglo, esto es, con el horizonte temporal de 2050. Se sanciona así una ampliación del plazo inicialmente exigido que había sancionado 2020 como el año en que las nuevas edificaciones, así como la rehabilitación de las existentes, se realizarían bajo la premisa de consumo energético casi nulo³².

Cada Estado miembro deberá establecer una estrategia para apoyar la renovación de sus edificios, tanto públicos como privados, y transformarlos en edificios de consumo de energía casi nulo con el objetivo de garantizar un parque inmobiliario nacional altamente eficiente en términos energéticos y descarbonizado cumpliendo unos hitos indicativos establecidos consecutivamente para los años 2030, 2040 y 2050. Los Estados deberán intervenir y adoptar las medidas necesarias para lograr que el sector de la construcción cumpla de manera fehaciente con tales objetivos, así, en particular, en relación con la validez de las licencias de construcción, la duración de las obras de edificación, la aplicación de los objetivos de la Directiva y, además, la elaboración de planes y estrategias que permitan aumentar el número de edificaciones de consumo casi nulo teniendo en cuenta la Recomendación (UE) 2016/1318 de la Comisión, de 29 de julio de 2016, sobre las directrices para promover los edificios de energía casi nulo y las mejores prácticas para garantizarlo.

Se pretende mejorar, de manera especial, la información que se encuentra a disposición de los promotores de proyectos e inversiones a través de los certificados de eficiencia energética, de la difusión de información sobre el consumo energético de los edificios públicos y de la vinculación entre el apoyo público y el nivel de ahorro energético efectivamente alcanzado. La eficiencia energética influye también, por lo demás, en la lucha contra la pobreza energética, siendo preciso que los Estados miembros realicen cuantas acciones pudieran resultar necesarias para aliviar a las personas que se encuentren en dicha situación. La importancia de la movilidad y el uso creciente del transporte eléctrico para conseguir reducir el número de emisiones es, asimismo, fundamental, lo que hará necesario que los edificios se

32 Se entiende por edificio de consumo energético casi nulo aquel que tiene un nivel de eficiencia energética muy alto. Este último se medirá a través de diferentes factores (características térmicas, instalaciones de calefacción y aire acondicionado, la utilización de energía procedente de fuentes renovables, los elementos pasivos de calefacción y refrigeración, el sombreado, la calidad interior, la adecuada iluminación natural, el diseño de los edificios), conforme a los que se calculará la eficiencia energética del edificio a lo largo de un año. Vid. al efecto, por todos, REY MARTÍNEZ, F. J., VELASCO GÓMEZ, E. y REY HERNÁNDEZ, J. M.: *Eficiencia energética de los edificios. Certificación energética*, Paraninfo, Madrid, 2018; y, de los mismos autores, *Eficiencia energética de los edificios. Sistema de gestión energética ISO 50001. Auditorías energéticas*, Paraninfo, Madrid, 2018.

doten, además, de instalaciones de electromovilidad, si bien en el caso de los edificios comerciales ya existentes sólo se aplicará a aquellos que cuenten con más de diez plazas de aparcamiento a partir del 1 de enero de 2025; en edificios de nueva construcción o renovados será obligatorio, cuando sean residenciales y tengan más de diez plazas de aparcamiento, colocar el pre-cableado; y, finalmente, en el caso de edificios comerciales, deberán estar provistos de instalación de puntos de recarga.

Este conjunto de nuevas actuaciones contemplado por la Directiva 2018/844/UE debía ser objeto de transposición por cada Estado miembro con plazo máximo hasta el 10 de marzo de 2020³³. Se trata, en todo caso, de una política europea que ya ha tenido un impacto positivo en la eficiencia energética de la nueva edificación, pues, según la Unión Europea, en la actualidad consumen la mitad de energía que los edificios construidos hace 20 años. Pese a ello, la mayor parte de los edificios existentes en la Unión Europea se construyeron hace más de 20 años y de aquí al 2050 la mayor parte de ellos (se estima que entre un 85 y 95) seguirán operativos, lo que exige que las políticas públicas actuales vayan dirigidas sin ambages a la renovación de los edificios preexistentes.

En esa línea apuntan la Recomendación (UE) 2019/1019 de la Comisión, de 7 de junio de 2019, relativa a la modernización de edificios, con el declarado objetivo de pormenorizar en los requisitos técnicos, esto es, las instalaciones técnicas de los edificios, sus dispositivos de autorregulación y sistemas de automatización y control de edificios, y las diferentes vías abiertas para alcanzar los objetivos de la Directiva (UE) 2018/2001, concretamente, el objetivo vinculante de que al menos el 32 % de la energía de la Unión Europea proceda de fuentes renovables antes del 2030; y, más concretamente, la Recomendación (UE) 2019/786 de la Comisión, de 8 de mayo de 2019, relativa a la renovación de edificios, que establece la necesidad de contar con unos instrumentos financieros adecuados vinculados al rendimiento energético, al nivel de certificación o cualificación, a una autoría energética o similar, debiendo los Estados miembros haber puesto en funcionamiento, antes del 10 de marzo de 2020, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas oportunas para trasponer la Directiva en sí misma. Se deja en manos de los Estados el diseño concreto de los códigos de construcción y el establecimiento de los requisitos técnicos relativos a las renovaciones, los

33 A tal efecto se aprobó en España el Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que contempla algunos aspectos regulados por la Directiva, por ejemplo, lo relativo a la movilidad sostenible, en aras de culminar, como subraya su Preámbulo de forma expresa, el iniciado «proceso de transición hacia un nuevo paradigma caracterizado por la descarbonización, la descentralización de la generación, la electrificación de la economía, la participación más activa de los consumidores y un uso más sostenible de los recursos».

permisos de construcción y las instalaciones técnicas de edificios de conformidad a las condiciones climáticas y los parques inmobiliarios de cada país, para que la eficiencia energética y la descarbonización sean una realidad para el 2050.

Dichas recomendaciones ponen en evidencia la importancia de la regeneración y renovación de los edificios para lograr una mayor sostenibilidad, situación que se ha visto acelerada, sin duda, por la situación de emergencia a causa de la pandemia mundial y que ha motivado la puesta en marcha de diferentes mecanismos por parte de la Unión Europea para paliar la crisis social que ha arrastrado consigo.

De esta forma, y apostando por la renovación de los edificios, son claves el denominado *Pacto Verde Europeo*³⁴ y la Estrategia de crecimiento de la Unión Europea destinada a alcanzar la neutralidad climática³⁵ en 2050. Dichos documentos consideran que la renovación de los edificios es una de las prioridades que debe afrontar la Unión Europea en los próximos años, junto con las políticas del clima, energía, transporte y fiscalidad con el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos un 55 % en el 2030 en comparación con los niveles de 1990.

En efecto, ya *El Pacto Verde Europeo* insiste en la ineludible exigencia de avanzar hacia un uso eficiente no solo de la energía sino también de los recursos en la construcción y renovación de edificios, haciendo hincapié en que representan, en su totalidad y sin diferenciar en función de su fecha de edificación o entre los diversos usos a que puedan ir dirigidos, un 40 por 100 de la energía consumida, oscilando la tasa anual de renovación del parque inmobiliario en la Unión Europea en 2019 entre el 0,4 y el 1,2 por 100, tasa escasa para alcanzar los objetivos europeos fijados en materia de eficiencia energética y clima³⁶. Se trata de un dato más alarmante aun si se toma en cuenta que, al mismo tiempo, unos 50 millones de consumidores tienen dificultades en el ámbito de la Unión para calentar convenientemente sus

34 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El Pacto Verde Europeo*, de 11 de diciembre de 2019, COM (2019) 640 final.

35 *Vid.*, en concreto, el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, 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 («Legislación europea sobre el clima»).

36 Estima la Comisión, *La eficiencia energética de los edificios*, de 17 de febrero de 2020, que la renovación de los edificios ya en uso podría reducir el consumo total de energía de la Unión Europea en un 5-6 por 100 y rebajar un 5 por 100, aproximadamente, las emisiones de dióxido de carbono, por lo que habría que duplicar, como mínimo, las actuales tasas de renovación para alcanzar los objetivos climáticos y energéticos comprometidos. Es más, los esfuerzos destinados a aumentar la eficiencia energética de los edificios habrían de contribuir, por lo demás, a la independencia energética de la Unión.

hogares. De ahí que «para responder al doble desafío de la eficiencia energética y la asequibilidad», la Unión Europea inste a los Estados miembros a emprender de forma conjunta «una “oleada de renovación” de edificios públicos y privados» en tanto vía más segura para reducir la factura energética y atenuar la pobreza energética, revitalizando, de paso, el sector de la construcción y brindando la oportunidad de apoyar, por lo demás, a las pymes y el empleo local.

Profundiza en ello, por lo demás, la Comunicación de la Comisión *Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas*, de 14 de octubre de 2020³⁷, al apostar por la renovación del parque de edificios de la UE en tanto responsable del 40 % del consumo energético de Europa y generador del 36 % de las emisiones de efecto invernadero por lo que su modernización supondría la posibilidad de reducir las emisiones de CO2 además de ser un motor de crecimiento sostenible y de creación de empleo. Para facilitar el desarrollo de la estrategia, pone el foco en tres ámbitos concretos: la descarbonización de la calefacción y la refrigeración, la lucha contra la pobreza energética y la mejora de los edificios menos eficientes y la renovación de edificios públicos.

Propone, en tal sentido, eliminar las trabas existentes a lo largo de la cadena de renovación de la edificación, desde el proyecto hasta su financiación y terminación, simplificando los procedimientos, proporcionando la información sobre la eficiencia energética del edificio, mejorando los incentivos para las renovaciones y la actualización de los certificados de eficiencia energética, ampliando los requisitos de renovación de edificios para el sector público, creando los registros digitales de edificios³⁸, si bien no debe olvidarse que la Unión Europea, una vez elaborado el marco general de actuación, deja en manos de los Estados miembros el diseño concreto de los códigos de construcción y el establecimiento de los requisitos técnicos específicos relativos a las renovaciones, los permisos de construcción y las instalaciones técnicas de los edificios de conformidad con las condiciones climáticas y los parques inmobiliarios de cada país, de tal forma que la eficiencia energética y la descarbonización sean una realidad a más tardar en el año 2050, para lo que han debido poner en funcionamiento, antes del 10 de marzo del 2020, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas oportunas para trasponer a su ordenamiento jurídico el contenido de la Directiva (UE) 2018/2001.

37 Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleos y mejorar vidas*, de 14 de octubre de 2020, SWD (2020) 550 final.

38 Conforme al propio texto de la Comunicación, «los registros digitales de los edificios servirán como repositorios de datos sobre cada edificio y facilitarán el intercambio de información dentro del sector de la construcción y entre propietarios e inquilinos de los edificios, instituciones financieras y autoridades públicas».

El Plan de recuperación para Europa, *Next Generation EU*, dotado con 750.000 millones de euros, ofrece una gran oportunidad al respecto, en tanto es un instrumento temporal concebido para impulsar la recuperación y reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia. Junto con el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea se concibe como el mayor paquete de estímulo financiado hasta el momento en Europa. Se destinarán, en total, 1,8 billones de euros a la recuperación y reconstrucción europea tras la pandemia. Más de la mitad de este importe irá dirigido a la modernización de la economía europea a fin de que sea más ecológica, digital y resiliente, favoreciendo transiciones climáticas y digitales justas y prestando especial atención a la lucha contra el cambio climático.

Destaca, en concreto, a nuestros efectos, como elemento central de *Next Generation EU* y, por tanto, de una estrategia europea más completa y compleja, el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, que aporta 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los distintos países de la Unión Europea. Se trata, indudablemente, de una financiación importante, susceptible de impulsar el sector de la rehabilitación y la modernización de los edificios en todos los Estados miembros al vincularlo y orientarlo, de manera preeminente, a mejorar la eficiencia energética del parque edificado construido. Con esta finalidad el Consejo de Ministros de España aprobó el pasado 27 de abril el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, sobre el que se volverá *infra*.

III.- EL IMPULSO A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DEL PARQUE EDIFICADO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Los principios y objetivos comunitarios en materia de ahorro y eficiencia energética han encontrado acomodo, como no podía ser de otra manera, en el ordenamiento jurídico español³⁹. Por lo que hace al sector de la edificación⁴⁰, resultan trascendentales, a tal efecto, la Ley 38/1999, de 5 de

39 Sobre el régimen jurídico de la eficiencia y el ahorro energético, vid., con mayor profundidad, GONZÁLEZ RÍOS, I.: *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, op. cit., pp. 273 y ss., y la doctrina allí citada.

40 Vid., sobre el marco normativo español, GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a. A.: «Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 316, 2017, pp. 149-158; y, GIFREU FONT, J.: «La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la Unión Europea para los 2020-2030. Las redes *district heating and cooling*», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2019, pp. 1 y ss.

noviembre, de Ordenación de la Edificación, el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, o el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, actualmente aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, si bien, en el sistema legislativo español, los primeros signos de preocupación por la eficiencia energética del parque edificatorio existente se observan con la aprobación de la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios⁴¹, sin olvidar, en todo caso, la proliferación y preeminencia en este ámbito especial de Planes, Estrategias y Programas de Acción, que nos sitúan, en última instancia, ante un ámbito propio del *soft law* y, en definitiva, de las acciones administrativas de fomento y dirección indirecta⁴².

Ahora bien, no hay duda de que la realización entre nosotros de los objetivos concretos marcados al efecto por la Unión Europea ha avanzado con cierto retraso⁴³. A tal efecto, la incorporación en el ordenamiento español de la Directiva (UE) 2018/2001 se ha llevado a cabo a través de diversos instrumentos normativos, como tendremos ocasión de analizar, si bien debe hacerse hincapié en que el régimen jurídico actual aplicable en la materia es el resultado de la propia evolución normativa y estratégica que ha experimentado al respecto nuestro ordenamiento.

Por lo que respecta a las actuaciones dirigidas a conseguir la eficiencia energética de los edificios⁴⁴, se han aprobado diversos Planes Nacionales de

41 En idéntico sentido, LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J. I., ORTEGA ZAPATA, A., y DEL AMO SANCHO, A.: «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», en TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.): *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Públicas*, Zaragoza, 2013, p. 296.

42 MORA RUIZ, M.: «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2012, p. 13.

43 Así lo subraya, en concreto, la Exposición de motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, al incidir en «la gran distancia que separa nuestro parque edificado de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades». Pese a ello, ANTÓN VEGA, D.: «La Unión Energética, el nuevo pilar de la Unión Europea», *Diario La Ley*, n.º 8515, de 9 de abril de 2015, p. 5, sostiene, con cierta esperanza, que aún hay ámbito para que la I+D+i pueda dar sus frutos en este ámbito.

44 *Vid.* en general sobre las políticas públicas españolas en el sector de la edificación: ALONSO IBÁÑEZ, M.ª. R.: «La eficiencia energética de los edificios y el marco jurídico de la rehabilitación urbana», en GALERA RODRIGO, S. y GÓMEZ ZAMORA, M.ª. M. (Coords.): *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, Madrid, 2018, pp. 429 y ss.; CASARES MARCOS, A.: «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 39, mayo 2016, pp. 1 y ss.; CASARES MARCOS, A.: «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación*

Actuación, destacando, en concreto, el 2.º Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética para el periodo 2011-2020⁴⁵, que se establece en cumplimiento del artículo 14 de la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos. Destaca, asimismo, el Plan Estatal Integral de Vivienda y Suelo de 5 de abril de 2013⁴⁶, que estableció un programa de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas, plasmándose en el Plan Estatal de Fomento de alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana 2013-2016, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, prorrogado, a su vez, en su vigencia un año más por Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, con el objetivo de mejorar la calidad de la eficiencia energética de los edificios a través de programas que incidieran sobre el fomento de la rehabilitación edificatoria, el apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios y el fomento de ciudades sostenibles y competitivas. Sin olvidar, por último, el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, entre cuyos objetivos cabe citar la mejora de la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibili-

Urbanas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 217 y ss.; CASARES MARCOS, A.: «El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana», en GARCÍA RUBIO, F. (Coord.): *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 111 y ss.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El informe de evaluación de los edificios», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 371 y ss.; GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. A.: «Eficiencia energética en la edificación», en GALÁN VIOQUE, R y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.): *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Instituto García Oviedo-Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 249-266; GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. A.: «Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios», *op. cit.*, pp. 141-177; GONZÁLEZ RÍOS, I. y SERRANO CASARES, FR.: «La normativa nacional sobre ahorro y eficiencia energética: sector de la edificación», en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.): *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las Administraciones Públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 123-152; PORTO REY, E.: «El informe de Evaluación de Edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 285, 2013, pp. 125 y ss.

45 http://www.minetad.gob.es/energia/es-ES/Novedades/Documents/PAAEE2011_2020.pdf
Fue aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011, de acuerdo con el artículo 14 de la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos. Dio continuidad al anterior Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética, que abarcó el lapso comprendido entre 2008 y 2011 en el marco de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012, aprobada el 28 de noviembre de 2003.

46 <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/planintegraldeviviendaysuelo.pdf>

dad ambiental. El programa específico destinado al fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, Programa 5, tiene por objeto la financiación de obras de mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad, con especial atención, en concreto, a la envolvente edificatoria en edificios de tipología residencial colectiva —incluyendo viviendas—, y en las viviendas unifamiliares (artículo 33).

No cabe duda que la rehabilitación de la vivienda ha sido una de las más relevantes políticas de actuación españolas del siglo XXI⁴⁷, destacando, a estos efectos, la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2014)⁴⁸, que desarrollaba el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE en coordinación con el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020⁴⁹, y que fue modificada en 2017 mediante la Actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2017).

Da un paso más en esta dirección, desde la perspectiva del parque edificado español, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRRU)⁵⁰, que aspira a fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad tanto de la edificación en sí, como del suelo, acercando

47 *Vid.* sobre la rehabilitación, entre otros y sin ánimo exhaustivo, a CASARES MARCOS, A.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 618 y ss.; CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, La Ley/El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2013; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 28, 2013, pp. 13 y ss.; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Planificación y gestión», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 39, mayo, 2016, pp. 1-50; GÓMEZ MANRESA, F.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana e iniciativa privada», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 30, 2014; GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S.: *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Cizur Menor, 1998; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.): *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016; y del mismo autor, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 24, 2011, pp. 41-60.; TEJEDOR BIELSA, J. (ed.): *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Públicas*, Zaragoza, 2013; LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J.I., ORTEGA ZAPATA, A. y DEL OLMO SANCHO, A.: «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», *op. cit.*, pp. 283-319. GONZÁLEZ BUSTOS, M.º A., «Marco regulador para la regeneración urbana», *Revista Vasca de la Administración Pública*. IVAP. 109-I, 2017, pp. 339-359.

48 Esta Estrategia ha sido valorada como la mejor de la Unión Europea según el informe realizado por el Centro Común de Investigación (*Joint Research Center*) de la COMISIÓN EUROPEA: <https://www.construible.es/2018/07/16/cuarto-informe-aceee-efocoemcoa-energetica>

49 http://www.fomento.gob.es/Contraste/MFOM/LANG_CASTELLANO/PLANES/ELPRE-SEEEESP/default.htm

50 Existen además otras regulaciones más generales que inciden de forma significativa sobre la materia, entre otras, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuyo Título III, relativo a la sostenibilidad medioambiental, se abre con un primer Capítulo dedicado al

el marco normativo español a los objetivos marcados por las políticas y la regulación europeas, sobre todo en relación con los objetivos concretos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética⁵¹. Y así, promueve, conjuntamente con el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, un nuevo modelo español de vivienda fundado, de forma prioritaria, en el alquiler y la rehabilitación, aspirando a incorporar los objetivos energéticos que sanciona a operaciones de carácter integrado sobre espacios urbanos más amplios, a fin de permitir, por su tamaño, «la puesta en servicio de redes de instalaciones energéticas a escala de barrio, con menor consumo de recursos, y que permitirían que los barrios tiendan a la autosuficiencia energética en el medio plazo»⁵².

Introduce importantes novedades en relación a la rehabilitación de los edificios por razones de eficiencia energética y, en especial, a la certificación de eficiencia energética en la edificación, incorporadas después por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, al actualmente vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En cumplimiento y transposición de los objetivos y directrices que establecen las Directivas de la Unión Europea, el marco jurídico se ha ido configurando sucesivamente a través de diferentes disposiciones, así por lo que se refiere a la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, que introduce la necesidad de lograr edificios de consumo casi nulo,

establecimiento de un modelo energético sostenible. La Ley fija, a tal efecto, los objetivos nacionales de ahorro energético y participación de las energías renovables. *Vid.*, al respecto, CASARES MARCOS, A.: «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», *op. cit.*, pp. 290 y ss.; y, desde una perspectiva más amplia, sobre el régimen de la sostenibilidad medioambiental en la Ley, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 25, 2011, pp. 163 y ss.

51 No en vano, las políticas de la Unión Europea ponen de manifiesto, como bien destacan LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J. I., ORTEGA ZAPATA, A., y DEL AMO SANCHO, A.: «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», *op. cit.*, p. 285, «la necesidad de un nuevo modelo productivo y cultural basado en el equilibrio entre los factores sociales, ambientales y económicos, que afecta a todos los sectores, siendo el de la edificación uno de los que más requiere evolucionar». *Vid.*, en tal sentido, el estudio que ofrecen del cumplimiento de los compromisos internacionales de España en relación al problema del cambio climático en el sector de la edificación, pp. 286 y ss.

52 En expresión literal de la Exposición de motivos de la LRRRU. Destaca, a tal efecto, el fomento que realiza el Plan Estatal 2013-2016, vía subvención, de la ejecución simultánea de obras de conservación de las edificaciones con obras destinadas, a su vez, a mejorar su eficiencia energética. DE LA CRUZ MERA: Á., «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Ciudad y Territorio*, n.º 179, 2014, pp. 36 y ss., se refiere a esta cuestión y a cómo se estaban «desaprovechando» hasta ahora las obras habitualmente realizadas sobre fachadas y cubiertas.

es decir, en los que la demanda de energía sea casi nula o muy baja y está cubierta con fuentes renovables⁵³, se concreta su definición en la Disposición adicional 4.ª del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía, al señalar que, en el ámbito de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, es aquel edificio *con un nivel de eficiencia energética muy alto. La cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta en muy amplia medida por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producidas in situ o en el entorno*. Pese a la concreción de la noción, no existía, sin embargo, normativa al efecto por lo que se hacía necesario aprobar nuevas normas para ajustarse a los requisitos concretos exigidos por la Unión Europea. La modificación posterior de esta Directiva, así como la de la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética, por la Directiva 2018/844, ha hecho necesaria así, finalmente, una adaptación de nuestro ordenamiento a los estándares fijados al respecto, aprobándose nuevas normas de ajuste al efecto.

En todo caso el documento normativo que establece en este momento las exigencias básicas de la calidad de los edificios y de las instalaciones es el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo⁵⁴, y actualizado en varias ocasiones siendo la más reciente la modificación realizada por el RD 450/2022, de 14 de junio, y, concretamente,

53 Vid. GONZÁLEZ RIOS, I.: «Los edificios de consumo casi nulo de energía un reto para la protección ambiental, la diversificación energética y la rehabilitación urbana», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 103, 2019, pp. 17 y ss. En Estados Unidos se está apostando por el impulso de los Edificios de Energía Cero, es decir edificios que producen tanta energía como la que utilizan. Vid. el Informe del Consejo Americano para una economía eficiente en energía del año 2018: <https://www.reformanerr.com/tag/informe-aceee-sobre-eficiencia-energetica-2018/>

54 Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. A.: «EL Código Técnico de la Edificación», en FERNANDO PABLO, M. (Dir.) y GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. A. (Coord.): *Derecho de la Edificación y renovación urbana*, Tecnos, 2016, pp. 210-222, que señalan que el CTE tiene carácter básico por lo que es de aplicación obligatoria al ser dictado al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de sanidad, medio ambiente, y régimen minero y energético. Su ámbito de aplicación hace referencia a las edificaciones públicas y privadas cuyos proyectos necesiten disponer de la correspondiente licencia o autorización legalmente exigible; pero no es de aplicación a las obras de nueva construcción y a las obras de los edificios existentes que tengan solicitada licencia de edificación con anterioridad a la entrada en vigor del mismo (29 de marzo de 2006). El cumplimiento del CTE se deberá justificar en el proyecto o en una memoria suscrita por técnico competente junto a la solicitud de licencia o de autorización administrativa para las obras (art. 2.3 del CTE) pudiendo sustituirse por la declaración responsable o comunicación previa que deberá manifestar que se está en posesión del correspondiente proyecto o memoria justificativa según proceda. Y en general, sobre la importancia del CTE, entre otros, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Medio

en cuanto se refiere a la eficiencia energética, por Orden 1635/2013, de 10 de septiembre, modificada después por la Orden 588/2017, de 15 de junio, por la que se reforma, en particular, el Documento Básico DB-HE «Ahorro de Energía» del Código Técnico de la Edificación. El Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, introducirá, a su vez, modificaciones en la estructura de estas exigencias básicas, revisando los valores mínimos de eficiencia energética que deben cumplir los edificios y actualizando la definición de consumo de energía casi nulo para reconducirlo a aquel «nuevo o existente, que cumple con las exigencias reglamentarias establecidas en este Documento Básico “DB HE Ahorro de Energía” en lo referente a la limitación de consumo energético para edificios de nueva construcción»⁵⁵.

Del mismo modo, la aprobación de la Directiva (UE) 2018/844 requiere, a su vez, la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de nuevas definiciones como, por ejemplo, la de instalación técnica, así como de nuevas obligaciones relativas a los sistemas de automatización y control de estas instalaciones técnicas, la medida y evaluación de la eficiencia energética general en estas y la modificación del régimen de inspecciones, por lo que se hace necesario modificar el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los edificios (RITE)⁵⁶, a través del Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo. No en vano, este último constituye el marco normativo básico que regula las exigencias de eficiencia energética y de seguridad que deben cumplir las instalaciones térmicas en los edificios para atender la demanda de bienestar e higiene de las personas.

ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de Edificación y a la nueva Ley del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 235, 2007, y del mismo autor, «Disposición final undécima: modificación del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación», en CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2013, pp. 650-666; GONZÁLEZ BUSTOS, M.ª. A., y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A.: «Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 301, 2015, pp. 151-179; SUÁREZ RUBIO, S. M.ª.: «El Código Técnico de la Edificación y la situación actual de la normativa estatal sobre edificación», *Práctica Urbanística*, n.º extra 1, 2007; PÉREZ MORENO, A.: «La responsabilidad de los ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico», en ENTRENA CUESTA, R. (Dir.): *El Derecho urbanísticos del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, T. II, Reus-Registradores de España, Madrid, 2008, pp. 445-474; RUIZ ROMERO, F. A.: «La certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción y el Código Técnico de la Edificación: su conexión con las licencias de obras y la protección de la legalidad urbanística», *Práctica urbanística*, n.º extra 1, 2007, pp. 133 y ss.

55 Artículo 15 del Documento Básico HE, modificado por Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre.

56 Modificado por los Reales Decretos 1826/2009, de 27 de noviembre, 238/2013, de 5 de abril, y 390/2021, de 1 de junio, que modifica un error de nomenclatura que podría suscitar problemas de interpretación.

En esta línea de adaptación a las nuevas definiciones y revisión de las preexistentes, se ha aprobado el Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se establece el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios⁵⁷, con la finalidad no solo de promover la citada eficiencia en el parque edificado sino que la energía que consuman sea procedente de fuentes renovables, lo que habrá de repercutir en una reducción de las emisiones de CO2 en este sector. La certificación energética de los edificios está llamada a desempeñar un papel relevante en la rehabilitación de las construcciones, de ahí la necesidad de establecer normativamente las condiciones técnicas y administrativas que han de cumplirse⁵⁸.

Sin perjuicio de que los edificios de nueva construcción habían de ser de consumo de energía casi nulo desde el 31 de diciembre de 2020, de conformidad con los requisitos mínimos que establece el Código Técnico de la Edificación, fecha ampliada por la normativa europea al año 2050, el potencial de ahorro energético lo encontramos fundamental y prioritariamente en el parque edificado existente, ya que más del 53 % de las viviendas son anteriores a la entrada en vigor de la primera normativa sobre aislamiento de 1979 y el consumo energético de las viviendas se ha incrementado en un 50 %, sobre todo en calefacción y refrigeración, aumentando a un 75 % si tomamos en cuenta el consumo de agua caliente sanitaria.

En definitiva, en España la rehabilitación de las viviendas existentes supondría actuar sobre 23.000.000 de viviendas, ya que la mayoría del parque inmobiliario fue construido en ausencia de normativa que marcara pautas energéticas⁵⁹. La rehabilitación podrá dar lugar, en tal sentido, a edificios óptimos si se pone énfasis en la mejora del comportamiento energético de la

57 Este Real Decreto deroga el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

58 *Vid.*, por todos, BLASCO HEDO, E.: «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 16, 2009, pp. 289 y ss.; y, desde la perspectiva concreta de la certificación en el marco de la inspección técnica y el informe de evaluación de edificios, CASARES MARCOS, A.: «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *op. cit.*, pp. 1 y ss. Asimismo, desde una perspectiva técnica, FERNÁNDEZ SALGADO, J. M.^a: *Eficiencia energética en los edificios*, AMV ediciones, Madrid, 2011; y, más recientemente, los completos estudios de REY MARTÍNEZ, F. J., VELASCO GÓMEZ, E. y REY HERNÁNDEZ, J. M.: *Eficiencia energética de los edificios. Certificación energética*, *op. cit.*; y, de los mismos autores, *Eficiencia energética de los edificios. Sistema de gestión energética ISO 50001. Auditorías energéticas*, *op. cit.*

59 *Vid.* sobre la rehabilitación, entre otros, CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, *op. cit.*; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana», *op. cit.*; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Planificación y gestión», *op. cit.*, pp. 1-50; GÓMEZ MANRESA, F.: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana e iniciativa privada», *op. cit.*; GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S.: *La rehabilitación urbanística*, *op. cit.*; QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.): *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación*

construcción y en la calidad de vida de sus habitantes, ya que el despilfarro en la edificación se produce bien cuando hay un uso intensivo de instalaciones (calefacción y acondicionamiento de aire, alumbrado, etc.), bien por ausencia de aislamiento o inercia térmica. Rehabilitar un edificio supone un ahorro energético y de contaminación del 60 % aproximadamente frente a la construcción de otro nuevo ya que el coste energético de fabricación resulta muy elevado.

La normativa aprobada al efecto tendrá, en todo caso, que prever la adecuación de las obras de rehabilitación a las necesidades del entorno donde esté ubicado el edificio teniendo en cuenta, entre otras, las dificultades económicas para su ejecución, la necesidad de informar y concienciar a los consumidores sobre la necesidad de rehabilitar sus viviendas⁶⁰, la protección del patrimonio histórico-artístico afectado o la legislación urbanística vigente. A tal efecto, no cabe obviar que la rehabilitación energética estará unida a obras de mantenimiento, reparación y puesta al día de las instalaciones, lo que habrá de suponer finalmente, sin duda, un incremento del valor de la propiedad resultante al certificarse mejoras en el edificio y, en particular, de su calificación energética⁶¹.

urbanas, op. cit.; y, del mismo autor, «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *op. cit.*; TEJEDOR BIELSA, J.(ed.): *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas, op. cit.*; LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J.I., ORTEGA ZAPATA, A. y DEL OLMO SANCHO, A.: «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», *op. cit.*, pp. 283-319.

60 *Vid.* la Resolución de 25 de noviembre de 2021, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayoristas de electricidad y gas natural.

61 Así, el proyecto *Precost&e*, *vid.* PÉREZ MONTES, F.: «Eficiencia energética en la edificación. Certificación y Rehabilitación», *Cuadernos de Energía*, n.º 36, octubre 2012, pp. 7-14. Como datos a tener en cuenta para conseguir edificios con las calificaciones A o B debemos partir de una mejora de las características térmicas de la envolvente ya que es un primer paso para reducir la demanda de energía de un edificio; la mejora del aislamiento de las fachadas a través de la protección solar de los huecos de las fachadas; la sustitución de calderas estándar por calderas de condensación y la instalación de un sistema solar térmico; la caldera de biomasa que es la que mejor calificación energética consigue; la bomba de calor de gas natural para producción de calefacción, refrigeración y agua de consumo sanitario y suelo radiante para calefacción y refrigeración en los que el consumo de energía primaria y el coste de consumo final son los más bajos. En concreto, sobre la pobreza energética la Comisión Europea ha puesto en marcha un programa *Clean Energy for All Europeans* que propone una serie de medidas para proteger a los inversores vulnerables. A partir de 2021, los Estados miembros deben tener en cuenta la pobreza energética en las políticas de eficiencia energética o para el impulso de medidas alternativas.

IV.- OPORTUNIDADES DERIVADAS DE LA PANDEMIA PARA LA REHABILITACIÓN ENERGÉTICA DE LA EDIFICACIÓN Y NECESIDAD DE REACCIÓN URGENTE

La pandemia a causa de la Covid-19 ha provocado no solo una situación de emergencia sanitaria sin precedentes, sino también consecuencias económicas y sociales de enorme magnitud. La destrucción, temporal o definitiva, de empleo ha supuesto una merma en los ingresos de los ciudadanos, abocando a una acentuada incertidumbre social acerca de la duración temporal de estos efectos económicos, su impacto definitivo sobre el modelo económico imperante y, en definitiva, acerca de las vías más adecuadas para su mejor superación.

Se ha hecho ya referencia en páginas precedentes al papel llamado a desempeñar por el Plan de recuperación para Europa, *Next Generation EU*, y el paquete de estímulo financiado por Europa para impulsar la recuperación y la reparación de los daños inmediatos derivados de la pandemia. Para aprovechar, en concreto, las oportunidades contempladas al efecto por el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, el Consejo de Ministros de España aprobó el 27 de abril de 2021 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española.

Se trata, en definitiva, de programar, planificar y orientar la evolución de la economía europea hacia un nuevo modelo que, si bien ya había sido contemplado y en buena medida consensuado con carácter previo a la pandemia, se hace ahora más necesario que nunca a la vista del contexto económico derivado del impacto de la situación sanitaria sobre la actividad económica. Y así, el Plan del Gobierno español incorpora una importante agenda de inversiones y, más señaladamente, de reformas estructurales e instrumentos normativos que pivotan en torno a cuatro objetivos transversales considerados vectores esenciales e irrenunciables, en concreto, la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión territorial y social y la igualdad de género.

Pues bien, la eficiencia energética encaja en el primero de estos ejes, dirigido a reforzar la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo e impulsar la transición verde, la descarbonización, la propia eficiencia en materia energética, el despliegue de las renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento energético, la economía circular, las soluciones fundadas en la naturaleza y, en definitiva, el progreso de la resiliencia de todos los sectores económicos.

Y así, uno de sus componentes esenciales es el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana⁶², que tiene como objetivos principales, a

62 El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española se asienta sobre los cuatro ejes transversales citados, que encuentran concreción y desarrollo en

su vez, «el impulso a la rehabilitación del parque edificado en España, en línea con la *Renovation Wave europea*, así como el incremento del parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, contribuyendo a la activación de este sector y a la generación de empleo y actividad en el corto plazo». Es más, «como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética significativamente superiores a las actuales que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). Para ello, se implementará la Agenda Urbana Española (www.aue.gob.es) poniendo en marcha todas las actuaciones de su plan de acción tanto en grandes áreas metropolitanas, como en las zonas rurales, así como la vivienda en alquiler social, dando respuesta al reto demográfico. En especial, impulsará la actividad de rehabilitación y regeneración urbana como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario y en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía y clima, y de digitalización»⁶³. Con una inversión total estimada de 6.820 millones de euros constituye el segundo más cuantioso en su financiación tras el eje destinado a la movilidad sostenible⁶⁴.

La aprobación del Plan estatal ha desencadenado una actividad frenética tanto en el frente propiamente político, con la sucesión de reuniones de coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas para autorizar los criterios y propuestas de distribución territorial de los fondos europeos entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla⁶⁵, como en el plano estruc-

diez políticas palanca que comprenden, a su vez, treinta componentes o líneas de acción, de contenido propiamente regulatorio o de impulso a la inversión. El Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana se encuentra comprendido, a tal efecto, en el componente 2 de las inversiones y reformas del Plan Español de Recuperación.

63 *Vid.*, con mayor profundidad sobre la aportación de la innovación digital al desarrollo urbano sostenible, CASARES MARCOS, A.: «La innovación tecnológica al servicio de la sostenibilidad y eficiencia urbana y territorial», en MORA RUIZ, M. (Dir.): *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 85 y ss.

64 Integrado por los componentes 1 (Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos) y 6 (Movilidad sostenible, segura y conectada) con una inversión total estimada, respectivamente, de 6.536 y 6.667 millones de euros.

65 Destacan, entre otros, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 2021, por el que se autoriza la propuesta de distribución territorial entre las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, ratificada después por la Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo celebrada el 21 de julio siguiente, de las ayudas financieras estatales para la instrumentación de los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social, y del programa de impulso a la rehabilitación de edificios

tamente normativo para canalizar, posibilitar y articular debidamente las inversiones previstas en materia de rehabilitación energética del parque edificado⁶⁶.

Destaca, en concreto, la aprobación del Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo Preámbulo subraya, a partir de los datos del último Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística, el importante potencial y margen de mejora de la rehabilitación energética del parque edificado español. A tal efecto todos los niveles de gobierno están llamados a alinearse con todos los recursos financieros a su alcance, europeos y propios, con los objetivos de recuperación acordados al efecto. Y deben hacerlo, además, con la mayor celeridad, eficacia y eficiencia posible para cumplir con las metas, traducidas en hitos y objetivos en los correspondientes planes, lo que exige, sin duda, una vasta actividad administrativa en un lapso temporal sumamente limitado, vinculándose la financiación europea de forma estrecha a la obtención y el efectivo cumplimiento de resultados verificables⁶⁷.

De ahí las llamadas doctrinales a la agilización y simplificación administrativa al efecto⁶⁸, así como las disposiciones adoptadas en la materia por

públicos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por el que se reparten 1.631 millones de euros de los fondos europeos de recuperación para la rehabilitación de viviendas y edificios públicos; o el acuerdo con las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla en las Conferencias Sectoriales de Energía celebradas el 11 de enero y 12 de mayo de 2021 de los criterios que habrían de servir de base para la distribución de créditos para la ejecución de programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, y a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial.

- 66 Así, por ejemplo, el Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, o el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- 67 Así lo dispone el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a tenor del que España puede comprometer gasto financiable con transferencias del Mecanismo únicamente entre 2021 y 2023, debiendo haberse producido la ejecución del gasto antes del 31 de diciembre de 2026.
- 68 *Vid.* por todos VELASCO CABALLERO, F.: «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 16, 2021, pp. 33 y ss., quien reflexiona acerca de la aplicación directa o supletoria a las entidades locales, cuando ejecuten proyectos financiados con este tipo de fondos, de las medidas adoptadas al efecto por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y, en especial, por lo que hace a nuestro objeto, por el Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, en los ámbitos concretos de la fiscalidad (nuevas deducciones en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), las mejoras en el régimen de las comunidades de propietarios en relación con obras de rehabilitación que contribuyan a mejorar la eficiencia energética del edificio o la implantación de fuentes de energía renovable de uso común o, en última instancia, la financiación de actuaciones de rehabilitación, reforzando las facultades de las comunidades de propietarios para operaciones crediticias y creando una línea de avales específica al respecto⁶⁹.

El Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, articula, en sentido estricto, las inversiones a ejecutar hasta 2026 para la rehabilitación de viviendas y entornos residenciales, así como para la promoción de nuevas viviendas en alquiler asequible, aportando la regulación necesaria, el andamiaje jurídico, en definitiva, para instrumentar la movilización de esta inversión fundamental para la implementación de la Agenda Urbana española.

Su artículo 1.2 enuncia que su finalidad es «contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en los referidos ámbitos de la rehabilitación residencial y construcción de vivienda social, contribuyendo a alcanzar las metas establecidas a lo largo del periodo de aplicación del Plan», si bien el articulado de la norma guarda silencio sobre su concreción o detalle específico. En su Preámbulo se enuncia la relación particular de los objetivos de la norma, que exceden, en todo caso, de la rehabilitación edificatoria energética. Pretende, en concreto, conforme a su tenor literal:

«a) Impulsar la implementación de la Agenda Urbana Española y, de forma específica, la actividad de rehabilitación como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario y en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía, clima y digitalización, con una enorme potencialidad, tanto por las condiciones de antigüedad y conservación del parque edificatorio, como por su capacidad de creación de puestos de trabajo.

b) En el marco de implementación de la Agenda Urbana, cumplimiento a través de sus programas y entre otros, de los siguientes principios clave: eficiencia energética; asequibilidad en el acceso a la vivienda; descarbonización e integración de renovables; ciclo de vida y circularidad; así como elevados niveles ambientales y de salud.

69 O por el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables, con el que se pretende dar respuesta a las dudas y trabas burocráticas, administrativas, financieras y de todo tipo que aún subsisten en torno a su implementación y despliegue efectivo en ciertas vertientes.

c) Lucha contra la pobreza energética: los programas de ayudas a la rehabilitación y construcción de vivienda social que desarrollan este plan atienden a la realidad económica y social de los hogares, y a sus particulares circunstancias, con especial atención a la problemática social de la pobreza energética.

d) Renovación y mejora de viviendas y entornos residenciales: el plan contempla herramientas para impulsar la rehabilitación del parque residencial edificado de Comunidades Autónomas y entidades locales, con vocación ejemplarizante, en aras de la reducción de consumo de energía y de las emisiones.

e) Descarbonización de la calefacción y la refrigeración: los programas de rehabilitación del plan impulsan la reducción del consumo de calefacción y refrigeración mediante actuaciones que reduzcan su demanda y mejoren el rendimiento energético de estas instalaciones fomentando la sustitución de los combustibles fósiles por energías renovables.

f) Contribuir a la digitalización del sector edificatorio en las actuaciones de rehabilitación y la promoción de vivienda en alquiler social, favoreciendo la generación de unas bases y dinámica de crecimiento y consolidación del sector que continúe en el medio y el largo plazo.

g) Contribuir al impulso de los ámbitos emblemáticos de la Unión Europea y, en particular, a la «Activación», puesta en marcha temprana de tecnologías limpias con perspectivas de futuro y aceleración del desarrollo y el uso de energías renovables y la «Renovación», para la mejora de la eficiencia energética de los edificios públicos y privados.

h) Generar el modelo de gestión del agente rehabilitador y fomentar la agrupación de los distintos servicios para la ejecución de las rehabilitaciones a través de un único agente o gestor, modelo “llave en mano”.

Establece, por lo demás, cinco programas específicos destinados a financiar las actuaciones de rehabilitación correspondientes y desarrolla diversos instrumentos de apoyo a esta actividad, en particular, medidas de mejora en el acceso a la financiación para acometer las actuaciones y de fiscalidad favorable que faciliten la toma de decisiones y alcanzar las metas establecidas en relación con la renovación del parque edificatorio residencial⁷⁰.

En todo caso, esta línea se ha visto reforzada, desde la perspectiva concreta de las energías renovables, con la aprobación del Real Decreto 1124/2021, de 21 diciembre, por el que se aprueba la concesión directa a las Comunidades Autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de los programas de incentivos para la implantación de

70 Programas que encuentran un complemento esencial en las subvenciones reguladas por el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Su Preámbulo recuerda que el *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030* (PNIEC) «incluye, entre sus objetivos energéticos, lograr en 2030 una presencia de las energías renovables sobre el uso final de energía del 42 por 100. En el año 2019, el consumo de energía para usos térmicos supuso alrededor del 33 por 100 del total del consumo de energía final en España. En ese mismo año la contribución de las energías renovables dentro del consumo de calor y frío se situó en torno al 18,9 por 100». La satisfacción de los objetivos planificados tanto en materia de eficiencia energética como de utilización de energías renovables aboca así, en última instancia, a «abordar un proceso de transición energética que permita reducir paulatinamente la demanda energética de los edificios e infraestructuras públicas, reducir la dependencia de combustibles fósiles, introducir tecnologías de alta eficiencia energética así como fomentar las energías de origen renovable y el autoconsumo». El impulso definitivo a todas estas políticas públicas ha venido de la mano de la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dicha disposición tiene como objetivo avanzar en el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación de los edificios y alcanzar los retos marcados de energía y clima, destacando as medidas dirigidas a acelerar el crecimiento de la actividad y canalizar las inversiones previstas en el Plan dirigidas a la rehabilitación edificatoria residencial.

Junto a esta Ley se ha aprobado la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura, que complementa el marco legal de la edificación consolidando el nuevo modelo de transición económica, energética y ecológica.

No cabe terminar, sin embargo, el análisis de la transición energética impulsada en nuestro ordenamiento jurídico y precipitada en los últimos tiempos en relación con la rehabilitación del parque edificado sin hacer alusión, siquiera sea brevemente, a la sorprendente miopía, cuando no silencio, de legisladores estatal y buena parte de los autonómicos en torno al papel de las entidades locales en su implementación. Pese al papel fundamental que están llamados a desempeñar en la proyección e implementación de las diversas actuaciones a subvencionar en el marco de estas ayudas orientadas a la rehabilitación edificatoria, son muchos los obstáculos que parecen abocar a la Administración local a una participación meramente residual en la tarea, en tanto dificultan y hacen sumamente compleja no solo la inspección para el diagnóstico previo de la situación del parque edificado a rehabilitar, sino, de forma concreta, la realización y el desarrollo de actuaciones concretas promovidas y fomentadas por las diversas corporaciones locales, en especial, las de menor tamaño y más afectadas por el fenómeno de la despoblación y, además, por la falta de medios de todo tipo, materiales, humanos y financieros, para coordinar su posible implicación en proyectos de mayor tamaño con presencia de varias

Administraciones, organismos o entidades, públicas o privadas⁷¹, o comprobar de forma efectiva en términos de ahorro y eficiencia energéticas los resultados realmente obtenidos con la actuación desarrollada⁷².

A tal efecto debemos terminar haciendo hincapié en las exigencias técnicas y administrativas, especialmente cualificadas, que presuponen las inversiones ingentes llamadas a ejecutarse en plazos temporales singularmente breves en el marco tanto del Plan de recuperación europeo como del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española, e interpelando a todos los poderes públicos, en concreto, a nuestras Administraciones públicas, para progresar a ritmo ágil en la senda de su gestión procedimental y presupuestaria, adaptando y actualizando las estructuras administrativas para modernizarlas y facilitar la coordinación necesaria al efecto. Solo así se podrá trascender de líneas de actuación conjunta que cabría calificar de meramente procedimentales para atender, de manera más precisa, al fondo o contenido de la actuación de rehabilitación energética edificatoria y valorar la oportunidad de adoptar y desarrollar normativamente otras medidas dirigidas a garantizar un régimen realmente innovador que pudiera beneficiarse de las previsiones de los Planes actualmente vigentes yendo más allá de la vía meramente subvencional⁷³.

71 A título de ejemplo, el *Informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios*, del 15 de noviembre de 2021, de la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo, A9-0321/2021, subraya el papel fundamental que podrían desempeñar las ventanillas únicas, en especial a nivel local y regional, pese a la ausencia de modelo específico al respecto o de consenso pacífico acerca de su estructura, gestión y tipo de asistencia que prestan, «para conectar proyectos potenciales con agentes del mercado, como ciudadanos, autoridades públicas y promotores de proyectos, en particular en cuanto a proyectos de menor escala».

72 No en vano, como resalta el *Informe sobre la aplicación de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios*, del 15 de noviembre de 2021, de la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo, A9-0321/2021, «la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios debe garantizar el rendimiento de la inversión para los propietarios de viviendas y los propietarios de edificios estableciendo mejoras reales y mensurables de la eficiencia energética de los edificios; subraya que un enfoque basado en el ahorro de energía medido como resultado de la renovación reducirá los costes y aumentará la profundidad, la calidad y el alcance de las renovaciones en materia de eficiencia energética de los edificios existentes».

73 A título meramente enunciativo cabe citar la necesidad de incorporar herramientas y procedimientos que permitan desarrollar un plan individualizado y lo más completo posible para cada edificio, prestando especial atención a las posibilidades que ofrecen soluciones innovadoras como las cooperativas de viviendas, las comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía o las empresas de servicios energéticos o proveedores de servicios energéticos y la posible suscripción, previa a la renovación edificatoria, de contratos de eficiencia energética. Asimismo, cabe destacar la necesidad de contar con incentivos financieros al efecto que generen confianza, en especial, a promotores de proyectos e instituciones financieras, por no hablar de la oportunidad de establecer un sistema adecuado de identificación y gradación de la urgencia y la necesidad de actuación en relación con la rehabilitación del parque edificado.

V.- BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a R.:** «La eficiencia energética de los edificios y el marco jurídico de la rehabilitación urbana», en **GALERA RODRIGO, S.** y **GÓMEZ ZAMORA, M.^a M.** (Coords.): *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, Madrid, 2018, pp. 429-448.
- ANTÓN VEGA, D.:** «La Unión Energética, el nuevo pilar de la Unión Europea», *Diario La Ley*, n.º 8515, de 9 de abril de 2015.
- ARENAS CABELLO, F. J.:** «Marco normativo de la eficiencia energética y las energías renovables en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 13, 2008, pp. 279-289.
- BLASCO HEDO, E.:** «La certificación de eficiencia energética en la edificación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 16, 2009, pp. 289-310.
- BUÑUEL, M.:** «Los instrumentos económicos como incentivo a la eficiencia energética», en FALCÓN Y TELLA, R. (Dir.): *Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006, pp. 369-384.
- CASARES MARCOS, A.:**
- «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 618-680 y 720-742.
 - «La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 217-305.
 - «Informe de evaluación de edificios y eficiencia energética», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 39, mayo 2016, pp. 1-68.
 - «Eficiencia energética y sostenibilidad urbana como factores de promoción de las energías renovables en España», *Revista CEFLEGAL*, n.º 191, 2016, pp. 117-156.
 - «La renovación de la ciudad», *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 11, 2017, pp. 103-143.
 - «El informe de evaluación de edificios como instrumento al servicio de la sostenibilidad urbana», en GARCÍA RUBIO, F. (Coord.): *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje: smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 111-134.

– «La innovación tecnológica al servicio de la sostenibilidad y eficiencia urbana y territorial», en MORA RUIZ, M. (Dir.): *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 85-123.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2013.

DE LA CRUZ MERA, Á.: «La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Ciudad y Territorio*, n.º 179, 2014, pp. 29-40.

DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «Derecho comparado: el contexto europeo», en **MUÑOZ MACHADO, S.** (Dir.): *Derecho de la regulación económica*, Iustel, Madrid, 2010, vol. III, T. I, pp. 233-264.

FARIÑA TOJO, J.: «Ciudad sostenible, rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana», en TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.): *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2013, pp. 15-26.

FEIJÓO MIRANDA, A.: «El desarrollo sostenible en el medio urbano», en BUSTILLO BOLADO, R. O., y GÓMEZ MANRESA, M.^a F. (Dir.): *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 327-364.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:

– «Medio ambiente, urbanismo y edificación: de la política de la Unión Europea al Código Técnico de Edificación y a la nueva Ley del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 235, 2007, pp. 29-86.

– «El régimen de la sostenibilidad medioambiental», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 25, 2011, pp. 163-218.

– «Disposición final undécima: modificación del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación», en CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.): *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2013, pp. 650-666.

– «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Planificación y gestión», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 39, mayo, 2016, pp. 1-50.

– «El informe de evaluación de los edificios», en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.): *Urbanismos Sostenible. Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 371-425.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.:** «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 28, 2013, pp. 13-15.
- FERNÁNDEZ SALGADO, J. M.^a:** *Eficiencia energética en los edificios*, AMV ediciones, Madrid, 2011.
- GALERA RODRIGO, S.:** «Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de la política comunitaria», en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dir.): *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 217-234.
- GARCÍA RUBIO, F.:** «La contratación pública en materia de eficiencia energética. Un análisis de sus tipologías a la luz del TRLCSP, con especial referencia a la Administración local», en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dir.): *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 93-175.
- GIFREU FONT, J.:** «La integración de medidas de eficiencia energética en la edificación a la vista de los objetivos de la Unión Europea para los 2020-2030. Las redes district heating and cooling», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2019, pp. 1-55.
- GÓMEZ MANRESA, F.:** «Rehabilitación, regeneración y renovación urbana e iniciativa privada», *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 30, 2014, pp. 39-84.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A.:** «El Código Técnico de la Edificación», en FERNANDO PABLO, M. (Dir.) y GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (Coord.):
- *Derecho de la Edificación y renovación urbana*, Tecnos, 2016, pp. 210-222.
 - «Eficiencia energética en la edificación», en GALÁN VIOQUE, R y GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.): *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 249-266.
 - «Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 316, 2017, pp. 141-177.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A., y GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A.:** «Sostenibilidad y responsabilidad en la edificación», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 301, 2015, pp. 151-179.
- GONZÁLEZ RÍOS, I.:**
- *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*, Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

- «Los edificios de consumo casi nulo de energía un reto para la protección ambiental, la diversificación energética y la rehabilitación urbana», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 103, 2019, págs. 17-53.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. y SERRANO CASARES, F.:** «La normativa nacional sobre ahorro y eficiencia energética: sector de la edificación», en GONZÁLEZ RÍOS, I. (Dir.): *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las Administraciones Públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 123-152.
- GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S.:** *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Cizur Menor, 1998.
- LÓPEZ-MESA, B., PALOMERO CÁMARA, J. I., ORTEGA ZAPATA, A., y DEL AMO SANCHO, A.:** «La rehabilitación y la mejora de la eficiencia energética de la vivienda social a examen», en TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.): *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Públicas*, Zaragoza, 2013, pp. 283-319.
- MELLADO RUIZ, L.:** «Estudio preliminar. La nueva Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética (entre el «equilibrio funcional» y la «regulación inteligente») y el renovado enfoque de sostenibilidad urbana de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en GARCÍA RUBIO, F., y MELLADO RUIZ, L. (Dir.): *Eficiencia energética y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 15-24.
- MIGUÉLEZ POSE, F.:** «Cuestiones ambientales básicas», en MENÉNDEZ PÉREZ, E., y MIGUÉLEZ POSE, F. (Coords.): *Energía y sostenibilidad. Incidencia en el medio marino*, Netbiblo, A Coruña, 2003, pp. 7-40.
- MORA RUIZ, M.:** «Energías renovables y eficiencia energética en el ámbito local: dispositivos de intervención al alcance de los entes locales», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 1, 2012, pp. 1-25.
- PÉREZ MONTES, F.:** «Eficiencia energética en la edificación. Certificación y Rehabilitación», *Cuadernos de Energía*, n.º 36, octubre 2012, pp. 7-14.
- PÉREZ MORENO, A.:** «La responsabilidad de los ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico», en ENTRENA CUESTA, R. (Dir.): *El Derecho urbanísticos del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma, T. II*, Reus-Registadores de España, Madrid, 2008, pp. 445-474.
- PERNAS GARCÍA, J. J.:** «Contratación pública y eficiencia energética», en **PERNAS GARCÍA, J. J.** (Dir.): *Contratación Pública Estratégica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 283-328.

- PORTO REY, E.:** «El informe de Evaluación de Edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 285, 2013, pp. 125-155.
- QUINTANA LÓPEZ, T.:** «De la conservación de las edificaciones a la regeneración de la ciudad existente. Claves de la evolución», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n.º 24, 2011, pp. 41-60.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.):** *Urbanismo Sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- RAMALLO LÓPEZ, F.:** *La planificación territorial sostenible*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.
- REY MARTÍNEZ, F. J., VELASCO GÓMEZ, E. y REY HERNÁNDEZ, J. M.:**
- *Eficiencia energética de los edificios. Certificación energética*, Paraninfo, Madrid, 2018.
 - *Eficiencia energética de los edificios. Sistema de gestión energética ISO 50001. Auditorías energéticas*, Paraninfo, Madrid, 2018.
- ROMÁN MÁRQUEZ, A.:** «Eficiencia y ahorro energético en edificios e instalaciones públicas: los contratos de rendimiento energético», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 97, 2017, pp. 101-140.
- RUIZ ROMERO, F. A.:** «La certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción y el Código Técnico de la Edificación: su conexión con las licencias de obras y la protección de la legalidad urbanística», *Práctica urbanística*, n.º extra 1, 2007, pp. 133-147.
- SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J.:** «La normativa europea sobre la eficiencia energética en los edificios: la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre», en TORRES LÓPEZ, M. A., ARANA GARCÍA, E., y MORAL SORIANO, L. (Coords.): *El sector eléctrico en España. Competencia y servicio público*, Comares, Granada, 2007, pp. 241 y ss.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A. J.:** «Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana», en ROGEL VIDE, C., y BASSOLS COMA, M. (Dirs.): *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma, T. II*, Reus, Madrid, 2008, pp. pp. 575-627.
- SUÁREZ RUBIO, S. M.^a:** «El Código Técnico de la Edificación y la situación actual de la normativa estatal sobre edificación», *Práctica Urbanística*, n.º extra 1, 2007, pp. 57-62.
- TEJEDOR BIELSA, J. (Ed.):** *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013.

VELASCO CABALLERO, F.: «Aplicación del régimen administrativo especial de los fondos *Next Generation EU* a las entidades locales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 16, 2021, pp. 33-52.

CAPÍTULO XI

GANADERÍA Y AGRICULTURA SOSTENIBLES

Roberto Fernández Fernández

*Profesor Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León*

Ana María Castro Franco

*Contratada Predoctoral FPU
Ministerio de Universidades*

SUMARIO: I.- EL SECTOR PRIMARIO EN CIFRAS: SU DESTACADA IMPORTANCIA EN EL PANORAMA ESPAÑOL. II.- LA NECESIDAD DE INCORPORAR LA SOSTENIBILIDAD COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DEL DESARROLLO AGRARIO. III.- ORIENTACIONES PARA INCORPORAR LA SOSTENIBILIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO. IV.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- EL SECTOR PRIMARIO EN CIFRAS: SU DESTACADA IMPORTANCIA EN EL PANORAMA ESPAÑOL

La importancia que el sector primario¹ ha tenido tradicionalmente a nivel comunitario no plantea ningún género de duda, no en vano «la agricultura y

1 «El sector primario es el referido a aquellas actividades económicas dedicadas a la transformación de los recursos que ofrece el medio natural en productos “primarios” o sin procesar. Este sector abarca, entre otras actividades, a la agricultura, ganadería, pesca y silvicultura [...] Cabe destacar que comúnmente se comete el fallo de confundir el término agrario y agrícola, por lo que es necesario recordar que ambos términos son diferentes: el sector agrario abarca tanto al agrícola como el ganadero», MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A.; GARCÍA MARTOS, D.; MIQUEL, A. B. y CALLEJO ARRANZ, S.: «Características del sector agrario español en el marco de la Unión Europea», *Papeles de Trabajo (Instituto de Estudios Fiscales)*, n.º 13, 2013, p. 15.

la silvicultura y las industrias de la alimentación y los bioproductos emplean a un total de 22 millones de personas y son esenciales para el desarrollo rural y la gestión del patrimonio natural europeo»², habida cuenta de que «las tierras agrícolas y los bosques cubren el 80 % del territorio de la UE y que una parte sustancial de la financiación de la UE para la biodiversidad procede de la PAC, esta última desempeñará un papel importante en el apoyo a la consecución de los compromisos de la UE en materia de biodiversidad para 2030»³. Completando los datos precedentes, cabe señalar como existen 10,3 millones de explotaciones que ocupan un terreno de 157 millones de hectáreas, ascendiendo la producción agrícola total a 403.000 millones de euros⁴.

De esta tendencia tampoco se libra el territorio nacional, habida cuenta de que el sector agropecuario generó en el año 2017, 749.700 puestos de trabajo, facturó 23.357 millones de euros y presentó un saldo comercial de 6.555 millones de euros; por su parte, «entre el año 2000 y el año 2017 el Valor Añadido Bruto (VAB) agrario (que incluye agricultura y ganadería) ha pasado de 22.814 millones de euros a 28.779 millones, lo que representa un crecimiento anual compuesto del 1,4 %. Sin embargo, a pesar del crecimiento en términos absolutos, la proporción del VAB sobre el PIB nacional se ha reducido desde el 3,9 % hasta el 2,7 % en el mismo periodo, como consecuencia del mayor crecimiento experimentado por el resto de sectores de la economía»⁵, aunque esta propensión a la baja se ha visto rota en el año 2020 con una subida hasta alcanzar el 3,2 % del PIB⁶.

Su importancia cualitativa se ha visto además fortalecida y puesta en valor por la ciudadanía de manera evidente como consecuencia de la presente crisis sanitaria, no en vano uno de los sectores considerados como esenciales desde el primer momento en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto

-
- 2 COMISIÓN EUROPEA: *HORIZON 2020 en breve. El Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE*, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 2014, p. 12.
 - 3 COMISIÓN EUROPEA: *Commission Staff Working Document. Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, de 20 de mayo de 2020, SWD (2020) 93 final, p. 2:
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2020\)93&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2020)93&lang=en)
 - 4 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Recomendaciones a los Estados miembros en lo que respecta a sus planes estratégicos para la política agrícola común*, de 18 de diciembre de 2020, COM(2020) 846 final, p. 4:
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2020\)846&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2020)846&lang=es)
 - 5 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, Madrid (AEPLA), 2019, pp. 9 y 10, respectivamente.
 - 6 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2021, p. 133.

463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, han sido las tareas agrícolas y ganaderas, de manera que las restricciones de movilidad eran menos estrictas para atender el cuidado de los cultivos y los animales, y garantizar así el suministro de alimentos a la población.

Por todas las razones expuestas, la trascendencia del sector agrícola y ganadero en la economía española no puede ser minimizado y, aun cuando no haya hecho más que menguar como consecuencia del abandono por goteo que está sufriendo el campo en el territorio nacional⁷, continúa siendo un sector estratégico y el corazón que bombea la sangre a la economía y al empleo en la misma, habida cuenta de que en comparación con otros Estados del entorno cercano, España constituye el país «que registra el porcentaje de PIB procedente de este sector más elevado, por encima del de Alemania, Italia, Países Bajos, Francia o Reino Unido»⁸, debiendo tener en cuenta, asimismo, que el 84,0 % del territorio tiene la calificación de rural, si bien a pesar de semejante dimensión solamente vive en él el 15,9 % de la población, de forma tal que la densidad media en dicho espacio es de 17,8 habitantes por km², frente a los 495,6 habitantes por km² del mundo no rural⁹.

Además, es necesario tener en cuenta que en el año 2018, los bienes y servicios agrarios aportaron un valor (en millones de euros) a la economía de 53.392, de los cuales 32.413 derivan de la producción agraria, 19.215 proceden de la cabaña animal, 520 de la producción de servicios y 1.244 de actividades secundarias no separables de la agricultura¹⁰.

En cuanto hace a la ocupación en este ámbito, «el número de trabajadores del sector agrario ha pasado de algo más de 882.000 en 2000 a 749.700 en 2017. En términos relativos, el empleo del sector representaba el 5,3 % de la

7 «La población total censada en España ha aumentado un 0,6 % entre 2011 y 2020. Su evolución entre ambos años ha sido distinta en los municipios urbanos, donde ha subido un 2,1 %, frente a los rurales, en los que ha descendido un 7,1 %. Dentro de los municipios rurales, la población ha descendido más en los de mayor tamaño que en los pequeños, con un 8,6 % de descenso frente a un 6,1 %», MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente, cit.*, p. 19.

8 «En España se dedican 17 millones de hectáreas al cultivo [...] España es el segundo país de la Unión Europea en términos de superficie agrícola, con el 13 % de la Superficie Agraria Útil (SAU) de la UE. Asimismo, también ocupa el segundo puesto en términos de producción, con 25.537 millones de euros en 2017, que supone también el 13 % de la producción europea». PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente, cit.*, pp. 11 y 14, respectivamente.

9 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente, cit.*, p. 17.

10 BANKIA ESTUDIOS: *En clave Agro*, Madrid (Bankia), 2019, p. 1.

ocupación del país en 2000 y el 4,0 % en 2017»¹¹, aumentando las cifras en el primer semestre del año 2019 con 839.700 ocupados con una variación interanual del 0,7 % y un peso en el empleo estatal del 4,3 %¹². A este respecto, la evolución en el año 2020 parece ofrecer ciertos datos menos negativos que en el ámbito urbano, pues el número de ocupados descendió un 2,6 % frente al 3,3 % de las ciudades, mientras que el paro se incrementó en las áreas rurales un 3,3 % frente al 8,0 % de las urbanas, situándose el campo en 765.300 ocupados y una cifra de parados de 181.200 personas¹³.

Por lo que respecta al número de afiliados en actividades agrarias, y según datos provisionales del año 2019, en el sistema especial agrario del Régimen General se encontraban inscritas 756.700 personas y dados de alta como autónomos en las actividades ligadas a este sector 301.200 trabajadores por cuenta propia¹⁴.

Por otra parte, de entrar en el análisis pormenorizado de cada una de las actividades punteras en el macrosector analizado, el valor de la producción de la rama agraria en el año 2020 fue de 52.914 millones de euros (+2,4 % sobre 2019) y su VAB se situó en 29.288 (+4,4 %) millones de euros; el valor de la producción de la actividad pesquera se situaba de media en 2019 en 1.961,7 millones de euros y su VAB en 1.064,3 millones de euros; en fin, en relación con la industria alimentaria sus cifras de negocio en 2018 fueron de 110.794 millones de euros y su VAB de 21.550 millones de euros¹⁵.

Avanzando un poco más en la dimensión de esta rama productiva, la actividad agrícola y ganadera juega un papel fundamental en uno de los sectores industriales con mayor peso en España, como es el agroalimentario, siendo un sector en el que aparecen encuadradas aproximadamente el 12 % de las empresas industriales con 30.573 empresas¹⁶, con una composición de tejido industrial heterogéneo al abarcar variadas ramas de actividad¹⁷.

11 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 11.

12 BANKIA ESTUDIOS: *En clave Agro*, cit., p. 2.

13 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, cit., pp. 28 y 186.

14 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Anuario de Estadística 2019 (Capítulo V)*: https://www.mapa.gob.es/estadistica/pags/anuario/2019/CAPITULOS_TOTALES/AE19-C05.pdf

15 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, cit., pp. 132, 167 y 176, respectivamente.

16 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, cit., p. 179.

17 ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *El sector agrario en Castilla y León 2018*, Málaga (España Duero. Grupo Unicaja), 2018, p. 105.

En consecuencia, «la relevancia económica de la agricultura va más allá de su propia actividad, ya que este sector se encuentra estrechamente vinculado con otras actividades como la industria agroalimentaria de transformación de alimentos, o la industria de insumos para proveer al campo de las herramientas necesarias para la producción. De esta forma, la relevancia económica de la actividad agrícola es superior a la que estrictamente se recoge dentro de lo que la contabilidad nacional engloba en su propio sector y que no tiene en cuenta la generación de valor añadido en otros sectores o actividades económicas relacionadas (en particular, respecto a la industria proveedora de insumos, servicios, suministros, equipos o materiales de construcción necesarios para la actividad agrícola, ganadera y agroindustrial, e igualmente, en relación a los servicios de transporte, logística o distribución de los productos agrarios y alimentarios)»¹⁸.

Además, los puestos de trabajo dentro de esta industria surgen «principalmente en el mundo rural, permitiendo fijar población en esas zonas, ya que la mayor parte de las empresas de la industria agroalimentaria se ubican en áreas próximas a las fuentes de materias primas»¹⁹.

En este sentido, «si se agregan también las actividades asociadas, el conjunto de sectores productivos, industrial, de transporte y de distribución, conocido como sistema agroalimentario, constituye una de las primeras industrias del país, muy cerca al turismo, con una contribución del 10,6 % al PIB y del 14,2 % al empleo. Por eslabones, el sector de distribución es el más relevante en términos económicos, con una contribución a una cadena del 31 % en VAB y del 41 % en el empleo, seguido del sector agrario que representa el 25 % del VAB y el 27 % del empleo, la industria agroalimentaria (25 % del VAB y 18 % del empleo), el transporte de productos agrícolas y agroalimentarios (8 % del VAB y 12 % del empleo) y la industria de insumos y servicios (11 % del VAB y 2 % del empleo)»²⁰.

Además, España siempre ha contado con un armazón empresarial sumamente importante y arraigado en el sector agropecuario y, conforme se ha indicado, su importancia dentro de la economía nacional «en su conjunto es determinante, ya sea por su importancia en número de empleos, cifra de exportaciones o la actividad adyacente que genera, en alguno de los supuestos, como por su mayoritaria implantación en el ámbito rural»²¹, clave para

18 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 12.

19 CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan Director de Promoción Industrial 2016-2020*, cit., p. 124.

20 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 14.

21 CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan Director de Promoción Industrial 2016-2020*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2016, p. 11.

«Dada su condición de eslabón central del sistema agroalimentario, la agricultura con-

luchar contra un problema que está desvertebrando el territorio y ha saltado de manera crucial en la agenda política y social en los últimos tiempos: la sangría poblacional en el campo y las dificultades inherentes a cuanto se ha denominado la España vaciada.

Partiendo de los datos estadísticos reseñados que permiten hacernos una radiografía más clara y fiel de la importancia de esta rama de actividad en España, entre las principales características del sector agrario se encuentra su diversidad productiva²² derivada tanto de las distintas condiciones climáticas y edáficas existentes en las diferentes zonas del territorio, como de razones históricas y de carácter demográfico y económico que llevan a que determinados cultivos se concentren en ciertas partes de la geografía, cuyos espacios se especializan en la producción de un concreto fruto²³.

De igual manera, cabe destacar la amplia variedad de tareas desempeñadas durante las jornadas en el campo, en particular en las explotaciones más pequeñas, como pueden ser cultivo, arado, riego, siembra o, por no seguir, tratamiento y aplicación de plaguicidas, tareas que pueden ser desarrolladas en entornos también muy diversificados desde grandes extensiones donde se utiliza maquinaria pesada, hasta espacios más pequeños en los cuales los útiles son más sencillos²⁴.

Asimismo, conviene no olvidar una peculiaridad existente en el tejido productivo español a nivel general pero más acentuado todavía en este, a situar

tribuye a la generación de riqueza y empleo y no solo de forma directa, sino también de forma indirecta, a través de su estrecha relación con estos otros sectores como la industria agroalimentaria o la distribución y la comercialización», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 13.

- 22 «La diversidad de cultivos que caracteriza a la agricultura española tiene potenciales ventajas e inconvenientes. Por un lado, la diversidad es positiva en la medida en la que la diversidad reduce la exposición a eventos asociados a cultivos específicos y el riesgo asociado a la oscilación de los precios internacionales. Además, España tiene cultivos que cubren todo el año, lo que puede suponer una ventaja en la medida en la que permite una mejor gestión de la mano de obra. Por el lado contrario, la mayor diversidad también conlleva una gestión de la producción y un cuidado de la sanidad vegetal más complejo. Al producir una cantidad mayor de cultivos, necesita gestionar una mayor variedad de enfermedades, plagas y malas hierbas, lo que requiere de la existencia de soluciones adecuadas para cada una de ellas», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 17.
- 23 Ruíz Ruíz, L.: *NTP 771: Agricultura: prevención de riesgos biológicos*, Madrid (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo), 2007, p. 1.
- 24 UGT ARAGÓN: *Sensibilización en materia de prevención de riesgos laborales en el sector agrícola-ganadero*, Recuperado el 21 de julio de 2016 de: http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesEmpleo/Areas/06_Formacion/2_colectivos.pdf, pp. 17-18.

en el pequeño tamaño²⁵ de las explotaciones agrícolas, con carácter habitual de naturaleza familiar²⁶, en las cuales el titular de la explotación es un trabajador autónomo sin trabajadores contratados a su servicio, teniendo como ayuda para la realización de sus actividades a sus propios familiares o, cuando surgen períodos de actividad punta, amigos o vecinos sin vinculación laboral, lo que conlleva una clara atomización del sector.

Además otro problema aparejado a su reducido tamaño radica en que se trata de economías casi de subsistencia, de manera que «la escasa rentabilidad de la actividad agraria tradicional deriva en unos casos en el abandono, que determina la homogeneización del paisaje, el aumento del peligro de incendios, y en otros casos en la intensificación de las actividades que tiene como resultado el descenso de la biodiversidad, el incremento de la erosión de suelos y la contaminación difusa por un mayor aporte de fertilizantes y productos fitosanitarios»²⁷.

II.- LA NECESIDAD DE INCORPORAR LA SOSTENIBILIDAD COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DEL DESARROLLO AGRARIO

Sobre las premisas anteriores, el presente trabajo pretende compaginar el estudio de las tareas agrícolas y su potencialidad para llegar a ser una actividad generadora de empleo en España, pero incorporando en la visión una doble perspectiva transversal a situar, de un lado, en la aplicación de mecanismos que también tengan en cuenta un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente, de manera que quienes desempeñen las tareas agrícolas piensen en verde y contribuyan a mejorar la calidad del ecosistema

25 «El reducido tamaño de nuestras empresas es una importante desventaja que puede limitar la competitividad del tejido productivo en su conjunto ya que cuanto más pequeña es una empresa, más dificultades tiene para invertir en innovación, modernización o buscar nuevos mercados en el exterior», CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan Director de Promoción Industrial 2016-2020, cit.*, p. 52, donde se hace un estudio pormenorizado del tamaño del sector industrial en Castilla y León en comparación con la Unión Europea y España en las páginas 21-23.

26 «El 93 % de las explotaciones en España están en propiedad de una única persona física [...] Muchas de estas explotaciones son de carácter familiar (el 91 %) lo que, además de lo que pueda afectar esta condición al desempeño actual, tiene un efecto sobre la probabilidad de continuidad de las mismas en el futuro. En particular, el 32 % de los agricultores encuestados considera probable que, una vez se retire, un familiar se encargará de la explotación», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 30.

27 SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA: *Programa de desarrollo rural de Castilla y León 2014-2020*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2019, p. 67.

y a reforzar las políticas de carácter medioambiental, y de otro, en mejorar la competitividad e internacionalización de las pequeñas explotaciones fomentando su expansión y crecimiento.

A este respecto, se ha generalizado la utilización del concepto «economía verde», noción capaz de convertirse «en un emblema de una economía y una sociedad más sostenibles, decididas a conservar el medio ambiente para las futuras generaciones y a garantizar a todas las personas y a todos los países unas condiciones más equitativas e incluyentes»²⁸.

Así, conviene poner de manifiesto como el Pacto Verde Europeo pretende potenciar y extender las ventajas inherentes al uso de prácticas sostenibles tales como la agricultura de precisión, la de carácter ecológico, la agroecología, la agrosilvicultura²⁹ y normas más exigentes en cuanto al bienestar animal.

De esta manera, resulta necesario tener presente como «dentro de los sectores más afectados por el cambio climático y más necesitados de ayuda a la hora de elaborar un plan de desarrollo sostenible frente al mismo, destaca, cuantitativa y cualitativamente, el sector agropecuario»³⁰.

28 OIT: *Promover la seguridad y salud en una economía verde*, Ginebra (Organización Internacional del Trabajo), 2012, p. 1.

29 «La agrosilvicultura, prestando apoyo a los agricultores, por ejemplo, para que mantengan una densidad mínima de arbolado en las parcelas o cuiden los árboles de forma que se maximicen los beneficios para las aves y los insectos. La agroecología, apoyando a los agricultores, por ejemplo, para que empleen sustancias naturales como productos fitosanitarios o apliquen sistemas de cultivo que vayan más allá de los requisitos mínimos obligatorios relativos a la rotación de cultivos. La agricultura ecológica es un ejemplo de agroecología. La agricultura de precisión, apoyando a los agricultores, por ejemplo, para que establezcan un plan de gestión de nutrientes que —gracias a la tecnología y al análisis de datos *in situ*— proporcione datos en tiempo real y permita adoptar medidas correctoras inmediatas. Dichas tecnologías contribuyen a reducir los insumos y las emisiones», COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Recomendaciones a los Estados miembros en lo que respecta a sus planes estratégicos para la política agrícola común*, cit., p. 13: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2020\)846&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2020)846&lang=es)

30 ÁLVAREZ CUESTA, H.: *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2016, p. 65.

«La agricultura en España, que tradicionalmente se ha beneficiado de una situación geográfica y una climatología privilegiadas, es especialmente vulnerable al cambio climático. El aumento de la erosión de los suelos, las inundaciones, las sequías y los incendios forestales, junto con el incremento de plagas y enfermedades, son algunos de sus efectos directos. A su vez, la actividad del sector primario también contribuye al cambio climático: la especialización y la intensificación de los cultivos, el uso de insumos químicos y la industrialización de la producción ganadera tienen efectos negativos en el agua, el suelo, el aire, la biodiversidad y la conservación de los hábitats», MONTORIOL-GARRIGA, J.; ÁLVAREZ ONDINA, P. y DÍAZ, S.: «Avanzando hacia la sostenibilidad del sector agroalimentario», *CaixaBank Research*, 5 de octubre de 2021: <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/agroalimentario/avanzando-sostenibilidad-del-sector-agroalimentario>

En este sentido, y en el marco de las políticas de implementación del Pacto Verde, las instituciones comunitarias, en particular la Comisión, han venido adoptando diversas estrategias e instrumentos, cuya finalidad última consiste en abordar cuestiones ambientales pertinentes para la agricultura y las zonas rurales tratando de poner en marcha un cambio progresivo e irreversible en estos ámbitos, pudiendo destacar un par documentos de interés por cuanto hace al presente trabajo:

1. La Política Agraria Común (PAC) se va a convertir en una herramienta fundamental en la gestión de la transición hacia sistemas productivos de alimentos más sostenibles y vehículo útil para fortalecer los esfuerzos de los agricultores en aras a contribuir a los objetivos climáticos marcados por la Unión Europea y la protección del medio ambiente, así como garantizarles unos ingresos dignos que les permita atender como conviene sus necesidades vitales y ser más resilientes frente a las crisis.

A tal fin, van a jugar un papel absolutamente crucial los Planes Estratégicos Nacionales en los cuales van a quedar definidos todos y cada uno de los parámetros clave para aplicar las diferentes líneas de actuación de la PAC, desde los pagos directos hasta el desarrollo rural o las intervenciones sectoriales. Y dentro de ellos, van a ocupar una trascendencia muy relevante los denominados «eco-esquemas» como un nuevo método de financiación del medio ambiente y del clima y que, en este terreno, tiene la virtualidad de tratar de animar a los agricultores a adoptar o mantener prácticas capaces de beneficiar al medio ambiente y al clima en línea con el Pacto Verde³¹.

Así, su objetivo declarado consiste en recompensar a quienes se dedican a la actividad agraria y ganadera siempre y cuando eleven su rendimiento medioambiental y climático, incluida la gestión y el

31 «Los nuevos “regímenes ecológicos” ofrecerán una importante fuente de financiación para impulsar las prácticas sostenibles, como la agricultura de precisión, la agroecología (incluida la agricultura ecológica), la captura de carbono en suelos agrícolas y la agrosilvicultura. Los Estados miembros y la Comisión tendrán que garantizar que los planes estratégicos proporcionan los recursos adecuados y aplican estos regímenes. La Comisión apoyará la introducción de un presupuesto mínimo compartimentado para los regímenes ecológicos», COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, de 20 de mayo de 2020, COM(2020) 381 final, p. 10:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>

almacenamiento de carbono en el suelo y la mejora de la gestión de los nutrientes para aumentar la calidad del agua y reducir las emisiones contaminantes³².

2. La Estrategia «de la Granja a la Mesa» pretende promover un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente y contiene referencias de calado en relación con el sector agrícola y ganadero, pudiendo destacar los siguientes aspectos de interés³³:

a) Se constata la imperiosa necesidad de minorar la dependencia de plaguicidas y antimicrobianos, reducir el exceso de fertilización, aumentar la agricultura ecológica, mejorar el bienestar de los animales y revertir la pérdida de la biodiversidad, constituyendo una oportunidad para agricultores, pescadores y acuicultores.

b) Necesidad de reducción de la utilización de plaguicidas químicos, mediante el fomento de la implementación de técnicas que sean capaces de disminuir el uso de aquellos, como puede ser la rotación de cultivos y la escardadura mecánica.

c) Apostar por un mayor bienestar animal tendente a mejorar la salud de las reses y la calidad de los alimentos producidos por estos, a través de, entre otras medidas, un descenso en la medicación utilizada para curar sus enfermedades, contribuyendo con ello a preservar la biodiversidad.

d) Fomentar la agricultura ecológica por sus múltiples impactos positivos, a situar en la mejora del medioambiente, la creación de empleo y el asentamiento de población joven en los ámbitos rurales.

Con todo, se trata de desafíos cuyo afrontamiento no resulta nada fácil, pero su complejidad no debe llevar al legislador y a los operadores jurídicos a la desesperanza, sino a reforzar su trabajo en aras a una mejora en las condiciones de trabajo de los agricultores y ganaderos y, por ende, a un aumento

32 COMISIÓN EUROPEA: *Commission Staff Working Document. Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, cit., p. 12:

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2020\)93&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2020)93&lang=en)

33 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, cit., pp. 3, 7, 8 y 9:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX_%3A52020DC0381

de su calidad de vida³⁴, pudiendo señalar los siguientes aspectos destacados a fin de poner en práctica la sostenibilidad como elemento transversal en las tareas agropecuarias³⁵:

1. Una de las primeras actividades que puede implementar un desarrollo sostenible en el campo español consiste en realizar «un aprovechamiento más óptimo de los materiales al alcance de los agricultores en el medio rural, sustituyendo las energías basadas en los combustibles fósiles por otras menos contaminantes, como pudieran ser las calderas o plantas generadoras de electricidad alimentadas a través de biomasa y cuya fuente de alimentación no es difícil de obtener en el campo. En efecto, muchas de las fuentes vinculadas a esta emergente energía se encuentran en el ámbito rural como las plantaciones de árboles o plantas con el fin de producir energía (por ej., cereales, maíz, girasol, caña de azúcar, aceite de palma, etcétera), los residuos forestales o los desechos del campo»³⁶, de forma tal que la obtención de dichas materias primas para ser utilizadas como fuentes de energía puede dar lugar a la creación de un mayor número de puestos de trabajo.

En este sentido, la utilización energética de la biomasa puede aportar las siguientes ventajas de interés: tiene un balance energético positivo, pues la energía resultante es mayor que la consumida en la producción del cultivo de base y su transformación; las emisiones contaminantes presentan un efecto neutral de manera que emitirían a la atmósfera el carbono previamente absorbido en el proceso de fotosíntesis; serviría para asentar población en el campo constituyendo una alternativa viable a la falta de empleo en las zonas rurales, coadyuvando a la lucha contra la despoblación en dichos territorios³⁷; es una fuente inagotable al provenir en su totalidad de la energía solar; no requiere de grandes inversiones ni utilización de nuevas tecnologías, pues fue el primer combustible usado por el hombre; en fin,

34 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. y CASTRO FRANCO, A.: «Capítulo VIII. Nuevas perspectivas para el trabajo agrícola y pecuario. Con especial referencia al turismo rural», en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021, p. 370.

35 Siguiendo en la exposición un trabajo previo, FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: «Parte Segunda. Capítulo I: El sector agropecuario como “corazón” del empleo en Castilla y León», en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dir., y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Apostando por la calidad en el empleo en Castilla y León: el diálogo social como premisa*, Valladolid (CES-CyL), 2020, pp. 291-300.

36 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: «Capítulo I. Tercera Parte. Agricultura», en AA.VV. (AGRA VIFORCOS, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2017, p. 285.

37 TOMÉ GIL, M.^aB.: «Los biocarburantes o biocombustibles líquidos. Bioetanol y biodiesel, los más utilizados», *Revista El Ecologista*, n.º 47, 2006, pp. 24-26.

puede contribuir a una reducción de la dependencia energética y ahorrar costes a los Estados que pueden ser utilizados para fomentar el uso de las mismas³⁸.

En consecuencia, «el desarrollo del concepto de bioindustrias y bio-refinería integrada, utilizando biomasa para reemplazar los recursos fósiles en la manufactura de productos químicos, materiales y combustibles, es también un área de diversificación económica en donde se ven implicados varios sectores además de la agroalimentación, y en particular el de la energía. Se trata de un aspecto a explorar, aprovechando que se considera prioritario a nivel europeo»³⁹.

Todo ello sin olvidar las potencialidades que la captura de carbono por agricultores y silvicultores⁴⁰ o las energías verdes o renovables pueden desarrollar en el mundo rural, como pudieran ser la energía fotovoltaica o la eólica, que, siendo respetuosas siempre con el medio ambiente y las comunidades locales, pueden convertirse en un nicho importante de actividad económica y, por tanto, de empleo para quienes mantienen su residencia en las zonas rurales o convertirse en un foco de atracción para el regreso al mundo rural de quienes hayan de desempeñar su quehacer productivo en la construcción, montaje, mantenimiento y reparación de las mismas o generar trabajos indirectos a través del asesoramiento y diseño de estas instalaciones, como pueden ser servicios jurídicos, de ingeniería, medioambientales o de arquitectura.

Eso sí, no es posible obviar tampoco los posibles inconvenientes de su uso, pues no faltan autores que niegan validez a las razones anterior-

38 FERNÁNDEZ REY, J.: *Energía de la biomasa: tipos de biomasa y su aprovechamiento energético*, Recuperado el 27 de septiembre de 2016: <http://www.monografias.com/trabajos66/biomasa-eficiencia-energetica/biomasa-eficiencia-energetica2.shtml>

39 COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León, 2014-2020*, p. PT68.

40 «Un ejemplo de nuevo modelo de negocio ecológico es la captura de carbono por agricultores y silvicultores. Las prácticas agrícolas que eliminan el CO₂ de la atmósfera contribuyen al objetivo de neutralidad climática y deben ser recompensadas, ya sea mediante la política agrícola común (PAC) o con otras iniciativas públicas o privadas (mercado del carbono). Una nueva iniciativa de la UE sobre la captura de carbono en suelos agrícolas en el marco del Pacto sobre el Clima fomentará este nuevo modelo de negocio, que proporciona a los agricultores una nueva fuente de ingresos y ayuda a otros sectores a descarbonizar la cadena alimentaria», COMISIÓN EUROPEA: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, *cit.*, p. 6: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX_%3A52020DC0381

mente reseñadas⁴¹, de ahí que haya surgido un moderno concepto denominado «agroenergética» definido como «un nuevo enfoque del cultivo de la tierra en el que se pretende utilizar cultivos vegetales para fijar la mayor cantidad posible de energía solar y acumularla en la biomasa vegetal para ser aprovechada con fines energéticos»⁴².

Todo ello, sin perder una perspectiva fundamental, pues a pesar de las posibles desventajas que pudiera traer aparejada esta política conviene tener presente como «las medidas de transición energética crearán de aquí a 2030 un gran número de empleos, se estima que cuatro veces más de los que se perderán, algo que es esencial»⁴³ en la actual situación de pandemia y crisis económica.

2. Las nuevas tecnologías⁴⁴ pueden también ser utilizadas como una herramienta clave para fomentar y garantizar un desarrollo sostenible de las tareas agrícolas, pues, aunque no sin dificultades, cada vez es mayor el número de zonas rurales con acceso a internet o a las redes sociales y que se aprovechan de los dispositivos móviles para controlar sus explotaciones agrícolas y hacerlas más eficientes, por ejemplo pudiendo programar a distancia los sistemas de riego, permitiendo un ahorro de agua sumamente beneficioso para el medio ambiente.

Así, las posibilidades que ofrece la robótica, la visión artificial, los drones, la agricultura de precisión⁴⁵ (mediante instrumentos de geolocalización de cultivos y animales, sensorización de cosechas, etcétera),

41 CARPINTERO REDONDO, O.: «Biocombustibles y uso energético de la biomasa: un análisis crítico», *Revista El Ecologista*, n.º 49, 2006, pp. 20-26.

42 FERNÁNDEZ REY, J.: *Energía de la biomasa: tipos de biomasa y su aprovechamiento energético*, Recuperado el 27 de septiembre de 2016: <http://www.monografias.com/trabajos66/biomasa-eficiencia-energetica/biomasa-eficiencia-energetica2.shtml>

43 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), Valladolid (CESCyL), 2018, p. 17.

44 «Hoy en día, la facilidad para disponer de servicios en la nube, la existencia de comunidades sociales, el uso de dispositivos móviles y la capacidad de acceder y tratar grandes volúmenes de información son cuatro tendencias o fuerzas tecnológicas indiscutibles que, unidas y combinadas, tienen el potencial de transformar la vida de las personas, los negocios, la dinámica de los mercados y el funcionamiento de las entidades públicas entre otros ámbitos», COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León, 2014-2020*, p. 103.

45 «La agricultura de precisión, que actualmente se desarrolla principalmente en Andalucía y en cultivos como la fresa, el algodón o el arroz, ha tenido un importante grado de implantación en los últimos años, y considerando su gran potencial para mejorar tanto el rendimiento como la eficiencia de los cultivos, probablemente irá ganando cada vez mayor protagonismo», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 28.

la utilización de las tecnologías de la información y comunicación en la política de trazabilidad de los productos⁴⁶, el uso de sistemas de información ambiental (tales como sensores o medición en tiempo real) o las aplicaciones móviles⁴⁷, deben ser instrumentos que pueden ser utilizados también para optimizar las tareas en el campo y mejorar así la calidad de vida de quienes allí viven.

Tampoco conviene olvidar como una parte de las soluciones pueden venir fundamentalmente a través de la incorporación de aplicaciones en la nube (*cloud*) en los procesos de gestión de las pymes rurales y soluciones de *e-commerce* y comercialización digital⁴⁸.

Además, el acceso a una más amplia información sin duda contribuye a tener en cuenta factores ecológicos; eso sí, conviene no obviar como el incremento del uso de internet y el aumento exponencial de los contenidos accesibles constituye un arma de doble filo, habida cuenta de que ello no significa que el agricultor tenga los conocimientos suficientes para utilizar los datos que ha obtenido de la manera correcta, resultando necesario acompañar semejante posibilidad con una formación adecuada y acorde a las necesidades de aquellos⁴⁹,

46 «A este respecto el CES considera que se puede avanzar en la innovación de estos instrumentos, mediante la incorporación de avances digitales en el etiquetado que gracias a la tecnología *blockchain* podrían certificar, sin posibilidad alguna de fraude, el origen y la trazabilidad de todos y cada uno de los componentes del producto alimentario», CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), *cit.*, p. 8.

47 «La oferta de aplicaciones móviles que existe en la actualidad es ya muy amplia e incluye aplicaciones que permiten monitorizar la fertilidad del suelo, identificar enfermedades o plagas y tratamientos, gestionar las fechas de las siembras y las recogidas, etc.». PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, *cit.*, p. 36.

48 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estrategia de Emprendimiento, Innovación y Autónomos de Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2016, p. 158.

49 SHUTSKE, J.M. y JENKINS, S.M.: «The impact of biotechnology and information technology on agricultural worker safety and health», *Journal of Agricultural Safety and Health*, vol. 8, n.º 3, 2002, p. 287.

En efecto, «la revolución digital está haciendo que los ciudadanos con mayores habilidades sean los que den forma a nuevos modelos de innovación y transformación, no solo en su vida personal y profesional, sino en todo su entorno. Partiendo de la capacitación tecnológica básica de los ciudadanos, es necesario ampliar las esferas de competencia digital hacia la aplicación amplia, crítica y efectiva de las nuevas tecnologías de una forma transformadora y creativa. Más aún, será necesario estimular que estas nuevas formas de utilizar y combinar las TIC contribuyan a mejorar la Comunidad, a través de iniciativas sociales innovadoras. Para ello, por un lado, se realizarán actuaciones dirigidas a que los ciudadanos adquieran, de forma creciente, destrezas y competencias avanzadas en el uso de las tecnologías y servicios electrónicos seguros», COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León, 2014-2020*, p. 108.

de forma que «es necesario que la formación conecte plenamente con las necesidades reales que demanda nuestra economía e incluso ofrezca soluciones que anticipen las nuevas tendencias a las que se verá sometido [nuestro país] en los próximos ejercicios»⁵⁰.

En consecuencia, el carácter transversal del uso eficiente de las nuevas tecnologías ha de aprovechar el enfoque de iniciativas europeas, no en vano «la transformación digital y el desarrollo y aplicación exponencial de nuevas tecnologías en las cadenas de valor de las distintas actividades productivas, han dado lugar a un nuevo concepto, extendido en Europa, que recoge la idea de que se está produciendo una cuarta revolución industrial que dará lugar a una industria más inteligente o Industria 4.0»⁵¹.

En este sentido, «tradicionalmente, los sectores de energía, el transporte y las TIC han desarrollado soluciones tecnológicas sectoriales, es decir, con un grado limitado de integración. Sin embargo, para la implementación exitosa y rápida en entornos reales, es imprescindible tener en cuenta las especificidades locales e implementar soluciones integradas, lo que facilita a la vez el acceso de las tecnologías al mercado»⁵².

Por todo ello, «otra política indispensable es el fomento de la digitalización del sector, a la par que la disponibilidad de acceso a Internet en todo el territorio rural. Es necesaria la evaluación sobre las medidas y objetivos alcanzados en las diferentes Plataformas de Competitividad puestas en marcha cuyos resultados se desconocen»⁵³.

En este sentido, el acceso a internet de banda ancha rápida también permitirá integrar la agricultura de precisión y el uso de la inteligencia artificial, así como coadyuvará a «una reducción de costes para

50 Siguiendo el tenor literal contenido en el documento elaborado por la JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN; UGT CASTILLA Y LEÓN; CECALE Y CCOO CASTILLA Y LEÓN: *Plan Anual Política de Empleo Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2020, p. 44.

En el mismo sentido, «este objetivo debe ir acompañado de actuaciones para impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en zonas rurales ya que es necesario invertir en la formación de las personas en el mundo rural desarrollando estas actuaciones tanto en los currículos educativos, como en la formación de los trabajadores, en los sectores productivos y en los servicios públicos», CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), *cit.*, p. 38.

51 CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan Director de Promoción Industrial 2016-2020*, *cit.*, p. 7.

52 COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León, 2014-2020*, p. PT79.

53 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), *cit.*, p. 9.

los agricultores, mejorará la gestión del suelo y la calidad del agua, reducirá el uso de fertilizantes y plaguicidas y las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorará la biodiversidad y creará un entorno más saludable para los agricultores y los ciudadanos»⁵⁴.

En desarrollo de las líneas estratégicas reseñadas, España ha puesto en marcha el II Plan de Acción 2021-2023 sobre una Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural en el que se recogen tres objetivos específicos: reducir la brecha digital fomentando la conectividad y la capacitación⁵⁵; promover el uso de datos a través de la interoperabilidad, los datos abiertos y su utilización en la cadena de valor y medioambientales; en fin, impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio fortaleciendo el ecosistema de innovación digital, el asesoramiento para la adopción digital en sistemas de conocimiento e innovación agroalimentarios, forestales y del medio rural y el impulso de nuevos modelos de negocio⁵⁶.

3. La agricultura intensiva (si bien este modelo empieza a dejar paso a otros distintos más respetuosos con el entorno⁵⁷) es copartícipe,

54 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, cit.*, p. 18: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>

55 «A la evidente diferencia de acceso entre el medio rural y el urbano como resultado de la distinta dotación de infraestructuras digitales, que sería la brecha digital primaria (puesto que el acceso es la condición necesaria para el uso), se unen las desiguales capacidades de los individuos y las empresas para acceder y usar las tecnologías digitales por un conjunto de razones socioeconómicas estrechamente interrelacionadas. Edad, renta y formación estarían entre las principales para las personas en el medio rural, y el tamaño empresarial entre las correspondientes a las empresas. Pero lo importante es que estas diferencias en el uso, sobre todo en cuanto a los usos avanzados, pueden propiciar situaciones de exclusión digital en la población rural, por un lado, y limitar la capacidad competitiva de las empresas, por otro, reduciendo aquí el potencial transformador positivo de la digitalización», CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Informe sobre un medio rural vivo y sostenible*, Madrid (CES), 2021, p. 71.

56 GOBIERNO DE ESPAÑA: *II Plan de Acción 2021-2023. Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2021, p. 11.

57 En efecto, «España ha experimentado en los últimos años un cambio significativo en la forma de producir, al pasar del sistema tradicional de economía convencional, prácticamente exclusivo hasta hace pocos años, al surgimiento y expansión de nuevos sistemas como la agricultura de conservación, la agricultura ecológica o la agricultura integrada [y...] si bien las técnicas de agricultura convencional siguen teniendo un importante peso en España, su importancia ha disminuido un 23,8 % en términos de superficie desde el año 2007 por la aparición de nuevos métodos de producción alternativos», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 26.

junto con otros sectores de actividad⁵⁸, de los principales problemas ambientales causados en la realidad española, debido al impacto que provocan en el consumo y en los estilos de vida. En este sentido, «un consumo poco eficiente de los recursos naturales disponibles supone un incremento de las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) y de otros contaminantes atmosféricos (óxidos de nitrógeno, partículas, dióxido de azufre, compuestos orgánicos volátiles y amoníaco, entre otros), agrava el problema de la dependencia energética, tiene consecuencias sobre la salud de la población y pone en peligro la supervivencia de actividades vertebradoras del territorio como la agricultura y, en general, la sostenibilidad territorial»⁵⁹.

Por tal razón, y tomando las palabras literales del Máximo Intérprete de la Carta Magna de 1978, «no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la ‘utilización racional’ de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida»⁶⁰.

De esta manera, se trataría de aprovechar la «oportunidad de transformar nuestra economía y de generar nuevas ventajas [...], y especialmente para las zonas rurales», siendo capaces de desarrollar «una

58 Según datos de 2016, el 11 % de las emisiones de CO2 procedía de la agricultura, frente al 75 % de la energía, el 10 % de la industria y el 4 % de los residuos, MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2017: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2018, p. 79.

A nivel comunitario, «la agricultura es responsable del 10,3 % de las emisiones de gases de efecto invernadero... y casi el 70 % de sus emisiones procede del sector de los animales. Consisten en gases de efecto invernadero distintos del CO2 (metano y óxido nítrico). Además, el 68 % de las tierras agrícolas se destina a la producción animal», COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, cit., p. 8: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>

59 GRUPO INTERMINISTERIAL PARA LA REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNIÓN EUROPEA: *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007*, Madrid (Ministerio de la Presidencia), 2007, p. 12.

Así, «en el horizonte de 2030 el sector agrario deberá reducir sus emisiones en un 12 % frente a sus niveles de 1990. Además, adicionalmente, ambas actividades deberán disminuir su parte correspondiente en las actividades de transporte (tractores, distribución, etc.), de forma que progresivamente vayan renovando sus parques móviles hacia vehículos y maquinaria menos contaminantes», BANKIA ESTUDIOS: *En clave Agro*, cit., p. 20.

60 STC 64/1982, de 4 de noviembre.

economía sostenible y respetuosa con el medioambiente que no solo tiene en cuenta las ganancias y la productividad, sino los recursos naturales, esenciales para la vida»⁶¹.

Sobre la premisa anterior, es posible constatar un incremento de la agricultura ecológica⁶² con el transcurso de los años, pues con más de dos millones de hectáreas en 2017, España es el país con más superficie dedicada a esta clase de actividad en la Unión Europea⁶³, lo que en términos de producción permite poner de relieve la importancia de «los cultivos ecológicos de hortalizas frescas, uva, aceituna, cereales para la producción de grano y de cítricos, entre otros»⁶⁴.

Ahora bien, es menester desterrar determinadas creencias asentadas en la mente de los ciudadanos como que la producción ecológica es más «natural, sana y nutritiva»⁶⁵ o está más conectada con el territorio «local», confundiendo este concepto con la «agricultura de proximidad, con la que *a priori* no tiene relación, relaciones que están siendo utilizadas por las cadenas de comercialización, que a través de

61 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estrategia de Emprendimiento, Innovación y Autónomos de Castilla y León, cit.*, p. 56.

62 «Esta se caracteriza por el empleo de técnicas que excluyen el uso de productos de sanidad vegetal químicos de síntesis y, en su lugar, utiliza productos no sintéticos, como el azufre, los compuestos de cobre y otros productos de origen biológico». PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente, cit.*, p. 26.

63 «Los pastos permanentes representan el 63,6 % del total, mientras que a continuación se sitúan las dehesas (21,2 %) y los pastos pobres (15,1 %). En el caso de los cultivos permanentes, los más importantes en superficie son los olivos (35 %), seguidos por los frutos secos (29,4 %) y los viñedos (19,8 %). Por último, los cereales ocupan la mayor extensión entre los cultivos de tierras arables, con el 42 % del total. A continuación, aparecen los barbechos (34,2 %) y las legumbres secas (7,1 %)», AA.VV.: *Alimentación en España 2019. Producción, industria, distribución y consumo*, Madrid (MECARSA), 2020, p. 479.

64 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente, cit.*, p. 27.

65 Las investigaciones científicas realizadas hasta el momento no han encontrado diferencias sustanciales entre los alimentos producidos ecológicamente y convencionalmente en términos comparativos de salud, nutrición e inocuidad, de manera que la superioridad de los alimentos orgánicos es limitado, sin que el consumo de estos últimos presente marcados beneficios para la salud frente al consumo de los convencionales, si bien es cierto que el consumo de los primeros puede reducir la exposición a determinados residuos derivados del uso de pesticidas o en el caso del consumo de pollo y cerdo los ecológicos pueden minorar la exposición a ciertas bacterias resistentes a los antibióticos, de manera que la diferencia fundamental se encuentra en el respeto de los procesos de producción con el medioambiente, SMITH-SPANGLER, C.; BRANDEAU, M.L.; HUNTER, G.E.; BAVINGER, C.; PEARSON, M.; ESCHBACH, P.J.; SUNDARAM, V.; LIU, H.; SCHIRMER, P.; STAVE, C.; OLKIN, I. y BRAVATA, D.M.: «Are organic foods safer or healthier than conventional alternatives?: a systematic review», *Annals of Internal Medicine*, vol. 157, n.º 5, 2012, p. 359.

técnicas de marketing buscan captar la demanda creciente de consumidores con una mayor predisposición a pagar por productos de mayor calidad»⁶⁶.

En definitiva, todas las actuaciones descritas no pueden hacerse sin tomar en consideración los peligros que puede entrañar la implantación de nuevas actividades o métodos de producción, pues «si bien, en general, las tecnologías “verdes” probablemente reduzcan el riesgo de una exposición peligrosa para el medio ambiente, dichos cambios deben examinarse con detenimiento antes de ponerse en práctica. La sustitución de algunas sustancias peligrosas para el medio ambiente por unas sustancias más ecológicas ha demostrado ser más peligroso para la salud de los trabajadores»⁶⁷.

4. En el marco del sector ganadero, es necesario hacer una apuesta clara y decidida por mejorar la información sobre la trazabilidad del producto de manera que todos ellos ofrezcan información sobre el origen real y más precisa que la actual, a fin de que el consumidor pueda tener a su disposición información veraz sobre el origen de cuanto adquiere en los mercados, aportando así luminosidad a la cadena alimentaria, habida cuenta de que, entre otros, uno de los motivos de la ausencia de precios más justos para el productor primario y causante de desequilibrios en las cadenas, consiste en la falta de valorización hacia su trabajo por parte de los compradores finales⁶⁸. A este respecto, conviene recordar como una de los objetivos fundamentales marcados por la nueva PAC consiste en fomentar un sector agrícola y ganadero inteligente, resistente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria.

Además, resulta menester actuar sobre los siguientes aspectos vinculados a la aplicación de políticas de innovación, desarrollo e investigación⁶⁹: desarrollo sostenible de la ganadería, desde el punto de vista del bienestar de las reses y de optimización en la eficiencia de las explotaciones ganaderas y acuícolas; mejora en la alimentación y sanidad animal; en fin, mejora genética y de reproducción de las cabañas⁷⁰.

66 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 51.

67 OIT: *Promover la seguridad y salud en una economía verde*, cit., p. 4.

68 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), cit., p. 7.

69 Siguiendo en la exposición a la COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León, 2014-2020*, p. PT64.

70 Sobre las implicaciones éticas de la utilización de estos métodos científicos, por todos, PILLING, D.; CARDELLINO, R.; ZJALIC, M.; RISCHKOWSKY, B.; TEMPELMAN, K., y HOFFMANN, I.: «The use of reproductive and molecular biotechnology in Animal Genetic Resources

Asimismo, conviene prestar atención al potencial que tienen las explotaciones agropecuarias «para producir biogás a partir de otras fuentes de desechos y residuos», sin obviar tampoco como «las granjas y los establos a menudo son lugares perfectos para colocar paneles solares y esa inversión debería ser prioritaria en los planes estratégicos de la futura PAC»⁷¹.

Complementando los datos precedentes, en 2018 hay cerca de 8.000 explotaciones ganaderas de carácter ecológico, de manera que «la cabaña ganadera ecológica está compuesta por algo más de 201.590 bóvidos de carne, y 10.470 de leche, 585.920 ovinos de carne y 37.040 de leche, 629.510 gallinas de puesta, 387.460 pollos de carne, 13.780 de otras aves, 334.810 caprinos de carne y 41.700 de leche, 6.570 équidos, 20.200 cerdos, 1.240 conejos, 81.030 colmenas y 22.240 m² de granjas dedicadas a la cría de caracoles»⁷².

Por otra parte, es menester evaluar también la posibilidad de generar empleos vinculados a la búsqueda de soluciones que permitan compatibilizar las necesidades de las explotaciones ganaderas con la debida protección de la fauna salvaje, en particular por cuanto hace al lobo o al oso, resultando «necesario que se sigan explorando todas las vías que aporten soluciones a esta situación, especialmente medidas preventivas que permitan la coexistencia del lobo con la ganadería extensiva, como ayudas a los costes derivados de un manejo del ganado compatible con la presencia del lobo (mastines, cerramientos, pastoreo...) o indemnizaciones por ataques de lobo (justas en tiempo y forma) condicionadas a la adopción de medidas preventivas, estableciendo estrategias conjuntas, y aprovechar la experiencia en el desarrollo de diversas actuaciones llevadas a cabo por otros países, como el caso de la administración francesa en el marco de otro programa LIFE en la región de Rhône-Alpes»⁷³.

management. A global overview», *Animal Genetic Resources Information*, vol. 40, 2007, pp. 1-13 y PFEFFER, C.: «The Biotechnology Sector: Therapeutics», en AA.VV. (BURNS, L., ed.): *The Business of Healthcare Innovation*, Cambridge (Cambridge University Press), 2020, pp. 89-302.

- 71 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, cit., p. 6: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>
- 72 AA.VV.: *Alimentación en España 2019. Producción, industria, distribución y consumo*, cit., p. 479.
- 73 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), cit., p. 112.

5. España cuenta con una capacidad clara e incontestable para jugar un papel relevante en el modelo de bioeconomía⁷⁴ diseñado en el marco de la estrategia Europa 2020⁷⁵, de conformidad con el cual es menester utilizar las potencialidades de la investigación y la innovación para hacer compatible la seguridad alimentaria y el uso sostenible de recursos naturales con los intereses mercantiles y empresariales, abriendo mercados nuevos y diversificados de alimentos y bioproductos⁷⁶.

A este respecto, el desarrollo sostenible de los sistemas alimentarios también debe integrarse en el desarrollo rural, ya que las comunidades y empresas de este ámbito desempeñarán un papel importante en la transición hacia la sostenibilidad, conformándose los planes estratégicos de la PAC como una herramienta fundamental y presen-

74 «Este concepto de Bioeconomía engloba, entre otras tendencias, las siguientes: -La sustitución de las energías fósiles por otras fuentes de energías renovables. -La eco-concepción, que considera los impactos medioambientales a lo largo del ciclo de vida de un producto y los integra desde su concepción. -La ecología industrial y territorial, como establecimiento de un modo de organización industrial en el mismo territorio caracterizado por una gestión optimizada de los stocks y de los flujos de materiales, energía y servicios. -La economía de la “funcionalidad”, donde se privilegia el uso frente a la posesión, la venta de un servicio frente a un bien. -El segundo uso, para reintroducir en el circuito económico aquellos productos que ya no se corresponden a las necesidades iniciales de los consumidores. -La reutilización, orientada a la nueva utilización de ciertos residuos o ciertas partes de los mismos, que todavía pueden funcionar para la elaboración de nuevos productos. -La reparación, en cuanto encontrar una segunda vida a los productos estropeados. -El reciclaje, sustentado en el aprovechamiento de los materiales que se encuentran en los residuos. -La valorización, encaminada a aprovechar energéticamente los residuos que no se pueden reciclar», JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estrategia de Emprendimiento, Innovación y Autónomos de Castilla y León*, cit., p. 56.

75 Entre los retos sociales del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea para el periodo 2014-2020 Horizonte 2020 (H2020), se encontraba la «seguridad alimentaria, agricultura y silvicultura sostenibles, investigación marina, marítima y de aguas interiores, y bioeconomía», COMISIÓN EUROPEA: *HORIZON 2020 en breve. El Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE*, cit., p. 11.

76 «La investigación sobre alimentos y dietas saludables se centra en la actualidad en las necesidades nutricionales y el impacto de los alimentos en las funciones fisiológicas y el rendimiento físico y mental. En este ámbito se abren campos de interés [...] como estudiar la relación entre dieta, envejecimiento, las enfermedades crónicas y trastornos y patrones dietéticos, intentando identificar soluciones dietéticas e innovaciones alimentarias (alimentos funcionales) con repercusiones en la salud y el bienestar. Un ejemplo es el desarrollo de inmunonutrientes, que ha sido identificado tanto desde el punto de vista de la Agroalimentación como desde el punto de vista de la Salud y Calidad de Vida. La aplicación de la nutrigenómica (estudio de las interacciones entre el genoma y nutrientes) proporcionará un conocimiento genético de los componentes de la dieta que contribuyen a la salud mediante la alteración de la expresión y/o estructuras según la constitución genética individual», COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León, 2014-2020*, p. PT65.

tándose el Pacto Verde como una nueva oportunidad para cuantos operadores actúan en la cadena de valor alimentaria, en particular, la mejora de la posición ocupada en la misma por los agricultores⁷⁷.

Se trataría, en definitiva, de favorecer «la transición a una economía sostenible y la bioeconomía que representa una oportunidad [...] de crear nuevas industrias, capacidades e innovaciones, en el diseño de soluciones a la escasez de recursos y a los desafíos ambientales»⁷⁸.

Desde esta perspectiva, «se considera incluida en esta prioridad la producción forestal, por la estrecha relación entre el desarrollo de una agricultura y silvicultura productivas, competitivas y sostenibles; por la convergencia en aspectos relacionados con la bioeconomía (materias primas, bioindustrias y biorrefinería, etc.) y por coherencia con el enfoque de los retos del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016 y de Horizonte 2020 (y en particular por la oportunidad de la JTI Bio Based Industries) y de la EIP-AGRI (Partenariado de Innovación Europeo de agricultura productiva y sostenible)»⁷⁹.

III.- ORIENTACIONES PARA INCORPORAR LA SOSTENIBILIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Indicados los ámbitos de actuación en los que es posible generar riqueza en el ámbito rural, el mayor obstáculo, al menos para quien suscribe estas líneas, en aras a superar los problemas reseñados, es convencer a los agricultores de que tienen nuevas fórmulas de realizar su quehacer productivo más allá de las tradicionales, en particular por cuanto se trata de una población claramente envejecida y de naturaleza muy conservadora poco dada a los cambios⁸⁰.

Por esa razón, «es conveniente puntualizar que, a la hora de planificar aquellas actuaciones a desarrollar en materia de políticas activas de empleo, es necesario tener presente el contexto sociolaboral que presenta en estos

77 COMISIÓN EUROPEA: *Commission Staff Working Document. Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, cit., p. 15:

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2020\)93&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2020)93&lang=en)

78 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estrategia de Emprendimiento, Innovación y Autónomos de Castilla y León*, cit., p. 4.

79 COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León, 2014-2020*, p. PT63.

80 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. I, Valladolid (CESCyL), 2018, p. 435.

momentos [España], para poder articular con eficacia aquellas medidas que aporten más valor, protección y proyección laboral a nuestros ciudadanos»⁸¹.

En este sentido, cabe dar cuenta de dos grandes ejes de actuación de carácter transversal que pueden coadyuvar a detener la sangría poblacional, en el mundo rural: las cuestiones medioambientales y la lucha contra la atomización empresarial aplicando una perspectiva de género y generacional en especial en el segundo de los casos⁸².

Primero.- Es necesario que los agricultores y ganaderos se conciencien de que la aplicación de políticas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente es perfectamente compatible con la obtención de un rendimiento económico en el desempeño de las tareas agrícolas.

Por todo ello, «la sensibilización por una mayor y mejor cultura preventiva [en el medio ambiente] es decisiva, contribuyendo a modificar los comportamientos laborales, identificar los riesgos y aplicar los planes de prevención conjuntos»⁸³.

Para ofrecer una respuesta adecuada a las presiones que estos sectores causan en su entorno es necesario establecer una gran panoplia de estímulos y «acciones en favor de la protección, mejora y gestión del medio ambiente que son generadoras de nexos micro y macroeconómicos que favorecen la creación de empleo»⁸⁴.

Además, la introducción de factores de índole cualitativo, donde una mejor cosecha no se obtiene solamente por cultivar más terreno sino por aplicar sistemas de calidad que mejoren el rendimiento de la tierra, al corto y medio plazo, coadyuvará también a aumentar los beneficios monetarios vinculados al sector primario⁸⁵; en este sentido, no cabe dejar de lado otro aspecto positivo a situar en que «la agricultura es fundamental, por ejemplo, para preservar el suelo de la erosión, un fenómeno especialmente preocupante en España, uno de los países europeos con mayor riesgo de desertificación»⁸⁶.

81 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN; UGT CASTILLA Y LEÓN; CECALE Y CCOO CASTILLA Y LEÓN: *Plan Anual Política de Empleo Castilla y León, cit.*, p. 6.

82 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: «Parte Segunda. Capítulo I: El sector agropecuario como “corazón” del empleo en Castilla y León», *cit.*, p. 300.

83 RODRÍGUEZ RAMOS, M.^a. J.: «Salud laboral versus medio ambiente: por una política de prevención de riesgos laborales también en el medio externo», *Aranzadi Social*, n.º 22, 2002, p. 10. (BIB 2003/231).

84 AA.VV.: *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso español*, Madrid (Sustainable Labour), 2012, p. 73.

85 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: «Capítulo I. Tercera Parte. Agricultura», *cit.*, p. 288.

86 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente, cit.*, p. 24.

Sin embargo, las propuestas realizadas no están exentas de importantes dificultades por la confluencia de intereses contrapuestos presentes en el sector primario: «la progresiva despoblación y envejecimiento de la población a que están sujetos la mayor parte de los entornos rurales habitados, lo que dificulta en gran medida la implantación, desarrollo y mantenimiento en condiciones de calidad de cualquier tipo de servicio social o laboral, de acuerdo con los modelos más extendidos en nuestras sociedades actuales, y por otra parte la existencia de grupos de población joven [...] que hunden sus raíces en modelos de vida de antaño heredados de sus padres [...] pero] también resultan subsidiarios de modelos urbanos característicos de finales de siglo»⁸⁷.

De esta manera, el mayor problema es superar la teoría y llevar las acciones a la práctica, esto es, «pasar del discurso a las realidades, al objeto de evitar que aquel derive en mera cuestión de “moda” o, lo que es peor, simple “mito”, desprovisto de base de realidad»⁸⁸.

En el logro de los objetivos marcados y la superación de las dificultades reseñadas ha de jugar un papel fundamental el legislador, quien, en el marco de sus competencias, debe promulgar un elenco normativo (de calidad y eficiente⁸⁹) que debe constituir la base de la promoción a una economía verde,

87 MORENO GÓMEZ, A.J.: *Accidentes de trabajo agrícola en la provincia de Cáceres*, Cáceres (Tesis doctoral. Universidad de Extremadura), 2001, p. 24. Recuperada de: http://dehesa.unex.es/xmlui/bitstream/handle/10662/388/TDUEX_8477234175.pdf?sequence=1

En efecto, «sólo un pequeño porcentaje de los titulares de explotaciones son menores de 35 años. Las medidas de instalación de jóvenes, tanto en el primer pilar de la PAC como en el segundo, no han funcionado adecuadamente. Falta una evaluación de necesidades, coordinación con otros instrumentos que faciliten el acceso a la tierra y, en general, deberían orientarse más a favorecer un relevo generacional eficaz con el mantenimiento de la explotación y su viabilidad a largo plazo» y, por otro lado, a lo anterior hay que sumar como «el envejecimiento del campo representa un grave reto para su futuro. Los mayores jubilados siguen cobrando buena parte de la PAC y se resisten a vender o alquilar sus tierras, lo que implica una gran dificultad para que los jóvenes puedan acceder a ellas, bien en propiedad, bien en renta», CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), cit., p. 8.

88 MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P.: *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Granada (Comares), 2010, p. 57.

89 La gran mayoría de los estudios realizados al respecto «evidencian la importancia que tiene la calidad del marco legal para contribuir al crecimiento económico de los países. Las políticas y regulaciones gubernamentales desempeñan un papel clave en la configuración del sector agrícola, en su entorno empresarial y en los riesgos, los costes y las barreras a la entrada que enfrentan sus empresas», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 95.

En efecto, «la calidad de la normativa que afecta a las empresas constituye un importante determinante de su funcionamiento. En opinión del Consejo, es necesario dotar de mayor estabilidad y homogeneidad a la normativa que afecta a la actividad empresarial, confiéndola así de mayor seguridad y garantizando un entorno jurídico predecible para las empresas. De forma paralela, se ha de garantizar una mayor homogeneidad normativa

de manera que «la transición a un desarrollo más sostenible en lo ambiental no sería posible» sin un conjunto ordenado y estructurado de previsiones al respecto⁹⁰, no en vano «la lucha contra el cambio climático debe ser una materia de carácter transversal, por lo que es necesario seguir fortaleciendo la coherencia de todas las políticas públicas intensificando la integración medioambiental en las diferentes áreas de la administración pública»⁹¹.

Y así lo reconocen los interlocutores sociales cuando no dudan en afirmar como «la promoción del empleo verde será una prioridad, y se tendrá en cuenta a la hora de incentivar la contratación en empresas cuya actividad esté relacionada con el desarrollo sostenible, la implantación de la economía circular, el medio ambiente, la sostenibilidad energética y el tratamiento de residuos»⁹².

El desarrollo de políticas como las descritas resulta un factor decisivo todavía mayor como consecuencia de la recesión económica vivida y de la que aún no se ha salido, con unos pilares positivos todavía muy endeblados como se ha podido comprobar en los últimos tiempos con la crisis del «coronavirus» y los importantes estragos que está teniendo en la situación económica⁹³.

A este respecto, no cabe duda de que «la paulatina incorporación de la dimensión ambiental dentro de la gestión empresarial ha venido motivada, principalmente, por una normativa ambiental cada vez más rigurosa, como respuesta al evidente deterioro del medio ambiente ocasionado por los impactos derivados de las actividades productivas y de servicios, y por la irrupción en el mercado de las preocupaciones de la sociedad por el medio

entre las distintas Administraciones Públicas», CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Análisis dinámico del tejido empresarial de Castilla y León. Descripción del panorama actual, factores determinantes y líneas de actuación*, Parte I (Informe a iniciativa propia) Valladolid (CESCyL), 2017, p. 34.

90 AA.VV.: *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso español*, cit., p. 8.

91 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), cit., p. 108.

92 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN; UGT CASTILLA Y LEÓN; CECALY Y CCOO CASTILLA Y LEÓN: *Plan Anual Política de Empleo Castilla y León*, cit., p. 6.

93 En efecto, y como ya se señaló incluso antes de poder prever la situación actual causada por la pandemia vinculada a la COVID-19, «en el ámbito alimentario, por ejemplo, tanto desastres naturales como guerras o expansión de plagas podrían generar una caída de la producción de determinados alimentos y dar lugar tanto a escasez de recursos como a volatilidad en los precios. Ante estos riesgos, la capacidad para producir alimentos sin depender del exterior va a ser cada vez más importante», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 47.

A este respecto, «la agricultura española se enfrenta a una mayor frecuencia de acontecimientos climatológicos extremos, incremento de las temperaturas, cambios en el reparto anual de las lluvias o incremento de las sequías», BANKIA ESTUDIOS: *En clave Agro*, cit., p. 19.

ambiente. Así, la empresa ha integrado la componente ambiental en el marco de su gestión global a través de los sistemas de gestión ambiental»⁹⁴.

Sobre las premisas precedentes, «la gestión de la actividad agraria resulta decisiva en términos de conservación ambiental por prestación de servicios ambientales tales como la captación y regulación del agua, la polinización, la preservación de la diversidad biológica y paisajística (que incide indirectamente en el turismo sostenible), o el uso sostenible de los recursos naturales, entre otros»⁹⁵.

Así, tomando los modelos de buenas prácticas ya aplicados en los sectores industriales y de servicios, es necesario convencer a quienes se dedican a las labores del campo de la importancia que tiene incorporar en su quehacer productivo una visión ecológica, de manera que el legislador debe incentivar la introducción también en las explotaciones agrarias de sistemas de gestión ambiental; eso sí, las exigencias deben acompasarse y ser incorporadas de manera paulatina para permitir a los titulares de las mismas poder realizar los cambios y adaptarse de manera pausada sin poner en riesgo la viabilidad futura de su explotación ante la imposibilidad de hacer frente económicamente a las exigencias legales⁹⁶.

En definitiva, «la transición a una economía más circular, en la cual el valor de los productos, los materiales y los recursos (agua, energía, materias primas, materiales sensibles) se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y en la que se reduzca al mínimo la generación de residuos, constituye una contribución esencial para lograr una economía sostenible y eficiente en el uso de los recursos, a la vez que competitiva»⁹⁷.

Segundo.- Se requiere también un esfuerzo importante por todos los implicados en el sector, pero en particular por las Administraciones Públicas, para potenciar aquellas políticas que permitan superar la atomización de las

94 GARCÍA VALVERDE, M.^a. D.: *Menores y jóvenes trabajadores. La prevención de riesgos laborales y medioambientales*, Granada (Comares), 2013, pp. 74-75.

95 ÁLVAREZ CUESTA, H.: *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, cit., p. 68.

96 FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: «Capítulo I. Tercera Parte. Agricultura», cit., p. 290.

97 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estrategia de Emprendimiento, Innovación y Autónomos de Castilla y León*, cit., p. 55.

En este sentido, «el aumento sin precedentes de la demanda de alimentos a nivel mundial va a suponer un gran reto para el sector agrícola. Teniendo en cuenta que la superficie de cultivo es limitada, el aumento de la oferta de alimentos va a tener que cubrirse mayoritariamente a través del crecimiento de la productividad y no, como ha ocurrido en el pasado, del aumento de la superficie de cultivo. Esta es la visión, por ejemplo, de la FAO, que prevé que únicamente el 20 % del aumento de la producción en el futuro provendrá de un incremento de la tierra de cultivo. El restante 80 % se tendrá que conseguir a través de mejoras de la productividad», PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 43.

empresas, permitiendo aumentar su tamaño, lo que favorecerá el incremento de su competitividad, su cuota de mercado y coadyuvará a mejorar su internacionalización.

A este respecto, «el crecimiento de la productividad es fundamental para mantener la competitividad y aumentar la renta de la explotación», de manera que «es esencial garantizar que se mantengan y se mejoren las condiciones para fomentar la innovación y un elevado nivel de formación e inversión en la agricultura»⁹⁸.

De esta manera, entre las líneas de actuación señaladas cabe parar mientes en las siguientes de interés: fomentar la cooperación y el asociacionismo, apoyando fusiones y adquisiciones, así como un tratamiento fiscal favorable de las integraciones; impulsar proyectos conjuntos de interés para estas empresas; en fin, diseñar estrategias destinadas a convertir a las empresas más grandes en esta rama en la cabeza tractora capaz de tirar y arrastrar a las unidades productivas de un tamaño inferior.

Es por ello que se aconseja a los poderes públicos «trabajar en una serie de pilares básicos que impulsen el desarrollo [...] de un amplio tejido de empresas medianas, como son: financiación, formación, internacionalización, I+D+i y colaboración interinstitucional e interempresarial»⁹⁹.

A este respecto, jugará un papel fundamental el apoyo al emprendimiento en el campo a fin de garantizar el relevo generacional, no en vano «de acuerdo a los últimos datos publicados por Eurostat sobre la distribución de las explotaciones según la edad del propietario, solo el 4 % de los titulares tienen menos de 35 años, el 14 % se encuentra entre los 35 y los 44 años, el 51 % entre los 45 y los 64 años y el 31 % restante supera los 65 años»¹⁰⁰.

De esta manera, se ha acuñado el término específico «emprendimiento rural», cuyo propósito último es «tener en consideración el desarrollo de nuevas actividades emprendedoras en entornos rurales que garanticen el mantenimiento de la población y la generación de negocios y de riqueza en estas poblaciones. Además, suelen estar basados en los recursos endógenos [...]. A ellos deben acercarse las herramientas de la información y el acompañamiento en servicios»¹⁰¹.

98 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Recomendaciones a los Estados miembros en lo que respecta a sus planes estratégicos para la política agrícola común*, cit., p. 5:
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2020\)846&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2020)846&lang=es)

99 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), cit., p. 33.

100 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 32.

101 JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: *Estrategia de Emprendimiento, Innovación y Autónomos de Castilla y León*, cit., p. 7.

En el desarrollo de semejante política, se está de acuerdo con aquellas voces que consideran imprescindible tomar en consideración el factor edad tomando en consideración una doble perspectiva: de una parte, «desarrollar un plan integral que favorezca el relevo generacional en el sector agrario, que contemple desde la financiación de las inversiones necesarias hasta el acceso en buenas condiciones a la tierra, pasando por el asesoramiento y la formación, que lo hagan atractivo para los jóvenes agricultores y ganaderos»; de otra, resulta fundamental y prioritario, además, incrementar «el apoyo destinado a los jóvenes agricultores y que exista flexibilidad para definir la edad y el periodo durante el cual los jóvenes agricultores puedan recibir los apoyos. La igualdad de género, debe ser una prioridad transversal en todas las acciones, así como resulta esencial que se visibilice en objetivos específicos dentro de los correspondientes planes estratégicos»¹⁰². A este respecto, las estadísticas muestran el escaso peso de la mujer en la población activa en el sector agrario representando únicamente el 25,7 % del total de los ocupados¹⁰³, pudiendo comprobar la masculinización de los municipios rurales frente a los urbanos, no en vano «el índice de la masculinidad en los municipios del medio rural es de 103,5 hombres por cada 100 mujeres en 2020, mientras que en los municipios urbanos es de 94,8»¹⁰⁴.

En definitiva, la perspectiva de género debe estar muy presente en la implementación de estos planes habida cuenta de la descompensación existente en la proporción entre hombres y mujeres en el campo y la masculinización de este sector, consecuencia del éxodo rural que se vivió en España hace unas décadas y que afectó especialmente al sexo femenino, que se desplazó a los núcleos urbanos en mayor medida que el masculino¹⁰⁵.

En este sentido, una de las recomendaciones de la Comisión a los Estados miembros es garantizar en sus Planes Estratégicos de la PAC la incorporación de medidas singulares a fin de atender como conviene las necesidades espe-

102 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN: *Situación económica y social de Castilla y León, T. II (propuestas y recomendaciones)*, cit., p. 8.

103 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Anuario de Estadística 2019 (Capítulo V)*: https://www.mapa.gob.es/estadistica/pags/anuario/2019/CAPITULOS_TOTALES/AE19-C05.pdf

104 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, cit., p. 19.

105 PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, cit., p. 33. Se trata, en definitiva, de conceder «un mayor protagonismo a los jóvenes y mujeres en la dinamización y modernización de la agricultura y el mundo rural, potenciando medidas orientadas a la incorporación de los jóvenes a la actividad agraria, para estimular el relevo generacional. Al mismo tiempo, resulta necesario un mayor protagonismo de la mujer en la actividad agraria. En definitiva, se trata de establecer medidas para mitigar la brecha de envejecimiento y género en el medio rural», ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *El sector agrario en Castilla y León 2018*, cit., p. 15.

cíficas de las mujeres en el sector agrario y en el mundo rural, garantizando que la igualdad de género en este ámbito va a salir reforzada y consolidada¹⁰⁶.

IV.- BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.:

- *Alimentación en España 2019. Producción, industria, distribución y consumo*, Madrid (MECARSA), 2020.
- *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso español*, Madrid (Sustainlabour), 2012.
- (AGRA VIFORCOS, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2017.
- (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dir., y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Apostando por la calidad en el empleo en Castilla y León: el diálogo social como premisa*, Valladolid (CESCyL), 2020.
- (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021.

ÁLVAREZ CUESTA, H.: *Empleos verdes: una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2016.

ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA: *El sector agrario en Castilla y León 2018*, Málaga (España Duero. Grupo Unicaja), 2018.

BANKIA ESTUDIOS: *En clave Agro*, Madrid (Bankia), 2019.

CARPINTERO REDONDO, O.: «Biocombustibles y uso energético de la biomasa: un análisis crítico», *Revista El Ecologista*, n.º 49, 2006.

COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *RIS 3 de Castilla y León*, 2014-2020.

COMISIÓN EUROPEA:

- *HORIZON 2020 en breve. El Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE*, Luxemburgo (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea), 2014.

106 COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Recomendaciones a los Estados miembros en lo que respecta a sus planes estratégicos para la política agrícola común*, cit., p. 16:

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2020\)846&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2020)846&lang=es)

– *Commission Staff Working Document. Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, de 20 de mayo de 2020, SWD(2020) 93 final: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2020\)93&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2020)93&lang=en)

– *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, de 20 de mayo de 2020, COM(2020) 381 final: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TX-T/?uri=CELEX%20%3A52020DC0381](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TX/T/?uri=CELEX%20%3A52020DC0381)

– *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Recomendaciones a los Estados miembros en lo que respecta a sus planes estratégicos para la política agrícola común*, de 18 de diciembre de 2020, COM(2020) 846 final: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2020\)846&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2020)846&lang=es)

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA: *Plan Director de Promoción Industrial 2016-2020*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2016.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Informe sobre un medio rural vivo y sostenible*, Madrid (CES), 2021.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN:

– *Análisis dinámico del tejido empresarial de Castilla y León. Descripción del panorama actual, factores determinantes y líneas de actuación*, Parte I (Informe a iniciativa propia) Valladolid (CESCyL), 2017.

– *Situación económica y social de Castilla y León*, T. II (propuestas y recomendaciones), Valladolid (CESCyL), 2018.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.:

– «Capítulo I. Tercera Parte. Agricultura», en AA.VV. (AGRA VIFORCOS, B., Dir.): *Empleos verdes y prevención de riesgos laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2017.

– «Parte Segunda. Capítulo I: El sector agropecuario como “corazón” del empleo en Castilla y León», en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., Dir., y ÁLVAREZ CUESTA, H., Coord.): *Apostando por la calidad en el empleo en Castilla y León: el diálogo social como premisa*, Valladolid (CESCyL), 2020.

– **CASTRO FRANCO, A.:** «Capítulo VIII. Nuevas perspectivas para el trabajo agrícola y pecuario. Con especial referencia al turismo rural», en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2021.

- FERNÁNDEZ REY, J.:** *Energía de la biomasa: tipos de biomasa y su aprovechamiento energético*, Recuperado el 27 de septiembre de 2016: <http://www.monografias.com/trabajos66/biomasa-eficiencia-energetica/biomasa-eficiencia-energetica2.shtml>
- GARCÍA VALVERDE, M.ª D.:** *Menores y jóvenes trabajadores. La prevención de riesgos laborales y medioambientales*, Granada (Comares), 2013.
- GOBIERNO DE ESPAÑA:** *II Plan de Acción 2021-2023. Estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2021.
- GRUPO INTERMINISTERIAL PARA LA REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA UNIÓN EUROPEA:** *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007*, Madrid (Ministerio de la Presidencia), 2007.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN:** *Estrategia de Emprendimiento, Innovación y Autónomos de Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2016.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN; UGT CASTILLA Y LEÓN; CECAL y CCOO CASTILLA Y LEÓN:** *Plan Anual Política de Empleo Castilla y León*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2020.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A.; GARCÍA MARTOS, D.; MIQUEL, A.B. y CALLEJO ARRANZ, S.:** «Características del sector agrario español en el marco de la Unión Europea», *Papeles de Trabajo* (Instituto de Estudios Fiscales), n.º 13, 2013.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN:**
- *Anuario de Estadística 2019 (Capítulo V)*: https://www.mapa.gob.es/estadistica/pags/anuario/2019/CAPITULOS_TOTALES/AE19-C05.pdf
 - *Informe anual de indicadores 2017: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2018.
 - *Informe anual de indicadores 2020: agricultura, pesca, alimentación y medio ambiente*, Madrid (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), 2021.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P.:** *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Granada (Comares), 2010.
- MONTORIOL-GARRIGA, J.; ÁLVAREZ ONDINA, P. y DÍAZ, S.:** «Avanzando hacia la sostenibilidad del sector agroalimentario», *CaixaBank Research*, 5 de octubre de 2021: <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/agroalimentario/avanzando-sostenibilidad-del-sector-agroalimentario>

MORENO GÓMEZ, A.J.: *Accidentes de trabajo agrícola en la provincia de Cáceres, Cáceres* (Tesis doctoral. Universidad de Extremadura), 2001, p. 24. Recuperada de: http://dehesa.unex.es/xmlui/bitstream/handle/10662/388/TDUEX_8477234175.pdf?sequence=1

OIT: *Promover la seguridad y salud en una economía verde*, Ginebra (Organización Internacional del Trabajo), 2012.

PFEFFER, C.: «The Biotechnology Sector: Therapeutics», en AA.VV. (**BURNS, L.**, ed.): *The Business of Healthcare Innovation*, Cambridge (Cambridge University Press), 2020.

PILLING, D.; CARDELLINO, R.; ZJALIC, M.; RISCHKOWSKY, B.; TEMPELMAN, K., y **HOFFMANN, I.:** «The use of reproductive and molecular biotechnology in Animal Genetic Resources management. A global overview», *Animal Genetic Resources Information*, vol. 40, 2007.

PRICEWATERHOUSECOOPERS: *El futuro del sector agrícola español. Claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, Madrid (AEPLA), 2019.

RODRÍGUEZ RAMOS, M.ª J.: «Salud laboral versus medio ambiente: por una política de prevención de riesgos laborales también en el medio externo», *Aranzadi Social*, n.º 22, 2002.

RUÍZ RUÍZ, L.: NTP 771: *Agricultura: prevención de riesgos biológicos*, Madrid (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo), 2007.

SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA: *Programa de desarrollo rural de Castilla y León 2014-2020*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2019.

SHUTSKE, J.M. y **JENKINS, S.M.:** «The impact of biotechnology and information technology on agricultural worker safety and health», *Journal of Agricultural Safety and Health*, vol. 8, n.º 3, 2002.

SMITH-SPANGLER, C.; BRANDEAU, M.L.; HUNTER, G.E.; BAVINGER, C.; PEARSON, M.; ESCHBACH, P.J.; SUNDARAM, V.; LIU, H.; SCHIRMER, P.; STAVE, C.; OLKIN, I. y **BRAVATA, D.M.:** «Are organic foods safer or healthier than conventional alternatives?: a systematic review», *Annals of Internal Medicine*, vol. 157, n.º 5, 2012.

TOMÉ GIL, M.ª B.: «Los biocarburantes o biocombustibles líquidos. Bioetanol y biodiesel, los más utilizados», *Revista El Ecologista*, n.º 47, 2006.

UGT ARAGÓN: *Sensibilización en materia de prevención de riesgos laborales en el sector agrícola-ganadero*, Recuperado el 21 de julio de 2016:

http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesEmpleo/Areas/06_Formacion/2_colectivos.pdf

CAPÍTULO XII

LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y BUENAS PRÁCTICAS IMPULSADAS DESDE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

Henar Álvarez Cuesta

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de León*

SUMARIO. I.- LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EN PARTICULAR EL ODS 13: ACCIÓN POR EL CLIMA. II.- DEL PACTO VERDE (GREEN DEAL) EUROPEO A LAS LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO EUROPEA Y ESPAÑOLA. III.- AGENTES PROTAGONISTAS EN LA TRANSICIÓN JUSTA CLIMÁTICA. IV.- EL CONVENIO COLECTIVO COMO INSTRUMENTO DE ACCIÓN CLIMÁTICA. V.- LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y LA LUCHA CONTRA LA CRISIS CLIMÁTICA. VI.- CONCLUSIONES. VII.- BIBLIOGRAFÍA

I.- LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EN PARTICULAR EL ODS 13: ACCIÓN POR EL CLIMA

El 25 de septiembre de 2015 se adoptó, mediante Resolución A/RES/70/1, aprobada por la Asamblea General, una nueva agenda de desarrollo sostenible denominada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desa-

rollo Sostenible»¹. Esta Agenda 2030 inicia el camino hacia un desarrollo más sostenible y, a nivel empresarial, es sinónimo además de responsabilidad empresarial².

No procede en este momento examinar en profundidad cada uno de dichos objetivos, sino centrar la atención en el ODS 13 (Acción por el Clima), que apuesta por la adopción de «medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos». Teniendo en cuenta que cada uno de los ODS no son compartimentos estancos, cabe reseñar la vinculación entre el cambio climático y algunas de las metas de los restantes objetivos³; así, está indisolublemente ligado al ODS 7 que se centra en el sector energético y busca garantizar el acceso universal a una energía asequible, segura, sostenible y moderna; al ODS 12 que busca garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; el ODS 14 destinado a conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; y al ODS 15 que pretende gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

A través del ODS 13 (Acción por el Clima), se insta a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos y a alcanzar las siguientes metas⁴:

13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana

13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de

1 RODRÍGUEZ REDONDO, A.J.: «La consistencia del contenido de las contribuciones determinadas a nivel nacional del acuerdo de París con los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 118, 2021.

2 VIVES, A.: «La empresa privada y los objetivos de desarrollo sostenible: legitimidad o *greenwashing*», *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 108, 2019, p. 3.

3 RODRÍGUEZ REDONDO, A.J.: «La consistencia del contenido de las contribuciones determinadas a nivel nacional del acuerdo de París con los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 118, 2021.

4 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>

los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas

En España, el objetivo pasa por la preparación para afrontar los impactos del cambio climático, sentar las bases de una economía neutra en emisiones y acompañar a los colectivos más vulnerables en el proceso de transición involucrando a todas las administraciones y a todos los actores de la sociedad civil y del mundo académico y científico⁵ (incluidas, como no podía ser de otro modo, las empresas).

Tomando como punto de llegada el objetivo previsto en el ODS, no cabe cerrar los ojos ante las consecuencias que nuestros actos acarrearán para el medioambiente y que están desencadenando la siguiente catástrofe a nivel global: «los ecosistemas, las personas y las economías de todas las regiones de la Unión se enfrentarán a las importantes consecuencias del cambio climático, como el calor extremo, las inundaciones, las sequías, la escasez de agua, el aumento del nivel del mar, el deshielo de los glaciares, los incendios forestales, los vendavales y las pérdidas agrícolas»⁶. Los cinco informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), creado en el año 1988 en el seno de la ONU, realizados en 1990, 1995, 2001, 2007 y 2014, y en particular el sexto, que verá la luz en 2022, afirma que la acción humana ya ha producido mutaciones irreversibles cuyos efectos se prolongarán durante milenios, por lo que resulta de extrema urgencia una intervención que evite el empeoramiento de la situación⁷. Sustenta sus conclusiones en el contenido de los informes de evaluación de los tres grupos de trabajo existentes: el primero evalúa la ciencia física del cambio climático; el segundo analiza la vulnerabilidad de los sistemas naturales y socioeconómicos, los posibles impactos (positivos y negativos) y las opciones de adaptación existentes; el tercero, en fin, se dedica a buscar vías de mitigación y métodos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para eliminarlos de la atmósfera⁸.

5 *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030.*

6 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.

7 El año 2019 fue el segundo más cálido registrado y el final de la década (2010–2019) más cálida, generando incendios forestales masivos, huracanes, sequías, inundaciones y otros desastres climáticos en todos los continentes. Las temperaturas a nivel mundial están en curso de aumentar hasta 3,2.º C para finales de siglo, ONU: *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2020, p. 50.

8 IPCC: *Global warming Of 1.50 C*, 2019; *The Ocean and Cryosphere in Changing Climate*, 2019 y *Climate Change and Land*, 2020 y *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*.

La batalla empezó hace décadas, desde la adopción, en 1992, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a la que en 1997 se adicionó el Protocolo de Kyoto (modificado en 2006 y 2010), con medidas de obligado cumplimiento. En el marco proporcionado por esta Convención se adoptó en el año 2015 el Acuerdo de París, tratado internacional jurídicamente vinculante y fundamental para comprender las actuaciones nacionales e internacionales posteriores⁹. En fin, en noviembre de 2021 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), con los objetivos de sobra conocidos de limitar el aumento de temperatura a 1,5 °C, la eliminación del carbón y la reducción de las emisiones de metano¹⁰.

Las dos estrategias que cabe adoptar frente al cambio climático constatado son, de un lado, su mitigación y, de otro, la adaptación a los cambios que la crisis climática conlleva¹¹. Ambas vías ocasionan efectos en el ámbito socioeconómico y productivo. Así, la mitigación pretende frenar el proceso de cambio climático limitando o evitando las emisiones de gases de efecto invernadero y eliminando estos gases de la atmósfera mediante la limitación de las emisiones industriales de carbono, la reforestación que ayuda a la eliminación del dióxido de carbono en la atmósfera o los cambios en el consumo individual destinados a reducir la propia huella de carbono. La adaptación, por su parte, implica cambios que facilitan la adaptación al clima real o previsto en el futuro, moderando los efectos nocivos o aprovechando las oportunidades beneficiosas que se derivan de él. Estas medidas de adaptación pueden ser reactivas, como respuesta a condiciones que ya han cambiado, o proactivas, en previsión de futuros impactos¹².

II.- DEL PACTO VERDE (*GREEN DEAL*) EUROPEO A LAS LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO EUROPEA Y ESPAÑOLA

Ante el reto inaplazable, la Unión Europea ha apostado por diseñar un *Green Deal* con el objetivo de transformar la Unión Europea en una «socie-

9 A 31 de marzo de 2020, 189 partes habían ratificado el Acuerdo de París y 186 partes (185 países más la Unión Europea) habían comunicado a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sus primeras contribuciones determinadas a nivel nacional. Tres partes habían comunicado sus segundas contribuciones determinadas a nivel nacional. Además, las partes presentaron 17 estrategias a largo plazo, 18 planes nacionales de adaptación y 2 comunicaciones de adaptación, ONU: *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2020*, p. 50.

10 <https://ukcop26.org/>

11 Al respecto, SARASÍBAR IRIARTE, M.: «Cambio climático: su regulación jurídica como grave problema ambiental», en AA.VV.: *Observatorio de políticas ambientales*, Madrid (CIEMAT), 2016, pp. 875 y ss.

12 ONU (2021): *World social report 2020 inequality in a rapidly changing world*, p. 89.

dad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos¹³ y competitiva, en la que no habrá emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050 y el crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos» y, al tiempo, alcanzar el ODS 13. Este Pacto Verde utiliza como pilares la sostenibilidad, la economía verde y circular¹⁴ (definida la primera como una economía que mejora el bienestar humano y la equidad social, al tiempo que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica¹⁵, y la segunda como aquella no lineal basada en el trino-mio extraer-usar-y-tirar, sino en la que desaparece el concepto de residuos y aparece el concepto de recursos, que pueden ser utilizados de nuevo por el sistema de producción¹⁶) y la transición justa e integradora (entendida como aquella cuyos costes y beneficios se distribuyan equitativamente entre los distintos grupos sociales, las industrias y las regiones y entre las generaciones presentes y futuras¹⁷). A este respecto, prevé dar «prioridad a la dimensión humana y prestar atención a las regiones, los sectores y los trabajadores expuestos a los mayores desafíos»¹⁸.

El Pacto Verde ha sido recogido en el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 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 (Legislación europea sobre el clima, en adelante Ley del Clima europea) con el fin de establecer un marco para la reducción progresiva e irreversible de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero por las fuentes y el incremento de las absorciones de gases de efecto invernadero por los sumideros (art. 1).

A nivel interno, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (en adelante, Ley de Cambio Climático), trata, de un lado, de avanzar en la lucha contra la crisis climática y de otra, de anticiparse y

13 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

14 Sobre las fases y metodología para llevarla a cabo, UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION: *Practitioner's Guide to Strategic Green Industrial Policy*, 2016, p. 18.

15 UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION: *Practitioner's Guide to Strategic Green Industrial Policy*, cit., p. 18.

16 AA.VV.: *Informe sobre sostenibilidad en España 2017: cambio de rumbo, tiempo de acción*, Fundación Alternativas, 2017, p. 37.

17 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Un planeta limpio para todos» (DO C 282 de 20.8.2019) y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Justicia climática» (2018/C 081/04).

18 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

«ofrecer respuestas solidarias e inclusivas a los colectivos más afectados por el cambio climático y la transformación de la economía» (Preámbulo de la Ley 7/2021). 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. Precisamente entre sus principios rectores recogidos en el art. 2, vuelve a aparecer el desarrollo sostenible, unido (por cuanto aquí importa) a la cohesión social y territorial, la protección de colectivos vulnerables y la igualdad entre mujeres y hombres¹⁹.

Las actuaciones de mitigación y adaptación pondrán el foco en aquellos sectores que hacen un uso intensivo de recursos y energías sucias, dibujándose las siguientes prioridades²⁰:

1. Reducción de emisiones y Ley del Clima. La meta señalada pasa por lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 al 50 %, como mínimo, y hacia el 55 % con respecto a los niveles de 1990 de manera responsable. Asimismo, uno 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 UE²¹.

La denominada Ley del Clima Europea establece (además del anterior objetivo intermedio para 2030) un objetivo de neutralidad climática para 2050: «las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas» (art. 2).

En España, la Ley de Cambio Climático apuesta por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990 (art. 3).

19 Siguiendo a ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La adaptación del Acuerdo Verde Europeo a las nuevas coordenadas laborales: la lucha contra el cambio climático en la UE y en España», *en prensa*.

20 Un exhaustivo estudio sobre mitigación por sectores (energía, industria, transporte y construcción), Autores Varios (2019): *Roadmap to 2050. A Manual for Nations to Decarbonize by Mid-Century*, Sustainable Development Solutions Network (SDSN) y Fundación Eni Enrico Mattei (FEEM).

21 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

2. Eficiencia energética y apuesta por renovables. Debe darse prioridad a la eficiencia energética mediante el desarrollo de un sector eléctrico basado en gran medida en fuentes renovables, completado con un rápido proceso de eliminación del carbón y con la descarbonización de gas²².

La Ley de Cambio Climático prevé alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %; alcanzar un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables; y mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria (art. 3). Y obliga a que antes de 2050, en todo caso, y en el más corto plazo posible, España alcance la neutralidad climática con el objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos y, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable. Conviene no olvidar tampoco cómo, si bien los impactos de las renovables en el medio ambiente son mucho menores que en las energías no renovables, también existen: destrucción del territorio fruto de la extracción de los materiales que requieren o los impactos sobre la biodiversidad en los lugares donde se implantan, que son especialmente notables en la hidroeléctrica²³.

3. Transformación digital verde. No cabe duda que la transformación digital constituye un factor clave para propiciar la consecución de los objetivos de la neutralidad climática pretendida desde la Unión Europea (por ejemplo, brinda la oportunidad de controlar a distancia la contaminación del aire y del agua, o la monitorización y optimización del modo de utilización de la energía y los recursos naturales²⁴), pero, a la par, conlleva una huella de carbono «oculta» similar a la de la aviación²⁵.
4. Reciclaje y reutilización. El Parlamento europeo apoya una legislación destinada a que los productos sean más duraderos, reparables, reutilizables y reciclables y pide que se presenten propuestas legislativas sobre el derecho a la reparación, la eliminación de la obsolescencia

22 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo, Bruselas*, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

23 Autores Varios (2021): *Informe empleo y transición ecosocial*, p. 12.

24 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo, Bruselas*, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

25 CRAWFORD, K. *et al.* (2019): *AI Now 2019 Report*. New York, AI Now Institute, 2019, https://ainowinstitute.org/AI_Now_2019_Report.html, p. 47.

programada²⁶. Por su parte, la Comisión, poniendo el foco en los plásticos y los microplásticos añadidos intencionadamente²⁷ elaborará una serie de requisitos para garantizar que todos los envases del mercado de la UE puedan reciclarse o reutilizarse de manera económicamente viable de aquí a 2030, establecerá un marco regulador para los plásticos biodegradables y los bioplásticos, y adoptará medidas sobre los plásticos de un solo uso²⁸. En España todavía falta apostar verdaderamente por el reciclaje y no por la mera gestión de residuos²⁹.

5. Transporte sostenible. El transporte representa la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión y no deja de aumentar. Para lograr la neutralidad climática³⁰, es necesaria una reducción del 90 % de las emisiones procedentes del transporte (por carretera, por ferrocarril, aéreo y por vías navegables) de aquí a 2050³¹. Para lograrlo, la Comisión adoptó el 9 de diciembre de 2020 una Comunicación titulada «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro». Dicha estrategia establece una hoja de ruta para un futuro sostenible e inteligente para el transporte europeo, con un plan de acción para lograr una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte de aquí a 2050.
6. Agricultura, ganadería y pesca. El Parlamento Europeo «destaca la importancia de la agricultura europea y su potencial para contribuir a la acción por el clima, la economía circular y a la mejora de la biodiversidad y para promover el uso sostenible de materias primas renovables; [y] destaca que los agricultores de la Unión deben recibir

26 Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (2019/2956(RSP)).

27 Sobre antiguos y nuevos contaminantes, Parliamentary Office of Science and Technology (2019): *Research for Parliament: Preparing for a changing world*, UK Parliament, pp. 56 y ss.

28 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

29 Al respecto, Autores Varios (2021): *Informe empleo y transición ecosocial, cit.*, pp. 15 y ss.

30 La Estrategia Europea a Largo Plazo «Un planeta limpio para todos», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones «Un planeta limpio para todos: La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra» 28.11.2018 (COM/2018/773) propone una visión para conseguir de aquí a 2050 la neutralidad climática por medio de una transición socialmente justa y rentable.

31 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

las herramientas necesarias para luchar contra el cambio climático y adaptarse al mismo»³². Al tiempo, no deja de constituir un sector extremadamente vulnerable al cambio climático y por ello la Ley del Clima europea recomienda a los Estados miembros que promuevan soluciones basadas en la naturaleza y una adaptación basada en los ecosistemas.

También el Consejo Económico y Social Europeo considera este sector como clave de bóveda («la agricultura apoyada por la comunidad, las cadenas cortas de suministro, las redes alternativas de alimentación, los sistemas agrícolas locales, las ventas directas y las cooperativas de consumidores tienen el potencial de suministrar bienes públicos y proporcionar seguridad alimentaria, protección social y producción sostenible»³³), pero ambas instituciones apuestan por otro modelo lejano, parece, de la explotación intensiva industrial, forzando a un nuevo reajuste en un mundo rural cada vez más vacío.

7. Industria química. Para garantizar un entorno sin sustancias tóxicas, la Comisión presentará una estrategia en el ámbito de las sustancias químicas con vistas a la sostenibilidad. Esta estrategia contribuirá tanto a mejorar la protección de los ciudadanos y el medio ambiente contra las sustancias químicas peligrosas como a impulsar la innovación para el desarrollo de alternativas seguras y sostenibles³⁴.

En el análisis a continuación efectuado se toma como referencia las coordenadas descritas y teniendo en cuenta siempre que la apuesta se realiza por una transición equitativa hacia economías verdes, la 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»³⁵.

32 «Destaca que la agricultura tiene el potencial para ayudar a la Unión a reducir sus emisiones mediante prácticas sostenibles, como la agricultura de precisión, la agricultura ecológica, la agroecología, la agrosilvicultura, el aumento del bienestar de los animales y la prevención de enfermedades humanas y animales, incluida la gestión sostenible de los bosques, la captura de carbono, y una mejor gestión de los nutrientes para contribuir a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo; recalca la importancia de incentivar a los agricultores para que adopten métodos que aporten beneficios cada vez mayores para el clima, el medio ambiente y la biodiversidad de manera justa, oportuna y económicamente viable», Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre el Pacto Verde Europeo (2019/2956(RSP)).

33 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía sostenible que necesitamos» (2020/C 106/01).

34 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.

35 ONU (2021): *World social report 2020 inequality in a rapidly changing world*, pp. 88 y ss.

III.- AGENTES PROTAGONISTAS EN LA TRANSICIÓN JUSTA CLIMÁTICA

La lucha contra el cambio climático y la defensa de una transición justa exigen de la necesaria participación de empresarios, trabajadores y sus representantes a través de varias vías para alcanzar tal fin: participación institucional, la negociación colectiva de las concretas medidas de aplicación en un sector o subsector de actividad y la asunción de dichos compromisos mediante la responsabilidad social empresarial. La propia OIT ha apostado por incrementar la participación de los trabajadores en este ámbito, y al tiempo comienza a dar pasos de gigante en la unión de trabajo decente y desarrollo sostenible mediante el diálogo social y la negociación colectiva³⁶, adoptando como lema: «el tripartismo garantizará que el trabajo de calidad esté en el corazón de una economía verde»³⁷.

Específicamente en el ámbito empresarial, la protección del medio ambiente no resulta un tema ajeno al desarrollo de la organización, al contrario, presenta varios frentes comunes: en primer lugar, y de forma obvia, en tanto las empresas son las principales causantes de las emisiones contaminantes que degradan el medio ambiente natural o externo³⁸: desde la industria se vierten en mayores dosis materiales tóxicos y contaminantes a la atmósfera, cuencas fluviales...; y los productos que ocasionan la degradación del medio ambiente son en su mayoría residuos producidos por la elaboración de productos manufacturados³⁹; además, 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 contaminantes o bien, terminadas su vida útil, su destrucción vuelve a ocasionar daños al medio ambiente⁴⁰; por último, y desde otra perspectiva, las empresas constituyen una plataforma fundamental para impulsar buenas prácticas medioambientales, en tanto pieza clave del entramado socioeconómico; incluso pudieran servir como medio

36 Tal sucede en SUSTAINLABOUR: *Sustainable development and decent work. A training manual for African workers*, 2011, especialmente pp. 91 y ss.

37 OIT: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*, Ginebra, OIT, 2012, p. 8.

38 MARTÍN HERNÁNDEZ, M.L. y SASTRE IBARRECHE, R.: «Un nuevo espacio para la acción sindical: la defensa del medio ambiente», *RDS*, n.º 6, 2000, p. 73.

39 GUTIÉRREZ PÉREZ, M.: «La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales», *AS*, n.º 3, 2010 (BIB 2010/742).

40 RIVAS VALLEJO, M.P.: «La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales», *TS*, n.º 103, 1999, p. 9.

de participación ciudadana al integrar la protección del medio ambiente en la política de gestión empresarial y en la dinámica de trabajo impuesta en la organización productiva de las empresas⁴¹.

IV.- EL CONVENIO COLECTIVO COMO INSTRUMENTO DE ACCIÓN CLIMÁTICA

Como primera herramienta puesta a disposición de sindicatos, asociaciones empresariales, empresario y representantes de los trabajadores el convenio colectivo, dentro de su heterogéneo contenido, resulta el mecanismo idóneo para incorporar como contenido propio el medioambiental, merced al amplio ámbito objetivo concedido por el art. 85 ET: «dentro del respeto a las leyes, los convenios colectivos podrán regular materias de índole económica, laboral, sindical y, en general, cuantas otras afecten a las condiciones de empleo y al ámbito de relaciones de los trabajadores y sus organizaciones representativas con el empresario y las asociaciones empresariales».

Es más, a través de la negociación colectiva en todos los niveles «las organizaciones sindicales y empresariales se convierten en agentes de defensa del medio ambiente desde la trinchera desde la cual mejor cabe combatir, la de los operadores que principalmente ponen en peligro dicha sostenibilidad, los responsables de la producción y actividad económica»⁴², como *supra* se ha puesto de manifiesto.

La incorporación de cláusulas de contenido medioambiental en la negociación colectiva contribuye a la lucha contra el cambio climático, no sólo con la promulgación de normativa respetuosa, también concienciando a los propios trabajadores (y a los empresarios), en tanto «la participación sindical en las cuestiones medioambientales de interés para las empresas del sector es un aspecto clave en la concienciación social de la actividad industrial de revalorización que, como se sabe, suscita cierto recelo social»⁴³.

En la práctica, y frente al silencio que guardaban hace una década, la preocupación medioambiental, mediante cláusulas medioambientales (*green-*

41 MONEREO PÉREZ, J.L. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: «Medio ambiente de trabajo», en AA.VV.: *Diccionario internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2014, p. 1462.

42 RIVAS VALLEJO, M.P.: «El tratamiento del ambiente natural en el marco de las relaciones laborales», en AA.VV.: *Ambiente natural, empresa y relaciones laborales*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters), 2009, p. 628.

43 MUÑOZ RUIZ, A.B.: «La negociación colectiva como mecanismo de impulso de la competitividad empresarial: II acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español», *Información Laboral*, n.º 2, 2014 (BIB 2014\808).

*friendly*⁴⁴) se ha ido incorporando progresivamente, como materia propia convencional en ciertos sectores específicos, pero sin haberse convertido todavía en materia vertebral y transversal de todas las negociaciones⁴⁵.

Al respecto, la regulación convencional contemplada en los acuerdos colectivos, *rectius*, cuantos mencionan la protección del medio ambiente, suele ser como declaraciones más o menos programáticas, no demasiado innovadoras ni rupturistas⁴⁶, aun cuando cada vez comienza a percibirse una mayor preocupación por incorporar este contenido dentro de la prevención de riesgos (o dentro de las facultades atribuidas a los representantes legales, sindicales o especializados en prevención); o, al menos visibilizar una estrategia comercial al respecto (*greenwashing*). Falta, salvo excepciones, una mayor concreción en los mecanismos incorporados al clausulado sobre reciclaje, defensa del medioambiente o lucha contra el cambio climático.

En ocasiones, la responsabilidad social medioambiental se conecta también con la lucha contra el cambio climático, pero difiriéndola a Códigos Éticos, de Conducta de Buen Gobierno, que se examinará a continuación: «La sostenibilidad es un concepto transversal que implica alcanzar un equilibrio entre lo económico y la buena gobernanza, lo social y lo medioambiental. Ser sostenible significa crear valor para la compañía y sus grupos de interés, principalmente aquellos con los que tiene una relación más directa como la plantilla, los accionistas, los proveedores, los distribuidores y también para la sociedad en que la Empresa desarrolla su actividad. Por ello, los valores empresariales de Mapfre —Solvencia, integridad, vocación de servicio, innovación para el liderazgo y equipo comprometido—, determinan la forma en la que se deben construir las relaciones de confianza, y el Código Ético y de Conducta de Mapfre sienta las normas de conducta que deben regir el comportamiento y actuación entre las personas empleadas y en su relación con la Empresa y con terceros»⁴⁷.

Algún convenio en la línea con los ODS analizados, se compromete a defender y observar los Objetivos de Desarrollo Sostenible («se ha comprometido en la aplicación en todas las áreas de su actividad empresarial y social, como parte firmante, a la observancia de los Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas en el respeto y defensa de los derechos humanos, de las normas laborales y del medio ambiente, siendo socio-fundador de la

44 CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental*, Albacete (Bomarzo), 2018, p. 87.

45 Siguiendo en esta exposición a ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La protección del medio ambiente en la negociación colectiva», en AA.VV.: *Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2020, pp. 725 y ss.

46 CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental*, cit., p. 88.

47 Art. 29 Convenio colectivo, de ámbito estatal, de Mapfre Grupo Asegurador (BOE n.º 88, 12/04/2019).

Asociación Española del Pacto Mundial y miembro permanente de su Mesa Cuadrada... El liderazgo en la minimización del impacto sobre el cambio climático, la protección de los recursos naturales, la gestión de los residuos y la preservación de la biodiversidad es [...] una obligación»⁴⁸); o se comprometen a fomentar la adhesión de las empresas incluidas en su ámbito de aplicación a determinados programas de sostenibilidad («Con el propósito de mejorar continuamente en el desempeño de las actividades de la industria química sobre la Seguridad, la Protección de la Salud y del Medio Ambiente, de acuerdo a los principios del Desarrollo Sostenible y más allá del cumplimiento de la legislación vigente y de las disposiciones del presente Convenio, las partes firmantes se comprometen a promover y colaborar en la adhesión de las empresas al Programa internacional de la Industria Química “*Responsible Care*” y a la consecución de los objetivos pretendidos con esta iniciativa voluntaria, pública y activa de las empresas químicas»⁴⁹).

La protección del medio ambiente externo a la empresa ligada a la protección de los riesgos que recaen sobre las personas trabajadoras constituye una perspectiva tradicionalmente adoptada por los acuerdos que se han ocupado y preocupado del medioambiente, en tanto el daño al medio ambiente repercute (o puede hacerlo) en la salud de los propios trabajadores como personas (y ciudadanos) más próximos al agente contaminante. Así, «la actividad de la empresa puede efectivamente generar peligros hacia el entorno, ya que sus vertidos o emanaciones a la atmósfera representan una amenaza para la salud pública, algo que también incumbe al concepto de medio ambiente de trabajo»⁵⁰.

Al tiempo, también los riesgos laborales fruto de la contaminación industrial tienen consecuencias (como contaminantes que son) fuera de las puertas de la fábrica: los distintos agentes no entienden de ámbitos convencionales de lugar de trabajo o de no trabajo; se portan de la misma manera en función del medio en que interactúan⁵¹. A la afirmación anterior, válida para toda empresa, se une la tendencia a una nueva organización productiva. La empresa tradicional (como espacio cerrado y aislado donde se realiza la prestación laboral) está desapareciendo, al menos en Europa; cada vez las empresas son más flexibles y está más difuminada la frontera entre empresa y sociedad, no sólo merced a las nuevas tecnologías, que también, sino por la necesidad de adaptación por parte de las organizaciones a la actual coyuntura económica⁵². En consecuencia, en esta nueva empresa «abierta», el

48 Arts. 63 y 64 VI Convenio colectivo de supermercados del Grupo Eroski (BOE n.º 50, 26/02/2018).

49 Art. 74 Convenio colectivo general de la industria química (BOE n.º 171, 19/07/2021).

50 MONEREO PÉREZ, J.L. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: «Medio ambiente de trabajo», *cit.*, p. 1461.

51 GOÑI SEIN, J.L.: «La tutela del medio ambiente natural y laboral», *TS*, n.º 231, 2010, p. 15.

52 Con la misma opinión, MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P.: *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Granada (Comares), 2010, p. 71.

elemento contaminante o tóxico para los trabajadores también lo es para el resto de ciudadanos, y viceversa, y las medidas adoptadas al respecto en el ámbito productivo conllevan un medio ambiente menos perjudicado⁵³.

Por todo ello, las medidas que se tomen en un aspecto, no cabe duda que van a incidir en la prevención (en el medioambiente de trabajo)⁵⁴ y así lo reconocen los convenios⁵⁵, los cuales, para llevar a cabo apuestan por sistemas de Gestión Integral de Calidad, Medio Ambiente y Seguridad y Salud en el Trabajo⁵⁶.

Varios pactos han reproducido el contenido legal que confiere competencias de información y vigilancia a este respecto a los representantes de las personas trabajadoras⁵⁷, mientras que otros han avanzado un paso más y han creado organismos paritarios de participación o representantes con competencias en este ámbito, asignándoles competencias diversas y facilitándoles, en ocasiones, formación medioambiental específica⁵⁸. Así, algunos convenios han regulado de forma paritaria la Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente⁵⁹ o bien prevén la creación de una comisión paritaria sectorial de seguridad y salud y medio ambiente para el seguimiento de los acuerdos del convenio en materia de evaluación de la aplicación de la Ley de prevención de riesgos laborales en el sector⁶⁰.

53 GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA, M.A.: «Derecho del trabajo y ecología: repensar el trabajo para un cambio de modelo productivo y de civilización que tenga en cuenta la dimensión medioambiental», en AA.VV.: *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Albacete (Bomarzo), 2015, p. 48.

54 «Reconociendo la importancia de la prevención de riesgos, la mejora de la Seguridad, la Salud Laboral y la calidad de vida en el medio ambiente de trabajo, los/as firmantes del presente Convenio, se comprometen a fomentar su integración total en la actividad laboral a través de la formación, la utilización de técnicas de prevención y de la mejora de las condiciones de trabajo en general», art. 59 Convenio Colectivo de la empresa Grupo Hermanos Martín (BOE n.º 277, 16/11/2018).

55 Art. 57 Convenio colectivo de Liberty Seguros, Compañía de Seguros y Reaseguros, SA (BOE n.º 20, 23/01/2019).

56 La empresa «cuenta con una política de prevención de riesgos laborales integrada en el Sistema General de Gestión Integral de Calidad, Medio Ambiente y Seguridad y Salud en el Trabajo. Las actuaciones de las Empresas en esta materia se ajustarán a lo establecido en la mencionada política y a lo establecido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en su normativa de desarrollo», art. 39 III Convenio colectivo para las empresas integradas en la unidad de negocio de Abertis Autopistas España (UNaAE) (BOE n.º 31, 05/02/2021).

57 ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J.: «Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico laborales», en AA.VV.: *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Albacete (Bomarzo), 2015, p. 139.

58 Art. 27 VI Acuerdo marco del Grupo ArcelorMittal en España (BOE n.º 97, 24/04/2017).

59 Art. 53 Convenio colectivo estatal de estaciones de servicio (BOE n.º 62, 11/03/2020).

60 Art. 53 V Convenio colectivo estatal de instalaciones deportivas y gimnasios (BOE n.º 141, 11/06/2018).

Las competencias más habituales atribuidas en materia de medioambiente bien a la representación legal o sindical de los trabajadores, a los órganos preventivos con competencias en la materia o específicos en materia de medioambiente son las referidas a información, consulta y participación y vigilancia. Pocos pactos detallan el concreto contenido a facilitar, la periodicidad de su entrega y, quizá más importante, el momento de la misma, previa a la adopción de la decisión o posterior⁶¹.

Una vez recibida la información (necesariamente con carácter previo) los órganos competentes tienen atribuida (en ciertos convenios) la emisión de informes o la posibilidad de ser consultados, bien para emitir las propuestas que en materia de medioambiente se consideren oportunas⁶²; para emitir informes a requerimiento de las partes acerca de los problemas y cuestiones que plantee el correcto y adecuado tratamiento de la seguridad y salud en el trabajo en determinada actividad productiva, así como su repercusión hacia el exterior del propio sector y opinión pública⁶³; para apuntar iniciativas sobre temas ambientales relacionados con la actividad de la empresa⁶⁴; bien para proponer a la empresa la adopción de medidas tendentes a reducir los riesgos medioambientales y de mejora de la gestión medioambiental⁶⁵; o bien para sugerir iniciativas tendentes a la mejora de la situación medioambiental⁶⁶.

Dentro de las competencias atribuidas al comité o al delegado de medioambiente, destaca aquella (traslación de la prevista para los representantes legales o sindicales) de vigilancia del cumplimiento de la normativa, en este caso medioambiental. Así, el delegado de medio ambiente ejercerá una labor de seguimiento sobre el cumplimiento de la normativa de medio ambiente, así como de las políticas y objetivos medioambientales que la empresa establezca⁶⁷.

61 Siguiendo a ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La protección del medio ambiente en la negociación colectiva», *cit.*, pp. 725 y ss.

62 Art. 27 VI Acuerdo marco del Grupo ArcelorMittal en España (BOE n.º 97, 24/04/2017).

63 Art. 70 XX Convenio colectivo general de la industria química (BOE n.º 171, 19/07/2021).

64 Art. 54 Convenio colectivo de Airbus Defence and Space, SAU, Airbus Operations, SL, Airbus Helicopters España, SA y EADS Casa Espacio (BOE n.º 80, 04/04/2017).

65 Arts. 63 y 64 IV Convenio colectivo sectorial estatal de servicios externos auxiliares y atención al cliente en empresas de servicios ferroviarios (BOE n.º 74, 28/03/2017); art. 67 Convenio colectivo estatal para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería 2019-2021 (BOE n.º 237, 02/10/2019).

66 Art. 66 VI Convenio colectivo general de ferralla (2018-2021) (BOE n.º 63, 14/03/2019).

67 Convenio colectivo estatal para las industrias del curtido, correas y cueros industriales y curtición de pieles para peletería 2019-2021 (BOE n.º 237, 02/10/2019); art. 45 IX Acuerdo Marco del Grupo Repsol (BOE n.º 4, 04/01/2018).

La formación en materia medioambiental, no solo para quienes han de ejercer competencias en este sentido, sino para el conjunto de los trabajadores en la empresa, vinculado su contenido a la actividad que desarrollan en la empresa y al sector que esta ocupe en la economía, supone una de las mejores vías para introducir el medioambiente transversalmente en el conjunto de la sociedad, como trabajadores y ciudadanos; a la par, resulta una medida que contribuye, sin duda, a la lucha contra el cambio climático, no en vano el conocimiento siempre es una de las principales armas⁶⁸.

El espacio dedicado en los convenios a la formación se ha incrementado, vinculada a la actividad de la empresa o sector o a las consecuencias de la misma al medioambiente. También algún pacto plantea el contenido medioambiental como una de las acciones formativas prioritarias⁶⁹; aparece el contenido medioambiental (integrado con la Calidad y la Prevención) como contenido de la formación prevista para el personal directivo⁷⁰; o prevén formar a «todas las personas y niveles de la organización para lograr una orientación hacia el desarrollo sostenible»⁷¹.

La materia medioambiental no suele figurar en el régimen disciplinario convencional (dado que en muy pocos pactos figura dicho contenido incluido dentro de las obligaciones de los trabajadores) y cuando lo hace suele venir vinculado, como sucedía en la formación, a la actividad realizada por la empresa o a las tareas que asumen determinados empleados en ciertos puestos⁷².

Cada vez un número mayor de convenios implantan planes de movilidad empresarial⁷³ o planes de movilidad sostenible que reduzca los accidentes de trabajo *in itinere* y las emisiones contaminantes⁷⁴. La propia Ley 34/2007 hace

68 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La protección del medio ambiente en la negociación colectiva», *cit.*, pp. 725 y ss.

69 Art. 117 VI Convenio colectivo general de ferralla (2018-2021) (BOE n.º 63, 14/03/2019).

70 Art. 88 VI Convenio colectivo general de ferralla (2018-2021) (BOE n.º 63, 14/03/2019); Anexo II III Convenio colectivo estatal de la industria, la tecnología y los servicios del sector del metal (BOE n.º 304, 19/12/2019); Anexo XII Convenio colectivo general del sector de la construcción (BOE n.º 232, 26/09/2017).

71 Art. 64 VI Convenio colectivo de supermercados del Grupo Eroski (BOE n.º 50, 26/02/2018).

72 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La protección del medio ambiente en la negociación colectiva», *cit.*, pp. 725 y ss.

73 «La finalidad de un Plan de Movilidad Sostenible es reconducir los desplazamientos recurrentes que se efectúan todos los días por motivo de trabajo hacia modos de transporte social y ambientalmente más sostenibles», AA.VV.: *Plan de movilidad sostenible*, ISTAS, 2010, p. 2.

74 «Habiéndose analizado este asunto desde una triple perspectiva, social, económica y medioambiental, todo el personal podrá utilizar el transporte colectivo, procediéndose a un estudio para optimizar y homogeneizar el mismo, llegándose al acuerdo de racionalizar

una llamada a la negociación colectiva en su art. 16.2.a) para que considere la introducción de la movilidad sostenible dentro del contenido convencional. Desde el punto de vista normativo, resulta de interés reseñar las leyes promulgadas recientemente en materia de movilidad por las Comunidades Autónomas. Todas ellas toman en consideración, como es lógico, los trayectos destinados a trabajar, y prevén planes de movilidad sostenible teniendo en cuenta las áreas destinadas a la realización de actividad productiva. Junto con el impulso dado por el legislador, no cabe duda que los sindicatos juegan un papel fundamental en el trabajo por lograr un sistema de movilidad más social, ecológico y eficiente y una (quizá la mejor) de las vías para lograrlo es la negociación colectiva⁷⁵.

En fin, algunos convenios contemplan medidas dirigidas a la mitigación de forma más directa como las que apuestan por el reciclaje y la reducción del consumo de los gastos «corrientes» de la empresa, agua, calefacción, electricidad, papel. Además, y en función de la actividad que desempeñe la concreta empresa o subsector, cabe encontrar otras medidas vinculadas con el proceso productivo desarrollado⁷⁶. Por ejemplo, en un sector controvertido al respecto como es el cementero, apuestan por unas ambiciosas e innovadoras líneas de investigación para el futuro⁷⁷.

Otros prevén la recogida selectiva y fomento del reciclaje de los residuos generados⁷⁸, con el objeto de facilitar el aprovechamiento de aquellos que sean potencialmente reciclables⁷⁹.

Una de las medidas para la protección del medioambiente y contra el cambio climático consiste en el decrecimiento, y en particular, en reducir el consumo energético y del resto de recursos naturales. Así aparece contemplado (sin fijar porcentajes o metas) en varios pactos⁸⁰; fomentar el uso racional

dicho transporte, así como los recursos que se manejan en torno a él», art. 31 Convenio colectivo de Airbus Defence and Space, SAU, Airbus Operations, SL, Airbus Helicopters España, SA y EADS Casa Espacio (BOE n.º 80, 04/04/2017).

75 ÁLVAREZ CUESTA, H.: *Empleos verdes. Una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, cit., p. 90 y ss.

76 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La protección del medio ambiente en la negociación colectiva», cit., pp. 725 y ss.

77 III Acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español (BOE n.º 256, 24/10/2017).

78 Art. 35 Convenio colectivo del Grupo Bebidas Naturales (BOE n.º 208, 01/08/2020); art. 40 VII Convenio colectivo de Unión de Detallistas Españoles, Sociedad Cooperativa, Trípede, SA, y G-3 Servicios y Asesoramiento, SA (BOE n.º 184, 31/07/2018).

79 Art. 27 VI Acuerdo marco del Grupo ArcelorMittal en España (BOE n.º 97, 24/04/2017).

80 Disposición adicional 4.ª Convenio colectivo de ámbito nacional de la fabricación de alimentos compuestos para animales (BOE n.º 280, 23/11/2021). En parecidos términos, art. 35 Convenio colectivo del Grupo Bebidas Naturales (BOE n.º 208, 01/08/2020); art. 40

de los recursos naturales, especialmente el agua, para disminuir el impacto ambiental de nuestra actividad⁸¹; o mejorar el comportamiento ambiental de las instalaciones y actividades de la compañía⁸².

Alguna cláusula sí menciona la posibilidad de avanzar en la reducción de los consumos energéticos al nivel de factorías mediante auditorías energéticas⁸³. O prevén alguna medida concreta como «continuar con la implantación y desarrollo de procesos de pintado con pinturas en base agua, con el fin de reducir las emisiones de los compuestos orgánicos volátiles (COV's)»⁸⁴; sin olvidar las emisiones de CO2 indirectas debido al consumo eléctrico de las instalaciones, se fomenta la utilización de fuentes renovables instalando placas fotovoltaicas⁸⁵. Incluso, en relación con el sector de actividad en cuestión, algún convenio contempla, para evitar la pérdida de la biodiversidad y de la masa forestal, la introducción de prácticas de agricultura sostenible en los productos frescos y productos de madera procedente de bosques gestionados de manera sostenible⁸⁶.

Cabe destacar (por la mención efectuada), por último, aquella cláusula que apoya «las acciones encaminadas a reducir la emisión de gases de efecto invernadero y a cumplir con el protocolo de Kyoto como contribución de [la empresa] en España a la preservación del medio ambiente a nivel global»⁸⁷. Aun cuando, salvo error u omisión, falta algún sistema de registro de la huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono⁸⁸.

Como conclusión parcial es preciso constatar, en la mayor parte de los casos, la ausencia de medidas concretas y objetivos a alcanzar establecidos

VII Convenio colectivo de Unión de Detallistas Españoles, Sociedad Cooperativa, Trípede, SA, y G-3 Servicios y Asesoramiento, SA (BOE n.º 184, 31/07/2018); art. 58 VI Convenio colectivo de Consum, Sociedad Cooperativa Valenciana (BOE n.º 118, 18/05/2021).

81 Art. 27 VI Acuerdo marco del Grupo ArcelorMittal en España (BOE n.º 97, 24/04/2017).

82 Art. 35 Convenio colectivo del Grupo Bebidas Naturales (BOE n.º 208, 01/08/2020); art. 40 VII Convenio colectivo de Unión de Detallistas Españoles, Sociedad Cooperativa, Trípede, SA, y G-3 Servicios y Asesoramiento, SA (BOE n.º 184, 31/07/2018); art. 58 VI Convenio colectivo de Consum, Sociedad Cooperativa Valenciana (BOE n.º 118, 18/05/2021).

83 Art. 30 Convenio colectivo de Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, SA (BOE n.º 173, 22/06/2020).

84 Art. 30 Convenio colectivo de Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, SA (BOE n.º 173, 22/06/2020).

85 Art. 64 VI Convenio colectivo de supermercados del Grupo Eroski (BOE n.º 50, 26/02/2018).

86 Art. 64 VI Convenio colectivo de supermercados del Grupo Eroski (BOE n.º 50, 26/02/2018).

87 Art. 27 VI Acuerdo marco del Grupo ArcelorMittal en España (BOE n.º 97, 24/04/2017).

88 CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental*, cit., p. 102.

numéricamente. También, de forma llamativa, faltan mecanismos de evaluación y seguimiento (o bien existen, pero son imprecisos) que garanticen el cumplimiento de las previsiones más o menos establecidas. Cuantos convenios muestran su sensibilidad con la defensa del medioambiente y su implicación (aunque sea indirecta) en la lucha contra el cambio climático, tratan de incorporar y extender tales previsiones a los subcontratistas y proveedores y refuerzan las mismas estableciendo controles y auditorías que acrediten el cumplimiento⁸⁸.

V.- LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL Y LA LUCHA CONTRA LA CRISIS CLIMÁTICA

Desde 2001, año en el que tuvo lugar la presentación del Libro Verde sobre la Responsabilidad Social de las Empresas, la Responsabilidad Social Empresarial ha ido ganado progresivamente más protagonismo en la agenda de prioridades europeas⁹⁰ y también en la española⁹¹. Indudablemente vinculada a los ODS, en tanto relaciona la responsabilidad de las empresas «por sus impactos en la sociedad»⁹², está especialmente ligada al ODS 13 en tanto uno de los pilares en los que se asienta es el medioambiental. Así, tradicionalmente la Responsabilidad Social se ha encargado de que los inversores fueran «inversores éticos» que prioricen desarrollo social y ecológicamente sostenible sobre la maximización de beneficios⁹³.

En este sentido, como ya se ha puesto de manifiesto, «la lucha contra el cambio climático implica niveles de cooperación sin precedentes, no solo entre países, sino también entre los distintos niveles gubernamentales y el

88 ÁLVAREZ CUESTA, H.: «La protección del medio ambiente en la negociación colectiva», *cit.*, pp. 725 y ss.

90 Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora.

91 Sobre su impacto en un ámbito específico del Derecho del Trabajo, un acabado estudio en TASCÓN LÓPEZ, R.: «Hacia un concepto integral de la prevención de menoscabos en la salud de la persona trabajadora a través de la mejora de sus hábitos de vida», *Trabajo y Derecho*, n.º 90, 2022.

92 Estrategia renovada de la Unión Europea sobre Responsabilidad Social de las Empresas.

93 FERRUZ AGUDO, L. *et al.*: «Cambio climático y responsabilidad social: análisis especial del caso chino», *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, n.º 10, 2012, p. 152 citando a RICHARDSON, B.J.: «Climate Finance and its Governance: Moving to a Low Carbon Economy Through Socially Responsible Financing? », *International & Comparative Law Quarterly*, 2009.

sector privado»⁹⁴. Y más de tener en cuenta cómo en España, al igual que en el resto de países occidentales, el 45 % de las emisiones de carbono dependen de los sectores fijos (como es el caso de las plantas energéticas e industriales); de ahí la importancia de la responsabilidad empresarial, en particular de determinadas empresas: así, en el caso de España, tan solo 10 empresas emiten el 65 % de todas las emisiones de CO₂, y 30 de ellas, el 78 %. Entre las primeras estarían todas las industrias cuyo proceso de producción implica emisiones de gases de efecto invernadero centrales eléctricas (51 % de las emisiones), cementeras (19 %), refinerías y petroleras (11 %), siderúrgicas (8 %), otras industrias (11 %) ⁹⁵.

Frente a tal *statu quo*, la Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora, dentro de sus líneas de actuación aparecen, por cuanto aquí importa: tanto la promoción de la RSE como elemento impulsor de organizaciones más sostenibles como el respeto al medioambiente.

En cuanto hace a esta última, la Estrategia incluye medidas dirigidas a fomentar el respeto por el entorno mediante la puesta en marcha de actuaciones referentes al control y consumo responsable de recursos naturales, la minimización del impacto ambiental, o el impulso de las tecnologías limpias, entre otras las siguientes:

- Reducir el impacto medioambiental por parte de todas las organizaciones. Para ello, tanto en las empresas como en las administraciones públicas, se deben impulsar actuaciones dirigidas a lograr, entre otros criterios de sostenibilidad, la eficiencia energética, a garantizar el control en el consumo de recursos naturales, y a reducir al máximo los impactos ambientales en el desarrollo de sus actividades.
- Reforzar la información orientada al control y consumo responsable de los recursos naturales. Se fomentará y promoverá la concienciación, sensibilización y formación ambiental entre los grupos de interés y las empresas.
- Seguir apoyando aquellas medidas dirigidas a proteger el medio ambiente, minimizando el impacto ambiental, así como los programas orientados a prevenir y mitigar la contaminación ambiental. Para ello, se podrán implementar programas de protección de la biodiversidad, de reequilibrio del territorio que tengan por objeto evitar la pér-

94 DE BOER, Y.: «Keynote Speech, Sustainable Development in Times of Crises», *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2009, p. 1.

95 LÓPEZ PARDO, I.: «El cambio climático, ¿reto para la Responsabilidad Social Empresarial?», *Revista Internacional de Organizaciones*, n.º 13, 2014, p. 43.

didada de población y deslocalización empresarial, y que aseguren la calidad ambiental. Además, se pondrá especial énfasis en programas encaminados a la prevención y gestión de aspectos medioambientales: la lucha contra la contaminación atmosférica, la contaminación de las aguas, la contaminación del suelo y aguas subterráneas, la contaminación acústica, la prevención y la correcta gestión de residuos, etcétera.

- Hacer seguimiento y reforzar los programas de prevención y gestión de residuos, mediante el uso de las tecnologías más adecuadas. El objetivo es que tanto las administraciones públicas como las distintas empresas y organizaciones contribuyan a la sostenibilidad mediante el desarrollo de unas políticas de gestión de residuos adecuadas y adaptadas a sus características específicas y orientadas a la prevención y minimización de la generación, la reutilización y separación para su correcta preparación para la reutilización y el reciclaje de los mismos.
- Avanzar en los programas cuyo objetivo es reducir y minimizar las emisiones directas e indirectas. En este sentido, se impulsará el desarrollo de medidas específicas para actuar sobre la emisión de gases de efecto invernadero.
- Impulsar el uso de tecnologías limpias. Así, y en línea con la recomendación de Naciones Unidas en esta materia, se promoverá la adopción de estrategias respetuosas con el medio natural para mejorar la ecoeficiencia, la movilidad sostenible, y reducir los riesgos que atentan contra la biodiversidad.

De acudir al contenido real de la RSE en cuanto atañe al medioambiente, la mayor parte de las memorias de RSE de las grandes corporaciones han venido dedicando atención al medioambiente y poco a poco han ido incorporando la lucha contra el cambio climático⁹⁶.

Cierto es que, como sucedía con los convenios colectivos, suelen conectar su actividad productiva con las obligaciones impuestas y así las empresas de comunicación y entretenimiento destacan la labor de sensibilización⁹⁷; cuantas fabrican materiales destacan su sostenibilidad y la ayuda a la mitiga-

96 Como mero ejemplo, *Informe de gestión consolidado 2020 CAIXABANK*: https://www.caixabank.com/deployedfiles/caixabank_com/Estaticos/PDFs/Accionistasinversores/Informacion_economico_financiera/IGC_2020_V24_2.pdf

97 MEDIASET: *Informe anual corporativo 2020*: https://files.mediaset.es/file/10002/2021/09/02/INFORME_ANUAL_CORPORATIVO_2020_919e.pdf

ción del cambio climático⁹⁸; o las entidades financieras apuestan por crear un mercado nacional de generación e intercambio de créditos de carbono⁹⁹.

De nuevo, se reproduce el mismo esquema que se analizó en la negociación colectiva. Las empresas analizan cuáles de sus actividades presentan mayor impacto en el medioambiente y apuestan por el reciclaje de los residuos que utilizan¹⁰⁰, por la reducción del consumo¹⁰¹, por bajar emisiones¹⁰² y al tiempo disminuir su huella de carbono.

Como se ha podido observar, la mayoría de las firmas españolas calculan su huella de carbono («la huella de carbono es considerada una herramienta para cuantificar las emisiones de gases del efecto invernadero emitidos en la atmosfera derivados de las actividades de producción o consumos de bienes o servicios»¹⁰³) e incluyen en sus informes menciones al cambio climático. Además, informan sobre sus objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero («se trata, en este caso, de compensar y contrarrestar, bien en el caso de empresas, bien en el caso de particulares, las emisiones

-
- 98 *Informe Integrado de ACERINOX 2020*:
<https://www.acerinox.com/export/sites/acerinox/.content/galerias/galeria-descargas/InformeIntegradoACX2020ltimo.pdf>
- 99 *Informe anual BANKIA 2020*:
<https://multimedia.caixabank.es/lacaixa/ondemand/criteria/bankia/statics/docs/informes-anales/informe-anual-bankia-2020.pdf>
- 100 Como el Reciclaje de residuos vegetales para la obtención de compost y biomasa, *Estado de información no financiera del GRUPO PELAYO 2020*:
https://www.grupopelayo.com/documents/3939889/284398510/Estado+de+Informacio%CC%81n+no+Financiera++PLY+2020+%28web_prog%29.pdf
- 101 Apuestan por la instalación de equipos de climatización eficientes en reformas y nuevas instalaciones, iluminación eficiente, instalación de detectores de presencia e interruptores temporizados, *Estado de información no financiera del GRUPO PELAYO 2020*:
https://www.grupopelayo.com/documents/3939889/284398510/Estado+de+Informacio%CC%81n+no+Financiera++PLY+2020+%28web_prog%29.pdf
- 102 444 kt de CO₂e reducidas en 2020 en *Informe de gestión integrado 2020 GRUPO REPSOL*:
<https://www.repsol.com/content/dam/repsol-corporate/es/sostenibilidad/informes/2020/informe-gestion-integrado-2020.pdf>.
Informe integrado 2020 ACCIONA:
https://informeanual2020.acciona.com/es/index.html?_adin=11551547647; «Todos los trabajos de mantenimiento de los inmuebles del Grupo se plantean para hacer un uso óptimo de los elementos de consumo, para que las emisiones sean mínimas, realizando todas las reparaciones y ajustes necesarios consiguiendo emisiones por debajo de normativa»,
Estado de información no financiera del GRUPO PELAYO 2020:
https://www.grupopelayo.com/documents/3939889/284398510/Estado+de+Informacio%CC%81n+no+Financiera++PLY+2020+%28web_prog%29.pdf
- 103 WIEDMANN, T.: «Carbon Footprint and input-output Analysis. An Introduction», *Economic Systems Research*, 2009, pp. 171 y ss.

de gases de efecto invernadero que se producen por una actividad concreta y que no pueden ser eliminadas al momento con la tecnología actual, con otra actividad que reduzca la misma cantidad, en un punto u otro del planeta, indistintamente. Este enfoque ilustra la oferta que hacen algunas compañías aéreas para que los pasajeros de sus vuelos paguen una cantidad de dinero extra para compensar su huella de carbono en ese viaje con otra actividad que la neutralice como un proyecto de forestación»¹⁰⁴), del consumo energético¹⁰⁵ o de sus inversiones¹⁰⁶.

Igualmente destacable a estos efectos ha sido la creación de instituciones e iniciativas en el ámbito de la RSE como¹⁰⁷:

- El World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), cuyas acciones están orientadas a la ecoeficiencia, entendida como el logro de más con menos (más bienes y servicios con menos energía y recursos materiales)¹⁰⁸.
- La Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES), entre cuyos principios figuran la protección de la biosfera, el uso sostenible de los recursos naturales, etc¹⁰⁹.
- La Global Reporting Initiative (GRI), institución independiente cuya misión es proporcionar un marco fiable y creíble para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad con un triple balance: económico, social y medio ambiental¹¹⁰.
- El Pacto Mundial o Global Compact cuyo objetivo es conseguir un compromiso de libre adscripción de las entidades en responsabilidad social por medio de la implantación de Diez Principios, 3 de los cuales hacen referencia a la protección del medioambiente¹¹¹.

104 LÓPEZ PARDO, I.: «El cambio climático, ¿reto para la Responsabilidad Social Empresarial?», *Revista Internacional de Organizaciones*, n.º 13, 2014, p. 46.

105 LÓPEZ PARDO, I.: «El cambio climático, ¿reto para la Responsabilidad Social Empresarial?», *Revista Internacional de Organizaciones*, n.º 13, 2014, p. 46.

106 Potencial de calentamiento de las inversiones de AXA por debajo de 1,5 °C, para 2050 y objetivo de inversiones verdes de 25.000 millones de euros para 2023, *Memoria de responsabilidad social de AXA 2020*: <https://www.axa.es/documents/1119421/169334553/MEMORIA-AXA-2020.pdf>.

107 RUEDA FERNÁNDEZ, M.J.: «Responsabilidad Social Empresarial: su contribución al desarrollo sostenible», *eXtoikos*, n.º 15, 2014, p. 51.

108 <https://www.wbcsd.org/>

109 <https://ceres.org/homepage>

110 <https://www.globalreporting.org/>

111 <https://www.unglobalcompact.org/>

VI.- CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar a lo largo de las anteriores páginas, el ODS 13 (la protección del medio ambiente y más recientemente la lucha contra la crisis climática) se ha ido incorporando tanto a la negociación colectiva como a las acciones de responsabilidad social de las empresas en esa implicación necesaria y solicitada de los actores del sistema de relaciones laborales.

Sin embargo, la diversidad de instrumentos ofrece también diversidad de preocupaciones y medidas puestas en práctica pese al objetivo común. Así, los convenios colectivos adoptan medidas dirigidas al fomento de la participación de los representantes de los trabajadores a distintos niveles y prevén cláusulas más enfocadas a la protección del medioambiente de forma «interna». En cambio, los informes de responsabilidad social están dirigidos a salvaguardar el medioambiente externo, con instrumentos más prácticos.

Con todo, responsabilidad social y negociación colectiva adolecen de un contenido ciertamente programático en muchos casos que parece pretender más la simple estrategia comercial de *greenwashing* que una verdadera sensibilización y adopción de las necesarias medidas.

VII.- BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.:

- *Plan de movilidad sostenible*, ISTAS, 2010.
- *Informe sobre sostenibilidad en España 2017: cambio de rumbo, tiempo de acción*, Fundación Alternativas, 2017.
- *Roadmap to 2050. A Manual for Nations to Decarbonize by Mid-Century*, Sustainable Development Solutions Network (SDSN) y Fundación Eni Enrico Mattei (FEEM), 2019.
- *Informe empleo y transición ecosocial*, 2021.

ÁLVAREZ CUESTA, H.:

- *Empleos verdes. Una aproximación desde el Derecho del Trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2016.
- «La protección del medio ambiente en la negociación colectiva», en AA.VV.: *Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva*, Madrid (Ministerio de Trabajo y Economía Social), 2020.
- «La adaptación del Acuerdo Verde Europeo a las nuevas coordenadas laborales: la lucha contra el cambio climático en la UE y en España», *en prensa*.

ANCOS, H.: «Las empresas españolas como motores del desarrollo sostenible», **DOCUMENTOS DE TRABAJO**, n.º 12, 2019.

CÁCERES QUEVEDO, A.: «La responsabilidad social y la huella de carbono en las organizaciones», *Revista Estrategia Organizacional*, n.º 2, 2018.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C.:

— *Negociación colectiva y sostenibilidad medioambiental*, Albacete (Bomarzo), 2018.

— «La gobernanza colectiva para una transición eco-laboral justa: el papel de la negociación colectiva», en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Universidad), 2021.

CRAWFORD, K. et al.: *AI Now 2019 Report. New York, AI Now Institute*, 2019, https://ainowinstitute.org/AI_Now_2019_Report.html, 2019

DE BOER, Y.: «Keynote Speech, Sustainable Development in Times of Crises», *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2009.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Un planeta limpio para todos» (DO C 282 de 20.8.2019) y *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo* «Justicia climática» (2018/C 081/04).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La economía sostenible que necesitamos» (2020/C 106/01).

ESCRIBANO GUTIÉRREZ, J.: «Trabajo y medio ambiente: perspectivas jurídico laborales», en AA.VV.: *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Albacete (Bomarzo), 2015.

FERRUZ AGUDO, L. et al.: «Cambio climático y responsabilidad social: análisis especial del caso chino», *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, n.º 10, 2012.

GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA, M.A.: «Derecho del trabajo y ecología: repensar el trabajo para un cambio de modelo productivo y de civilización que tenga en cuenta la dimensión medioambiental», en AA.VV.: *La ecología del trabajo. El trabajo que sostiene la vida*, Albacete (Bomarzo), 2015.

GOÑI SEIN, J.L.: «La tutela del medio ambiente natural y laboral», TS, n.º 231, 2010.

GUTIÉRREZ PÉREZ, M.: «La protección del medio ambiente como factor condicionante de las relaciones laborales», AS, n.º 3, 2010 (BIB 2010\742).

IPCC: *Global warming Of 1.50 C, 2019; The Ocean and Cryosphere in Changing Climate, 2019 y Climate Change and Land, 2020 y AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis.*

LÓPEZ PARDO, I.: «El cambio climático, ¿reto para la Responsabilidad Social Empresarial?», *Revista Internacional de Organizaciones*, n.º 13, 2014.

MARTÍN HERNÁNDEZ, M.L. y SASTRE IBARRECHE, R.: «Un nuevo espacio para la acción sindical: la defensa del medio ambiente», *RDS*, n.º 6, 2000.

MIÑARRO YANINI, M.: «El papel del derecho para garantizar una transición ecológica socialmente justa», en AA.VV.: *Cambio climático y Derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*, Jaén (Universidad), 2021.

MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P.: *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Granada (Comares), 2010.

MONEREO PÉREZ, J.L. y TOMÁS JIMÉNEZ, N.: «Medio ambiente de trabajo», en AA.VV.: *Diccionario internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2014.

MUÑOZ RUIZ, A.B.: «La negociación colectiva como mecanismo de impulso de la competitividad empresarial: II acuerdo para el uso sostenible de los recursos, la protección del medio ambiente, la salud de las personas y la mejora de la competitividad del sector cementero español», *Información Laboral*, n.º 2, 2014 (BIB 2014808).

OIT: *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde*, Ginebra, OIT, 2012.

ONU:

– *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2020.

– *World social report 2020 inequality in a rapidly changing world*, 2021.

PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY: *Research for Parliament: Preparing for a changing world*, UK Parliament, 2019.

RICHARDSON, B.J.: «Climate Finance and its Governance: Moving to a Low Carbon Economy Through Socially Responsible Financing?», *International & Comparative Law Quarterly*, 2009.

RIVAS VALLEJO, M.P.:

– «La protección del medio ambiente en el marco de las relaciones laborales», *TS*, n.º 103, 1999.

– «El tratamiento del ambiente natural en el marco de las relaciones laborales», en AA.VV.: *Ambiente natural, empresa y relaciones laborales*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters), 2009.

- RODRÍGUEZ REDONDO, A.J.:** «La consistencia del contenido de las contribuciones determinadas a nivel nacional del acuerdo de París con los Objetivos de Desarrollo Sostenible», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 118, 2021.
- RUEDA FERNÁNDEZ, M.J.:** «Responsabilidad Social Empresarial: su contribución al desarrollo sostenible», *eXtoikos*, n.º 15, 2014.
- SARASÍBAR IRIARTE, M.:** «Cambio climático: su regulación jurídica como grave problema ambiental», en AA.VV.: *Observatorio de políticas ambientales*, Madrid (CIEMAT), 2016.
- SUSTAINLABOUR:** *Sustainable development and decent work. A training manual for African workers*, 2011.
- TASCÓN LÓPEZ, R.:** «Hacia un concepto integral de la prevención de menoscabos en la salud de la persona trabajadora a través de la mejora de sus hábitos de vida», *Trabajo y Derecho*, n.º 90, 2022.
- UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION:** *Practitioner's Guide to Strategic Green Industrial Policy*, 2016.
- VIVES, A.:** «La empresa privada y los objetivos de desarrollo sostenible: legitimidad o greenwashing», *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 108, 2019.
- WIEDMANN, T.:** «Carbon Footprint and input-output Analysis. An Introduction», *Economic Systems Research*, 2009.

CAPÍTULO XIII

LA RESERVA DE CONTRATOS PÚBLICOS A CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO Y EMPRESAS DE INSERCIÓN

Lidia García Martín

*Profesora Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de León*

Marcos M. Fernando Pablo

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad De Salamanca*

SUMARIO. I.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIAL. INTRODUCCIÓN. II.- EXCEPCIONES A LA LIBRE CONCURRENCIA EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: LOS CONTRATOS RESERVADOS. 2.1.- Ámbito subjetivo de la contratación reservada en la LCSP. 2.2.- Ámbito objetivo de la reserva en la LCSP. III.- INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA RESERVA. 3.1.- La discrecionalidad de los Estados Miembros. 3.2.- Una excepción formulada estrictamente. 3.3.- Reciente evolución legislativa en Francia e Italia. IV.- LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE Y LA POSIBLE EVOLUCIÓN DEL DERECHO ESPAÑOL: LA TIPOLOGÍA DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO ¿DISCRIMINACIÓN EN LA EXCEPCIÓN? V.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIAL. INTRODUCCIÓN

Como afirma GIMENO FELIÚ, «la contratación pública no es un fin en sí misma, sino una potestad al servicio de otros fines de interés general»¹. De tal manera que la contratación pública no solo constituye una herramienta adecuada para el abastecimiento de obras, servicios y suministros de los poderes públicos, sino que es clave para el desarrollo de nuevas políticas públicas orientadas a la satisfacción del interés general². De esta manera, a través de la contratación pública se contribuye al desarrollo sostenible, por medio del crecimiento económico, el progreso social y el respeto al medio ambiente³.

Lo cierto es que la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública no es novedosa⁴. De hecho, la Comisión Europea aprobó en 1998 su Comunicación interpretativa *sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos*⁵, de tal

1 J. M.^a. GIMENO FELIÚ: «La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente», en J. M.^a. GIMENO FELIÚ (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2018, p. 59.

2 De hecho, I. GALLEGO CÓRCOLES, menciona «la promoción de la innovación, el fomento de las Pymes o la sostenibilidad social y ambiental» («La interpretación de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n.º 4, 2017, p. 93. *Vid.*, también, J. M.^a. GIMENO FELIÚ, «La adjudicación de los contratos: la oferta económicamente más ventajosa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 10 extra, 2008, pp. 171 y ss.; M. A. BERNAL BLAY, «Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 10 extra, 2008, pp. 212 y ss.; y, G. CASTRO MARQUINA, «La implementación imperfecta de la compra social, ambiental e innovadora, supuestos y causas», en J. M.^a. GIMENO FELIÚ (dir.) y M.^a. DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, p. 239.

3 Comunicación interpretativa de la Comisión *sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos*, COM (2001) 566 final.

4 Al respecto, en un primer momento dieron cuenta sobre la importancia de incluir aspectos sociales en la contratación pública, E. MELERO ALONSO y M. ESPÍN SÁEZ, «El contrato administrativo como instrumento para ejercer políticas públicas. Fomento del empleo estable y contratación con empresas de trabajo temporal», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 1, 1999; J. F. MESTRE DELGADO, «Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental», *Revista de estudios de la administración local*, n.º 291, 2003, pp. 705 y ss.; y, J. A. BLÁZQUEZ ROMÁN y P. RAMÍREZ HORTELANO, «Las cláusulas sociales en la contratación administrativa», *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 42, 2005, pp. 25 y ss.

5 Comunicación interpretativa de la Comisión *sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales...*, *op. cit.*

manera que se empiezan a incluir en la compra pública medidas tendentes a la protección de los derechos fundamentales y de los principios de igualdad de trato y no discriminación, así como otras acciones destinadas a erradicar el desempleo⁶. Es fundamental, en este sentido, subrayar el papel de la Unión Europea en el fomento de la contratación pública estratégica⁷.

Ejemplo de ello es, sin duda, la vigente Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante, Directiva 2014/24) por cuanto reconoce que «los poderes públicos deben hacer la mejor utilización estratégica posible de la contratación pública para fomentar la innovación»⁸. De hecho, para alcanzar los objetivos que se fijan en la Estrategia Europa 2020, esto es, el logro de un crecimiento inteligente (mediante el desarrollo de los conocimientos y de la innovación), sostenible (basado en una economía más verde, más eficaz en la gestión de los recursos y más competitiva) e integrador (orientado a reforzar el empleo, la cohesión social y territorial) resulta fundamental fomentar la compra pública estratégica⁹.

En esta línea se proyecta, sin duda, 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), ya que incorpora en su art. 1.3 la máxima de que «en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y

6 Comunicación interpretativa de la Comisión *sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales...*, op. cit., p. 28. De hecho, sobre la inclusión de cláusulas de perspectiva de género en los procedimientos de contratación pública, vid., L. GARCÍA MARTÍN, «La incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos», en M.ª. A. GONZÁLEZ BUSTOS (dir.) y J. L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (coord.), *Agenda 2030, Desarrollo sostenible e igualdad*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, pp. 313 y ss.

7 Sobre la contratación pública estratégica, vid., J. J. PERNAS GARCÍA (dir.) y J. L. MEILÁN GIL (pr.), *Contratación pública estratégica*, Thomson Reuters Aranzadi: Xunta de Galicia, Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2013, pp. 283 y ss.; S. DÍEZ SASTRE, «Las cláusulas sociales en la contratación pública», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 21, 2017, pp. 195 y ss.; M. BURZACO SAMPER, «La contratación pública como instrumento activo de innovación social», *CIRIEC. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 33, 2018, pp. 259 y ss.; J. M.ª. GIMENO FELIU, «La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad», *Economía industrial*, n.º 415, 2020, pp. 89 y ss.; y J. A. MORENO MOLINA, «La contratación pública social, estratégica y transparente», en M. ORTIZ GARCÍA (dir.), *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa*, Tirant lo Blanch: Valencia, 2021, pp. 75 y ss.

8 Considerando 47 de la Directiva 2014/24.

9 Considerando 123 de la Directiva 2014/24.

medioambientales». Nótese, no obstante, que el legislador pretende extender el fomento de la contratación pública estratégica a todas las fases de la contratación pública¹⁰.

Ahora bien, la inclusión de cláusulas sociales en la LCSP quedará condicionada a que estas guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos¹¹. Así se reconoce en la Resolución n.º 150/2017, de 10 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que, por su indudable interés merece de transcripción literal, al afirmar que «el hecho de haber reconocido con carácter general la posibilidad de establecer criterios sociales en la Resolución anteriormente citada, así como lo ha hecho también el Tribunal Central de Recursos Contractuales en su Resolución n.º 210/2016, no implica su aval incondicionado, sino que su reconocimiento requerirá un examen que deberá hacerse al caso concreto».

No en vano, la regulación de la compra pública estratégica alberga ciertas sombras. En concreto, la doctrina no se muestra unánime a la hora de incorporar las cláusulas sociales a los procedimientos de contratación pública¹². Asimismo, ha de hacerse notar la falta de claridad y precisión de dicha regulación establecida en la LCSP, tal y como ha sido denunciado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) en su Resolución n.º 660/2018, de 6 de julio¹³. A lo anterior se suma, siguiendo a MEDINA

10 Al respecto, I. GALLEGO CÓRCOLES, reconoce que «ha de advertirse que, aunque el art. 1.3 LCSP hace referencia a “criterios” una interpretación sistemática de la norma aclara que no se refiere en exclusiva a criterios de adjudicación, sino al concepto más amplio de “cláusulas” ambientales y sociales, que no sólo engloban estos, sino también prescripciones técnicas, condiciones...» («La interpretación de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública...», *op. cit.*, p. 97). Ahora bien, como reconoce G. CASTRO MARQUINA, en algunos contratos resultará más idóneo integrar dichos aspectos sociales («La implementación imperfecta de la compra social, ambiental e innovadora, supuestos y causas», en J. M.ª GIMENO FELIU (dir.) y M.ª DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los...*, *op. cit.*, p. 239).

11 De hecho, G. CASTRO MARQUINA, afirma que «la compra estratégica para serlo tiene que estar en disposición de incidir en una parte significativa del tejido económico empresarial, pero no en todo» («La implementación imperfecta de la compra social, ambiental e innovadora, supuestos y causas», en J. M.ª GIMENO FELIU (dir.) y M.ª DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los...*, *op. cit.*, p. 249).

12 Al respecto, S. ARROWSMITH, «The E. C. procurement Directives, national procurement policies and better governance: the case for a new approach», *European Law Review*, vol. 21, n.º 1, 2002, pp. 11 y ss.

13 El Fundamento de Derecho 5.º reconoce que «debemos de advertir con carácter general que la regulación de los criterios sociales y medioambientales en la Ley 9/2017, así como también en la Directiva transpuesta, no constituye precisamente un modelo de claridad y precisión sino más bien al contrario, pues mientras, por ejemplo el art. 1.3 de la Ley dispone la aplicación en toda la contratación pública “de manera transversal y preceptiva” de

ARNÁIZ, el aumento de la complejidad de los procedimientos de licitación que deriva del fomento de la contratación pública estratégica ya que requiere de «una mayor profesionalización por parte de los órganos de contratación y de la dotación de instrumentos que aporten seguridad jurídica a las decisiones de compra responsable»¹⁴. De ahí que pueda concluirse que la compra estratégica no ha producido, en la mayoría de los casos, el efecto esperado¹⁵.

II.- EXCEPCIONES A LA LIBRE CONCURRENCIA EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA: LOS CONTRATOS RESERVADOS

La LCSP configura la libre concurrencia como un principio vertebrador de la regulación de la compra pública por cuanto los órganos de contratación darán a todos los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio. Ahora bien, a fin de fomentar el cumplimiento de objetivos sociales la norma admite la posibilidad de excepcionar la libre concurrencia a través de la figura del contrato reservado¹⁶.

critérios sociales y medioambientales y éstos se aplican efectivamente en el artículo 145.2 de manera amplísima y sin restricción porcentual alguna, se exige por otro lado que estos criterios estén vinculados al objeto de contrato en la forma establecida por el art. 145.6 de la Ley, es decir refiriéndose siempre a “las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato”, además de que deberán lógicamente respetarse los principios de libertad de acceso, igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, “salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”, proclamados en el artículo 1.1 de la Ley, facilitándose asimismo (artículo 1.3) “el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas y de las empresas de economía social”. Principios que deben conjugarse todos ellos simultáneamente a la hora de enjuiciar la legalidad de los criterios propuestos, lo que no resulta precisamente fácil y puede dar lugar a interpretaciones divergentes».

- 14 T. MEDINA ARNÁIZ: «La contratación pública estratégica» en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Tirant lo Blanch: Valencia, 2020, p. 95.
- 15 Así lo denuncia G. CASTRO MARQUINA «La implementación imperfecta de la compra social, ambiental e innovadora, supuestos y causas», en J. M.^a GIMENO FELIU (dir.) y M.^a DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los... , op. cit.*, p. 251.
- 16 Sobre la reserva de los contratos, vid., por todos, J. MENDOZA JIMÉNEZ, *et al.*, «Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales», *CIRIEC. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 33, 2018, pp. 295 y ss.; A. ANGULO GARZARO, «La transposición del artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE a la Ley de contratos del sector público (LCSP) y su incidencia en la competencia. Especial referencia a los centros especiales de empleo de iniciativa social», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 3, 2019.; J. FONDEVILA ANTOLÍN, «La reserva de mercado a empresas de inserción y centros especiales de empleo (disposiciones adicionales 4.^a y 48.^a LCSP)», en M.^a M. PARDO LÓPEZ y A. SÁNCHEZ GARCÍA (dirs.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos*

De esta manera, la contratación reservada implica que en la licitación de determinados contratos públicos «únicamente podrán participar y en consecuencia resultar adjudicatarias, determinadas iniciativas empresariales»¹⁷.

Esta posibilidad de recurrir a la contratación reservada se reguló, en un primer momento, en el Considerando 28 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, para que los programas de talleres y empleo protegidos pudieran concurrir en condiciones normales de competencia a los procedimientos de contratación pública ya que contribuyen a la inserción o reinserción de personas con discapacidad en el mercado laboral. Por esta razón el legislador de la Unión Europea reconoce la posibilidad de que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.

En consecuencia, el art. 18 de la Directiva 2004/18/CE, admitió la reserva cuando la mayoría de los trabajadores afectados fueran personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no pudieran ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el ordenamiento jurídico nacional, la disposición adicional séptima de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, reconoció la posibilidad de que se reservara la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo o se reservara su ejecución en el marco de programas de empleo protegido siempre que al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados fueran personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no pudieran ejercer una actividad profesional en condiciones normales.

Esta misma previsión se trasladó a la disposición adicional quinta del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Sin embargo, sería modificada por el art. 4 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan

de contratos públicos: guía práctica profesional, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2019, pp. 83 y ss.; J. MENDOZA JIMÉNEZ, *et al.*, «La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados», *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, n.º 97, 2019, pp. 213 y ss.; M. PÉREZ DELGADO y R. P. RODRÍGUEZ PÉREZ, «Los requisitos de aptitud para los contratos reservados de la D. A Cuarta de la LCSP se deben interpretar de forma restrictiva», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n.º 171, 2021, pp. 85 y ss.

17 E. SENDRA PÉREZ: «Disposición adicional cuarta. Contratos reservados», en M. Á. RECUERDA GIRELA (dir.), *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2018, p. 1968.

medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, para extender el ámbito subjetivo de la reserva a las empresas de inserción a las que se refiere la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

Por su parte, la vigente Directiva 2014/24, no solo reconoce la posibilidad de que los talleres protegidos y las empresas sociales tengan derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de forma reservada, sino que admite su participación en determinados lotes del mismo o que se reserve su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.

La novedad que incorpora la vigente LCSP con relación a la figura del contrato reservado, reside principalmente en que el cumplimiento de estas previsiones se impone de forma obligatoria, perdiendo el carácter potestativo que habían tenido hasta este momento¹⁸.

2.1.- Ámbito subjetivo de la contratación reservada en la LCSP

La disposición adicional cuarta de la LCSP determina que deberán fijarse los porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción.

En concreto, los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social se regulan por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que pretende garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de los ciudadanos.

Por su parte, las empresas de inserción se ajustan a las previsiones contenidas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, a fin de establecer un marco adecuado que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas.

De tal manera que, en estos casos, el Consejo de Ministros mediante acuerdo o el órgano competente en el ámbito de las comunidades autónomas y de las entidades locales reservará a estas entidades el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o

18 E. SENDRA PÉREZ: «Disposición adicional cuarta. Contratos reservados», en M. Á. RECUERDA GIRELA (dir.), *Comentarios a la...*, op. cit., p. 1963.

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, siempre que se cumpla la condición objetiva relativa al porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas fijado en la normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por ciento. Ahora bien, como afirma SENDRA PÉREZ, lo anterior no implica que «todas las Empresas de Inserción ni todos los Centros Especiales de Empleo puedan presentarse ni resultar adjudicatarios en todos los contratos»¹⁹.

Para garantizar que existan entidades que puedan asegurar la prestación del contrato reservado, GARRIDO JUNCAL propone que se ponga en funcionamiento un buscador para localizar dichas entidades por actividad y situación geográfica o que se realice una clasificación oficial de las entidades que quedan incluidas al amparo de la disposición adicional cuarta de la LCSP²⁰.

2.2.- Ámbito objetivo de la reserva en la LCSP

Por lo que se refiere a las cantidades y a los sectores a los que se aplicará la reserva, cabe afirmar que la disposición adicional cuarta de la LCSP 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 Ministros²¹. Plazo que ha expirado sin la aprobación de dicho acuerdo, por lo que en el ámbito del sector público estatal resultará de aplicación el porcentaje mínimo de reserva del 7

19 E. SENDRA PÉREZ: «Disposición adicional cuarta. Contratos reservados», en M. Á. RECUERDA GIRELA (dir.), *Comentarios a la... , op. cit.*, p. 1969.

20 A. GARRIDO JUNCAL: «La contratación reservada y el concierto como forma de gestión de los servicios sociales: consideraciones críticas para una consolidación definitiva», en J. M.º. GIMENO FELIU (dir.) y M.º. DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, p. 226.

21 Nótese, no obstante, 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 para el impulso de 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, 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 cuarta de la 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, en los términos previstos en la disposición adicional cuarta; 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.

por ciento, el cual se incrementará hasta un 10 por ciento 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 reserva²². En el resto de los casos, será cada Administración pública la que fije el porcentaje a reservar²³. Nótese, por tanto, que la LCSP no fija un límite a la celebración de contratos reservados.

Igualmente, tampoco habrá limitaciones en el objeto contractual del contrato reservado²⁴. 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 residuos²⁵.

Ahora bien, el art. 99 de la LCSP reconoce que el contrato reservado podrá articularse de tres formas distintas²⁶:

1. A través de la reserva de lotes cuando la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan²⁷.

22 Ahora bien, como afirma J. A. TARDÍO PATO, esta limitación en el ámbito contractual de la contratación reservada solo resulta de aplicación al sector público estatal («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 J. M.^a GIMENO FELIU (dir.) y M.^a DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, p. 205).

23 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 del Estado. Por lo que se refiere a los órganos competentes para aprobar la reserva en el ámbito autonómico y local, *vid.*, con detalle, J. A. TARDÍO PATO, «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 J. M.^a GIMENO FELIU (dir.) y M.^a DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los...*, *op. cit.*, pp. 216 y ss.

24 E. SENDRA PÉREZ: «Disposición adicional cuarta. Contratos reservados», en M. Á. RECUERDA GIRELA (dir.), *Comentarios a la...*, *op. cit.*, pp. 1968 y ss.

25 A. GARRIDO JUNCAL: «La contratación reservada y el concierto como forma de gestión de los servicios sociales: consideraciones críticas para una consolidación definitiva», en J. M.^a GIMENO FELIU (dir.) y M.^a DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los...*, *op. cit.*, p. 230.

26 Al respecto, A. CANALES GIL y J. A. HUERTA BARAJAS, *Comentarios a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*, BOE: Madrid, 2018, pp. 319.

27 En expresión de J. A. TARDÍO PATO, la reserva de lotes «facilita la aplicación de la reserva y amplía el número de licitadores» («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 J. M.^a GIMENO FELIU (dir.) y M.^a DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los...*, *op. cit.*, p. 209). Ahora bien, como afirma, A. GARRIDO JUNCAL «sería conveniente que la opción de reservar lotes a los centros especiales de empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción se valorara sin descuidar a las PYMES» («La

2. Mediante la determinación de porcentajes mínimos de reserva respecto de determinados contratos o de alguno o algunos de los lotes de los mismos para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción.
3. Por medio de la fijación de un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de contratos en el marco de programas de empleo protegido.

Asimismo, será necesario que figure en el anuncio de la licitación que se trata de un contrato reservado de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la LCSP²⁸. No resultará, eso sí, exigible la garantía definitiva en la contratación reservada, salvo cuando el órgano de contratación lo considere necesario por motivos excepcionales y lo justifique debidamente en el expediente.

III.- INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA RESERVA

3.1.- La discrecionalidad de los Estados Miembros

Desde los primeros textos comunitarios en los que se aludía a la posibilidad de reserva de ciertos contratos a ciertos tipos de operadores, resultaba evidente que tal potestad se confería en términos ampliamente discrecionales²⁹. Frente a ello, sin embargo, cabía argumentar el principio de interpretación y aplicación uniforme del derecho comunitario, que impide admitir que cada Estado miembro pueda libremente configurar el alcance de la reserva.

El texto de la posterior Directiva 2014/24 pareció ampliar el campo de la discrecionalidad (CDO. 36.º: «Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de *talleres o empresas* el derecho a

contratación reservada y el concierto como forma de gestión de los servicios sociales: consideraciones críticas para una consolidación definitiva», en J. M.^a. GIMENO FELIU (dir.) y M.^a. DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los...*, op. cit., p. 226).

28 Como reconoce J. A. TARDÍO PATO «ello es extensible, claramente, al pliego de cláusulas administrativas particulares» («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 J. M.^a. GIMENO FELIU (dir.) y M.^a. DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los...*, op. cit., p. 214).

29 *Vid.*, por ejemplo, el Considerando 28.º de la Directiva 2004/18: «Los programas de talleres y empleos protegidos contribuyen eficazmente a la inserción o reinserción de personas con discapacidad en el mercado laboral. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros *puedan reservar a este tipo de talleres el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido*».

participar en los procedimientos de adjudicación... »; art. 20: talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas³⁰ ...) al tiempo que restringía la posible reserva del derecho a participar o ejecutar, a los casos en los que concurriera la condición objetiva de que al menos el 30 por ciento de los trabajadores fueran discapacitados o desfavorecidos. En cualquier caso, resultaba clara la opción dejada a los Estados y que el campo mínimo de discrecionalidad comprendía la posibilidad de utilizar o no, en el derecho interno, la modalidad de «*contratos reservados*» (así denominados en el texto de la Directiva, que obligaba a mencionar, en su caso, el citado art. 20 en la convocatoria de licitación).

Mas difícil resultó determinar el alcance de la discrecionalidad en la regulación interna de la reserva. Aunque el legislador comunitario quiso ampliar la posibilidad de reservar a *todo operador económico* que tuviera como objetivo principal (pero no exclusivo) la integración social de ciertos trabajadores, siempre que al menos el 30 por ciento de la plantilla cumpliera la condición objetiva (trabajadores discapacitados o desfavorecidos), no se desprende del texto de la Directiva que el Estado que haga uso de esa posibilidad deba extender, necesariamente, la reserva a *cualquier operador económico* que, cumpliendo la condición objetiva, tuviera como objetivo principal la integración social de los trabajadores aludidos.

La redacción francesa del art. 20 de la Directiva menciona los «*atelier protégés*»³¹ que, en la terminología española de 1982, debían equipararse a los Centros Especiales de Empleo³², pero el texto del Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social), por obra de la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, estableció una categoría singular, los Centros Especiales de Empleo de *iniciativa social* que, por sus Estatutos o por acuerdo social, se obligan a la reinversión íntegra de sus beneficios en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.

30 La diferenciación de dos sectores (discapacitados y personas desfavorecidas en el acceso al empleo) da lugar a dos conjuntos de entidades, Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción, y la cuestión jurídica de los límites de la discrecionalidad estatal, sigue siendo si la posibilidad comunitaria de reserva de ciertos contratos puede configurarse internamente únicamente *con relación a uno de los dos tipos* o, por el contrario, se trata de una reserva que el Estado miembro debe adoptar *in totum*, si opta por utilizar tal posibilidad.

31 Desde 2005 estas instituciones salen del sector médico-social y se transforman en «Empresas Adaptadas» operando como actores económicos en competencia, aunque con una finalidad social, y ciertas peculiaridades de régimen jurídico.

32 *Vid.*, el art. 41 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

El resto de los centros Especiales de Empleo podrían, a los efectos de la Directiva de contratos públicos, haberse entendido incluidos en la categoría *operadores económicos cuya finalidad estatutaria principal fuera la integración social* y cumpliendo la condición objetiva indicada, encontrarse igualmente beneficiados por la reserva. El texto de la LCSP hoy vigente, realizó una interpretación discrecional de la habilitación comunitaria bien diferente: No incluyó la totalidad de los sujetos aludidos en la Directiva en el ámbito de la reserva, sino que la limitó a los centros especiales de empleo *de iniciativa social*, (aunque incluyó a las empresas de inserción)³³, aparentemente excluyendo al resto de operadores, y excluyendo, por tanto, a los centros especiales de empleo que no sean de iniciativa social³⁴.

Si esta posibilidad de optar entre uno u otros operadores y centros entra o no dentro del margen conferido a cada Estado miembro, es cuestión de puro derecho europeo: Utilizada por un Estado la posibilidad de la reserva ¿puede ser configurada en términos diferentes de los que aparece diseñada por la Directiva?

3.2.- Una excepción formulada estrictamente

Lo previsto en el art. 20 de la Directiva 2014/24, puede entenderse, en efecto como «excepción al régimen general de los procedimientos de contratación pública de la que debe ser objeto de interpretación estricta». Sobre esta idea puede muy bien pensarse, a continuación, que «una vez que se ha segregado del mercado ordinario una parte del mercado de contratación pública y se ha reservado para operadores económicos que se presume que son poco competitivos, debido a los valiosos beneficios sociales que proporcionan (...) insistir en que el ámbito subjetivo de estos operadores económicos (que se presume que son poco competitivos) se defina con la mayor amplitud posible (no) genera ningún beneficio real para los principios de economía de mercado, de competencia o de igualdad de trato»³⁵. En otras palabras, el contenido de la excepción no obliga a los Estados miembros a «asegurar el número más alto posible de participantes autorizados en todo procedimiento reservado del artículo 20».

En el «interior» de la excepción, serían, por tanto, consideraciones de política social que debe valorar cada Estado, los que permitirán configurar la propia excepción en favor de todos o solo alguno de los operadores aludidos.

33 Disposición final decimocuarta de la LCSP que modificó el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, para definir el ámbito los centros especiales de empleo de iniciativa social.

34 *Vid.*, la disposición adicional cuarta de la LCSP.

35 *Vid.*, las Conclusiones del Abogado General TANCHEV en la causa C-598/19 CONACEE, presentadas el 29 de abril 2021.

Por el contrario, cabe también pensar que, introducida expresamente una posibilidad de excepción al principio de competencia, el Estado miembro que haga uso de tal posibilidad debe introducirla en la legislación interna con el mismo grado de amplitud que le otorga el derecho europeo, sin que el «margen de apreciación» que le corresponde pueda alterar los términos en que fue concebida la posibilidad de reserva. El margen de apreciación debe ejercerse respetando el tenor del art. 20 de la citada Directiva que obliga a que la reserva, si se ejerce, se reconozca en favor de *talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas*. Cualquier otra interpretación conlleva que los Estados miembros pueden configurar, por sí mismos, el ámbito de la reserva, aunque no la puedan extender más allá de los límites que resulta del citado art. 20.

3.3.- Reciente evolución legislativa en Francia e Italia

Una muestra de cómo se ha entendido la reserva, en dos países cercanos, cada uno con estructuras orgánicas diferentes de Economía Social, en principio hábiles para atender las finalidades de la reserva de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos. En Francia, la Ley de 7 de diciembre de 2020 (llamada Ley ASAF: Aceleración y Simplificación de la Acción Pública) unificó la reserva de manera que «desde la publicación de la Ley un poder adjudicador puede ahora reservar el mismo contrato o el mismo lote de un contrato, tanto para los operadores económicos que cumplan las condiciones de la reserva de contratos para trabajadores discapacitados y desfavorecidos —Empresas y establecimientos adaptados y servicios de asistencia laboral (ESAT) y los que cumplan las condiciones del artículo L. 2113—13 (Reserva de mercados para estructuras de integración a través de la actividad económica (SIAE))»³⁶.

36 Estas estructuras responden al siguiente régimen: Las ESAT «sont des établissements médico-sociaux et éducatifs qui ont pour objectif l’insertion sociale et professionnelle des adultes handicapés. Ils accueillent des personnes dont les capacités de travail ne leur permettent pas de travailler dans une entreprise ordinaire ou adaptée ou d’exercer une activité professionnelle indépendante. Les structures d’insertion par l’activité économique sont: les entreprises d’insertion, les entreprises de travail temporaire d’insertion, les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d’insertion».

Después de la Ley de 11 de febrero de 2005 que transformó los talleres protegidos en Empresas Adaptadas, «ces entreprises sont des acteurs économiques à part entière du secteur marchand concurrentiel, tout en ayant une mission sociale de leurs salariés en valorisant les compétences, la promotion et la mobilité au sein de la structure elle-même ou vers d’autres entreprises. Ces travailleurs handicapés ont un statut de salarié de droit commun, de l’intégralité de la législation sociale et des conventions collectives, au même titre que tout salarié». *Vid.*, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2284>

En Italia, el art. 112 del Código de los Contratos Públicos (Decreto Legislativo 50/2016 de 18 de abril) «amplía la reserva subjetiva al contemplar un abanico más amplio de sujetos a los que se reserva la licitación (las cooperativas sociales y sus consorcios, las empresas sociales y cualquier otra empresa que emplee al menos al 30 por ciento de los trabajadores desfavorecidos en la ejecución del contrato)»³⁷. La inserción laboral se configura como una «reserva de participación» (por lo tanto, solo pueden participar en la licitación las empresas cuyo propósito principal es la inserción laboral) y como una «condición de ejecución», hipótesis que prevé que cualquiera puede participar, pero que el adjudicatario debe contratar a personas discapacitadas/desfavorecidas en la cuota mínima requerida por la licitación.

En ambos derechos, por tanto, domina la tendencia a extender cuanto sea posible el ámbito permitido por la excepción europea en favor de la participación de un mayor número de entidades admisibles en las licitaciones reservadas.

IV.- LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE Y LA POSIBLE EVOLUCIÓN DEL DERECHO ESPAÑOL: LA TIPOLOGÍA DE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO ¿DISCRIMINACIÓN EN LA EXCEPCIÓN?

El texto vigente en España ha sido enjuiciado recientemente por el TJUE, y a ello nos referimos inmediatamente, pero debe recordarse alguna casuística previa³⁸. Por ejemplo, la resolución del TACRC n.º 914/2018, de 11 de octubre de 2018, que se ocupa de un recurso de nulidad contra los pliegos de una licitación con el argumento de que «la reserva del contrato de servicios a los CEE reseñados en la disposición adicional cuarta de la LCSP, esto es, CEE de iniciativa social, dejando fuera a los CEE de iniciativa empresarial, entra

37 *Gli appalti riservati: focus sull'articolo 112 del d.lgs. 50/2016*. Pubblica Amministrazione e Mercato, <https://www.pamercato.it/gli-appalti-riservati-focus-sullarticolo-112-del-d-lgs-50-2016/>

En realidad, como se dice en el texto, el Código contempla también otra posibilidad, la condición de ejecución por personal desfavorecido o discapacitado, regulada conjuntamente, de la cual ahora prescindimos.

38 *Vid.*, por ejemplo, C. DONCEL RODRIGUEZ, «La reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción socio-laboral y su aplicación en el ámbito local», *Revista Digital CEMCI*, n.º 49, enero-marzo 2021 en <https://revista.cemci.org/numero-49/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-la-reserva-de-contratos-a-centros-especiales-de-empleo-y-empresas-de-insercion-socio-laboral-y-su-aplicacion-en-el-ambito-local.pdf>

en contradicción con la Directiva 2014/24/UE, (artículo 20), provocando un daño directo a la libre competencia, interdicción de la no discriminación y, facilitando el fraude en la contratación del sector público».

El recurso resultó desestimado con la argumentación de que «la opción elegida por el Legislador nacional de reputar como beneficiarios de los contratos reservados a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social no entra en colisión directa con la normativa comunitaria y desde luego, su interpretación laxa acoge el espíritu del artículo 20 de la Directiva y así se ha llevado a la disposición adicional cuarta, en el sentido de redundar en beneficio de la integración y del derecho al trabajo de las personas con discapacidad. *«No existen dudas de interpretación ni contravención de la normativa española frente a la norma comunitaria...»*. La resolución termina indicando: «Este Tribunal aprecia *que no concurre el juicio de relevancia* para elevar la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea»³⁹.

Pese a ello, el asunto llegará posteriormente al TJUE, porque el mismo recurrente (CONACEE, que agrupa a todos los Centros Especiales de Empleo) en otro pleito planteado ahora contra una Instrucción de la Diputación Foral de Gipuzkoa sobre contratos reservados, insistirá en sus argumentos. El TSJ del País Vasco sí aprecia relevancia europea y el asunto da lugar a la cuestión prejudicial enjuiciada en la Causa C 598/19, finalizada con sentencia de 6 de octubre 2021.

Los términos en los que queda resuelta la cuestión («El artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública... *debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro imponga requisitos adicionales a los enunciados en dicha disposición, excluyendo así de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados a determinados operadores económicos que cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición, siempre que dicho Estado miembro respete los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad*») si salvan el actual texto de la LCSP, lo hacen con carácter más que problemático.

En efecto, puesto que a ese fallo se llega mediante una exégesis del texto de la Directiva (para afirmar que «los requisitos que enumera el art. 20 apartado 1 no son taxativos... *los Estados miembros tienen la facultad de imponer, en su caso, requisitos adicionales* que deben cumplir las entidades a que se refiere esta disposición para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados»), seguido de la aplicación del *test* de proporcionalidad de la discriminación introducida por los requisitos exigidos por el Reino de España, la trascendencia del fallo queda condicionada en

39 *Vid.*, M. A. SANMARTÍN MORA., «¿La reserva de contratos puede circunscribirse exclusivamente a favor de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, y solo a estos, o debe incluir a las empresas de inserción?», www.obcp.es, consultada el 10 de mayo de 2021.

la medida en que «el órgano jurisdiccional remitente *deberá comprobar si los centros especiales de empleo de iniciativa social, debido a sus características específicas, están en condiciones de poner en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social* perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, lo que podría justificar objetivamente una diferencia de trato en relación con los centros especiales de iniciativa empresarial»⁴⁰.

En tal situación de *iure*, es fácil comprobar en las estadísticas más habituales que, en efecto, son los Centros Especiales de Empleo los que generan mayor nivel de empleo para los trabajadores discapacitados, como fácilmente cabía intuir (puesto que tales centros, legalmente, han de maximizar los puestos de trabajo reservados a discapacitados, hasta un mínimo del 70 por ciento). No resulta tan fácil acreditar que son principalmente los centros de *iniciativa social* los que participan mayoritariamente en la creación de tal empleo.

Por otra parte, debería tomar alguna relevancia el hecho de que la distinción entre centros especiales de empleo de *iniciativa social* fue expresamente introducida por la propia LCSP (DF 14.^a) a fin de «restringir» la reserva del derecho europeo a esa clase de operadores económicos. Tampoco es fácil advertir por qué, un operador que acredite que cumple los requisitos exigidos para ser calificado de centro especial de empleo (aunque no tenga la calificación *administrativa* de centro especial de iniciativa social) o acredite que cumple las condiciones objetivas propias de los centros, incluyendo compromisos de reinversión, deba quedar al margen de la reserva por la condición de sus promotores. ¿Añade algo a la finalidad de la reserva de contratos el carácter *social* de la iniciativa, cuando el operador cumple el resto de los requisitos? Si al margen de los condicionantes de ésta, un operador se vincula jurídicamente a cumplir y mantener los requisitos *objetivos* de los centros especiales de empleo de iniciativa social, ¿deberá quedar al margen de la reserva únicamente por el carácter del promotor?.

El juez europeo, influenciado por la defensa del Reino de España, no valora suficientemente el hecho de que la distinción entre un centro especial de empleo de *iniciativa social* y otros centros especiales de empleo pueda terminar siendo (por ejemplo, si el operador económico lo asume como decisión estatutaria) únicamente cuestión de simple «preferencia» por una u otra

40 Si bien, dice el Tribunal «no parece desprenderse que los operadores económicos constituidos con arreglo al Derecho de otros Estados miembros queden excluidos del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados previsto por dicha normativa española siempre que esos operadores cumplan los requisitos expresamente previstos en esta normativa para los centros especiales de empleo de iniciativa social», también corresponde al tribunal remitente «llevar a cabo las comprobaciones necesarias sobre este extremo». Es evidente que ello abre otra vertiente al asunto: La posible discriminación inversa, contra los operadores nacionales, de una normativa propia que, sin embargo, debe admitir la concurrencia de operadores no nacionales que cumplan condiciones equivalentes.

forma empresarial, casi al límite de lo que es contenido común del art. 19 de la propia Directiva 2014/24 y la neutralidad de la forma jurídica. El único argumento del tribunal (siguiendo la argumentación del Gobierno de España) es que «el requisito relativo al apoyo y a la participación, directa o indirecta, en más del 50 por ciento de entidades sin ánimo de lucro como el relativo a la obligación de reinvertir la totalidad de los beneficios en los centros especiales de empleo de iniciativa social... *parecen adecuados* para garantizar que tales centros especiales de empleo tengan como *objeto principal la inserción de las personas con discapacidad o desfavorecidas*, como exige el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24».

Pese a la aparente claridad de la sentencia, la doctrina que resulta de la misma, ni es definitiva ni es concluyente. Depende, en suma, de que la discriminación en favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social *se acredite como más eficaz* (¿cuantitativa o cualitativamente, es decir, logrando más nivel de empleo o logrando más nivel de empleo ordinario entre discapacitados?) en el cumplimiento de la finalidad propia de la reserva de contratos.

Con la excepción de «las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros», el TJUE no suele utilizar los desarrollos legislativos propios de cada uno de los Estados a la hora de interpretar el derecho europeo, lo cierto es que tanto los «*atelier proteges*» como formas similares de trabajo protegido, han dejado de ser los únicos destinatarios de la reserva de contratos públicos. La finalidad «asistencial» de estas formas, ceden parte de su campo en favor de operadores económicos cuya peculiaridad reside en el elevado número de trabajadores discapacitados o de difícil empleabilidad que acogen.

Quizá, en la opinión del TJUE haya pesado, precisamente este dato del derecho español, pues los centros especiales de empleo, todos ellos, están obligados a una alta plantilla de personal discapacitado (70 por ciento). En tales condiciones iniciales, no habría razón para discriminar entre ellos, salvo que la finalidad del art. 20 de la Directiva sea satisfecha mejor reservando (discriminando) sólo a ciertos centros especiales de empleo. Por ello, no deja de advertirse que el tribunal nacional debe «*comprobar* si tanto el hecho de que una entidad con ánimo de lucro participe mayoritariamente, directa o indirectamente, en un centro especial de empleo de iniciativa social, como la reinversión de solo una parte de los beneficios en dichos centros *permiten garantizar que estos sean capaces de alcanzar dicho objetivo de una manera tan eficaz* como lo permite la aplicación de los requisitos mencionados en el apartado anterior» (es decir, los requisitos de los centros de iniciativa social).

Hay, en la sentencia, un matiz de cierta importancia porque la lectura que realiza del art. 20 de la Directiva y la aceptación de la argumentación del Gobierno español («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 mejores posibilidades de integración y reintegración social y laboral de personas con discapacidad o desfavorecidas») se condicionan a que el juez nacional compruebe, justamente, estos últimos aspectos: Que tal forma jurídica propia de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social proporciona *mayor calidad al empleo y mejores posibilidades* de integración.

Si otro operador económico (Centro Social de Empleo de iniciativa empresarial), respecto del cual el TJUE ha apreciado en la comentada sentencia la existencia de una discriminación, demuestra en otro litigio que ofrece similares resultados en esos dos aspectos, la discriminación 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*».

V.- BIBLIOGRAFÍA

- ANGULO GARZARO, A.:** «La transposición del artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE a la Ley de contratos del sector público (LCSP) y su incidencia en la competencia. Especial referencia a los centros especiales de empleo de iniciativa social», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 3, 2019.
- ARROWSMITH, S.:** «The E. C. procurement Directives, national procurement policies and better governance: the case for a new approach», *European Law Review*, vol. 21, n.º 1, 2002, pp. 3-24.
- BERNAL BLAY, M. A.:** «Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 10 extra, 2008, pp. 211-252.
- BLÁZQUEZ ROMÁN, J. A., y RAMÍREZ HORTELANO, P.:** «Las cláusulas sociales en la contratación administrativa», *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 42, 2005, pp. 25-27.
- BURZACO SAMPER, M.:** «La contratación pública como instrumento activo de innovación social», *CIRIEC. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 33, 2018, pp. 259-294.
- CANALES GIL, A. y HUERTA BARAJAS, J. A.:** *Comentarios a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*, BOE: Madrid, 2018.
- CASTRO MARQUINA, G.:** «La implementación imperfecta de la compra social, ambiental e innovadora, supuestos y causas», en **J. M.ª GIMENO FELIU** (dir.) y **M.ª DEL C. DE GUERRERO MANSO** (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, pp. 237-283.

DÍEZ SASTRE, S.: «Las cláusulas sociales en la contratación pública», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 21, 2017, pp. 195-219.

DONCEL RODRIGUEZ, C.: «La reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción socio-laboral y su aplicación en el ámbito local», *Revista Digital CEMCI*, n.º 49, enero-marzo 2021 en <https://revista.cemci.org/numero-49/pdf/trabajos-de-evaluacion-1-la-reserva-de-contratos-a-centros-especiales-de-empleo-y-empresas-de-insercion-socio-laboral-y-su-aplicacion-en-el-ambito-local.pdf>

FONDEVILA ANTOLÍN, J.: «La reserva de mercado a empresas de inserción y centros especiales de empleo (disposiciones adicionales 4.ª y 48.ª LCSP)», en M.ª M. PARDO LÓPEZ y A. SÁNCHEZ GARCÍA (dir.), *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos: guía práctica profesional*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2019, pp. 83-98.

GALLEGO CÓRCOLES, I.: «La interpretación de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública», *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n.º 4, 2017, pp. 92-113.

GARCÍA MARTÍN, L.: «La incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos», en M.ª A. GONZÁLEZ BUSTOS (dir.) y J. L. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (coord.), *Agenda 2030, Desarrollo sostenible e igualdad*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, pp. 313-324.

GARRIDO JUNCAL, A.: «La contratación reservada y el concierto como forma de gestión de los servicios sociales: consideraciones críticas para una consolidación definitiva», en J. M.ª GIMENO FELIU (dir.) y M.ª DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, pp. 221-236.

GIMENO FELIÚ, J. M.ª.:

— «La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad», *Economía industrial*, n.º 415, 2020, pp. 89-97.

— «La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente», en J. M.ª GIMENO FELIÚ (dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2018, pp. 47-132.

— «La adjudicación de los contratos: la oferta económicamente más ventajosa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 10 extra, 2008, pp. 155-184.

MEDINA ARNÁIZ, T.: «La contratación pública estratégica» en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *La contratación pública estratégica en la contratación del sector público*, Tirant lo Blanch: Valencia, 2020, pp. 81-99.

MELERO ALONSO, E., y ESPÍN SÁEZ, M.: «El contrato administrativo como instrumento para ejercer políticas públicas. Fomento del empleo estable y contratación con empresas de trabajo temporal», *Revista jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 1, 1999.

MENDOZA JIMÉNEZ, J., ROMÁN CERVANTES, C. A., y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.:

— «La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados», *CIRIEC. Revista de economía pública, social y cooperativa*, n.º 97, 2019, pp. 213-244.

— «Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales», *CIRIEC. Revista jurídica de economía social y cooperativa*, n.º 33, 2018, pp. 295-332.

MESTRE DELGADO, J. F.: «Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental», *Revista de estudios de la administración local*, n.º 291, 2003, pp. 705-730.

MORENO MOLINA, J. A.: «La contratación pública social, estratégica y transparente», en M. ORTIZ GARCÍA (dir.), *Políticas públicas para fomentar una economía y sostenibilidad participativa*, Tirant lo Blanch: Valencia, 2021, pp. 75-107.

PÉREZ DELGADO, M., y RODRÍGUEZ PÉREZ, R. P.: «Los requisitos de aptitud para los contratos reservados de la D.A Cuarta de la LCSP se deben interpretar de forma restrictiva», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, n.º 171, 2021, pp. 85-88.

PERNAS GARCÍA, J. J. (dir.) y MEILÁN GIL, J. L. (pr.), *Contratación pública estratégica*, Thomson Reuters Aranzadi: Xunta de Galicia, Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2013, pp. 283-328.

SANMARTÍN MORA, M. A.: «¿La reserva de contratos puede circunscribirse exclusivamente a favor de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, y solo a estos, o debe incluir a las empresas de inserción?», www.obcp.es, consultada el 10 de mayo de 2021.

SENDRA PÉREZ, E.: «Disposición adicional cuarta. Contratos reservados», en M. Á. RECUERDA GIRELA (dir.), *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2018, p. 1962-1969.

TARDÍO PATO, J. A.: «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 J. M.^a GIMENO FELIU (dir.) y M.^a DEL C. DE GUERRERO MANSO (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2020*, Thomson Reuters Aranzadi: Navarra, 2021, pp. 205-220.

CAPÍTULO XIV

LA CONECTIVIDAD DE LOS TERRITORIOS RURALES COMO PREMISA PARA EL FOMENTO DE LA DINAMIZACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ÁREAS CON DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS: MÁS ALLÁ DE BRECHAS Y PROMESAS¹

José Luis Domínguez Álvarez

*Personal Investigador en Formación (FPU²)
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca*

Paula María Tomé Domínguez

*Personal Investigador en Formación (FPU³)
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca*

SUMARIO. I.- LA URGENCIA DE REPENSAR EL TERRITORIO EN CLAVE TECNOLÓGICA Y FRENAR LA DESCONEXIÓN RURAL. II.- LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS TERRITORIOS RURALES EN LA POLÍTICA DE RETO DEMOGRÁFICO. 2.1.- La Estrategia Nacional de Reto Demográfico y el

-
- 1 El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de I+D+i «La Despoblación en España: de reto demográfico a reto territorial» (PID2020-114554RB-I00), dirigido por el PROF. DR. JAVIER ESPARCIA PÉREZ y del Proyecto «Régimen jurídico de los canales cortos de comercialización agroalimentaria como recurso de desarrollo rural (COADER)» de la Universidad de Salamanca, dirigido por el PROF. DR. MARCOS M. FERNANDO PABLO.
 - 2 Personal Investigador en Formación del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca. FPU17/01088, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y miembro del Grupo de Investigación Reconocido «Next Generation UE–Derecho Administrativo» (NEGUEDA).
 - 3 Personal Investigador en Formación del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca (FPU20/01381, Ministerio de Universidades) y miembro del Grupo de Investigación Reconocido «Next Generation–Derecho Administrativo EU» (NEGUEDA).

objetivo prioritario de alcanzar la plena conectividad territorial. 2.2.- El reflejo de la digitalización y la sostenibilidad de los territorios rurales en los Fondos *Next Generation EU*. 2.3.- Transición digital para lograr la vertebración social y económica del medio rural: algunos apuntes al hilo del Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico. III.- LA PROVISIÓN DE CONECTIVIDAD DIGITAL EN LA UE: DE RECOMENDACIONES A PRECEPTOS VINCULANTES. «ITINERARIO HACIA LA DÉCADA DIGITAL». IV.- FIBRA ÓPTICA Y 5G. 4.1.- Instrumentos y técnicas jurídicas para su provisión: especial atención a la (no) extensión de 5G en el medio rural. V.- CONCLUSIONES. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

I.- LA URGENCIA DE REPENSAR EL TERRITORIO EN CLAVE TECNOLÓGICA Y FRENAR LA DESCONEXIÓN RURAL

La problemática de la despoblación de los territorios rurales y el reto demográfico no es una cuestión novedosa⁴. En las últimas décadas son muchos los estudios⁵ que se han adentrado en el análisis de las razones y circunstancias que han propiciado este progresivo proceso de vaciamiento demográfico⁶

4 En los últimos años esta cuestión ha suscitado multitud de obras literarias de reconocido éxito que han contribuido sobremanera a situar el foco de atención en la agónica situación que padece la España rural, un claro ejemplo de esta tendencia lo encontramos en: DEL MOLINO, S.: *La España Vacía: viaje por un país que nunca fue*, Turner Noema, Madrid, 2016; LÓPEZ ANDRADA, A.: *El viento derruido*, Almuzara, Madrid, 2017; CERDÁ, P.: *Los últimos: voces la Laponia española*, Pepitas de Calabaza, Madrid, 2017; SÁNCHEZ, M.: *Tierra de mujeres: una mirada íntima y familiar del mundo rural*, Seix Barral, Barcelona, 2019; CAMPO VIDAL, M.: *La España despoblada: crónicas de emigración*, Sagesse, Madrid, 2020; TAIBO, C.: *Iberia vaciada: Despoblación, decrecimiento, colapso*, Catarata, Madrid, 2021, etc.

5 También dentro de la doctrina administrativista esta cuestión ha suscitado recientemente un profundo interés, como demuestran algunas de las últimas obras colectivas elaboradas: GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.): *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2019, 571 pp.; FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.): *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, 378 pp.; SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (Dirs.): *Derecho y dinamización e innovación rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, 633 pp., etc.

6 Un análisis del complejo proceso de la evolución demográfica de los territorios rurales puede verse en COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA NAVARRO, V.J.: *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España Rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019.

Entre nosotros, desde una perspectiva eminentemente jurídica, pero intentando sintetizar la evolución histórica de la lucha contra el despoblamiento rural en España, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F.: «La lucha contra la despoblación rural», *Anuario del Gobierno Local*, 2019, n.º 1, pp. 125-147.

que asola, sin aparente solución de continuidad, las comunidades rurales de buena parte de la geografía peninsular. Entre este conjunto de estudios cobran especial relevancia aquellos que inciden en la necesidad de poner de relieve los importantes desequilibrios territoriales existentes y las profundas brechas de desigualdad que laten en el corazón del proceso de despoblación de las áreas rurales con importantes desafíos demográficos. A este respecto, especialmente clarificadoras y reconfortantes resultan las palabras de CAMARERO RIOJA para quien los desequilibrios territoriales entre las áreas urbanas y el medio rural obedecen a una concatenación de «círculos viciosos», a saber: «el círculo del declive demográfico que deteriora la posibilidad de revitalización poblacional de muchas áreas rurales (migración juvenil, envejecimiento); el círculo de la accesibilidad (precarización de infraestructuras, erosión del potencial económico); el círculo de la formación (bajo nivel educativo, descualificación, baja empleabilidad); y el círculo del mercado de trabajo (precarización del empleo local, emigración profesional y pérdida de talento)»⁷.

En efecto, hablar de la España rural, lejos de intereses partidistas y pretensiones electoralistas, exige hacer alusión a una realidad tangible, invisibilizada, propiciada por la inacción del conjunto de las Administraciones públicas⁸ y el abandono sistemático y orquestado de una parte importante de la población⁹. Ante esta tesitura, urge repensar el modelo de intervención

7 Vid. CAMARERO RIOJA, L.: «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por la España desigual», *Panorama Social*, 2020, n.º 31, p. 70

8 En contraposición, existen autores de reconocido prestigio que, sin negar el problema de la despoblación rural en España, defienden que no se sostiene que nos encontremos en un momento de extrema gravedad, al tiempo que aseveran que «el vendaval de la despoblación rural vino causado por una combinación compleja de factores tecnológicos, empresariales, territoriales y sociales, mucho más que por una serie de acciones u omisiones políticas». Vid. COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA NAVARRO, V.J.: «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2019, p. 77.

9 El número de personas empadronadas en municipios rurales, es decir, aquellos que poseen menos de 30.000 habitantes y cuya densidad poblacional es inferior a 100 habitantes por km², es de 7.538.929 personas, según datos del censo de 2020, lo que supone el 15,9 % de la población española. El medio rural se extiende sobre 424.220 km² y su densidad poblacional es de 17,8 habitantes por km². El territorio rural abarca, por tanto, una gran parte de la superficie de España, representando el 84,0 % del total. Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Análisis y prospectiva en medio ambiente, agricultura, pesca, alimentación y desarrollo rural*, Madrid, 2021, p. 17. Disponible en: <https://bit.ly/33okuwQ>

pública con la finalidad de dignificar las comunidades rurales¹⁰, dinamizar las economías locales, garantizar la custodia del territorio y avanzar en la conquista de la ansiada cohesión social y territorial¹¹.

En este difícil contexto, es preciso clarificar la conveniencia de *repensar* el territorio en clave tecnológica, habida cuenta de los nuevos horizontes que plantea la completa transformación digital de las sociedades rurales, la cual se presenta en nuestros días como una auténtica palanca transformadora indispensable para alcanzar la ansiada revitalización de las comunidades rurales¹² y el fortalecimiento de las economías locales¹³. No en vano, desde los albores de la añeja política de desarrollo rural sostenible se han destinado innumerables esfuerzos a potenciar la digitalización y modernización del sistema agroalimentario y el sector forestal, entre otras cuestiones, propósito en el que todavía persisten con ahínco el conjunto de las Administraciones públicas¹⁴.

10 Vid. FERNANDO PABLO, M.M.: «Devolver el alma a los pueblos: el encuentro “Rural Renaissance”», *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 7, n.º 2, 2019, p. 11.

11 Corregir los desequilibrios territoriales se presenta en nuestros días como uno de los desafíos más acuciantes para evitar la quiebra del Estado social y democrático de Derecho. En palabras de SANZ LARRUGA, «siendo la «cohesión territorial» una de las ideas claves en la misma Constitución Española de 1978, más particularmente el principio de «solidaridad interterritorial» consagrado en el art. 138.1 de esta Norma Fundamental, sin embargo, no ha dado los frutos esperados. Ni el desarrollo del «Estado de las Autonomías», ni el impresionante despliegue de los Fondos estructurales procedentes de la Unión Europea, han servido eficazmente a corregir los desequilibrios territoriales en nuestro país». Vid. SANZ LARRUGA, F.J.: «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas, pero necesarias respuestas desde el Derecho», en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (Dir.), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 32.

12 Como ha puesto de relieve la consulta pública sobre la visión a largo plazo del medio rural, en los próximos 20 años, el atractivo de las zonas rurales dependerá en gran medida de la disponibilidad de la conectividad digital, de los servicios básicos y de los servicios electrónicos y de la reducción de la huella del sector agrario en el clima y el medio ambiente. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Factual summary of the public consultation on the long-term vision for rural areas*, Bruselas, 2021, p. 4. Disponible en: <https://bit.ly/3KH-Mexq>

13 En efecto, impulsar una transformación digital inclusiva, permitirá reducir las brechas digitales existentes entre los espacios rurales y el resto del territorio. El fomento de la digitalización presenta igualmente importantes oportunidades para la descentralización de la actividad y el desarrollo socioeconómico del medio rural.

14 Sin ir más lejos, el 10 de diciembre de 2021, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación llevó a cabo la presentación del II Plan de Acción 2021-2023 de la Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y del Medio Rural, iniciativa que prevé la puesta en marcha de 21 actuaciones con un importe de 64 millones de euros.

Pese a todo ello, la desconexión digital¹⁵ sigue siendo patente en la mayor parte del medio rural español¹⁶, dificultando una mayor y mejor prestación de servicios, imposibilitando el arraigo de la innovación y minimizando las posibilidades de atracción poblacional de los territorios rurales al obstaculizar el despliegue de fenómenos tan relevantes como el teletrabajo¹⁷ o el *e-commerce*. Ciertamente, los desequilibrios latentes en la prestación de servicios públicos esenciales (transporte, conectividad a internet, telefonía móvil, etc.), los cuales, privados de la masa crítica de demanda imprescindible para rentabilizar su mantenimiento, no solamente han terminado por añadir un nuevo y decisivo factor que no solamente acelera el abandono de las áreas rurales, sino que además imposibilitan el asentamiento de nuevos pobladores que permitan equilibrar el saldo demográfico de este preciado entorno¹⁸.

Esta carencia generalizada de servicios esenciales en el medio rural es especialmente visible en el ámbito de la conectividad y las telecomunicaciones¹⁹.

-
- 15 En este punto, conviene señalar que «la digitalización del medio rural, es decir, la incorporación efectiva, extendida y compartida de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el territorio, es un elemento clave para luchar contra la despoblación. Existen numerosos ejemplos y buenas prácticas con acciones y proyectos compartibles y replicables. La mayoría se centran en mejorar la producción agraria, ganadera y forestal, pero no se pierde de vista la formación, el teletrabajo, la mejora de los servicios sociales y el afianzamiento de mujeres y jóvenes en el territorio». Vid. RICO NIETO, J.: «La digitalización es una pieza clave en la lucha contra la despoblación», en *Desarrollo rural y sostenible*, n.º 43, 2020, p. 14.
- 16 Según datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-la Mancha y Andalucía, el porcentaje de hogares desconectados se sitúa por encima del 10 %, lo que supone un importante número de familias carentes de internet en las zonas rurales. Vid. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares 2019*, Madrid, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2V5bxE0>
- 17 Según indica el Banco de España, la estimación del número potencial de empleos que podrían realizarse desde casa muestra que aproximadamente el 60 % de los empleos de los grupos de ocupaciones cualificadas podrían realizarse mediante teletrabajo. Vid. BANCO DE ESPAÑA, «El teletrabajo en España», *Boletín económico*, n.º 2, 2020, p. 13. Esta cuestión ha sido analizada con mayor grado de detalle en DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L., «El impulso del teletrabajo en la España vacía(da) en la era post COVID-19: del mito al logos», en RODRÍGUEZ AYUSO, J.F y ATIENZA MACÍAS, E. (Coords.), *El nuevo marco legal del teletrabajo en España. presente y futuro, una aproximación multidisciplinar*, Wolters Kluwer, 2021, pp. 389-409.
- 18 Vid. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: «El agotamiento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural», en FERNANDO PABLO, M.M., y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.), *Rural Renaissance, Derecho y Medio Rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 219-220.
- 19 Si bien es cierto que, a la vista de la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares del Instituto Nacional de Estadística, se observa una evolución positiva hacia la plena conectividad del territorio, conviene subrayar que la brecha digital en los municipios del medio rural sigue perdurando y la realidad es bien distinta. Téngase en cuenta que la encuesta utiliza como referencia aquellos municipios con una población igual o superior a los 10.000 habitantes, algo que choca frontalmente con la dimensión de los municipios que pueblan la realidad rural, los cuales

Si bien es cierto que España cuenta actualmente con una buena conectividad, gracias a la amplia disponibilidad de redes de banda ancha fija y móvil rápidas y ultrarrápidas, tal y como atestiguan los resultados del Índice de Economía y la Sociedad Digitales (DESI)²⁰, aún persiste en el medio rural una carencia de infraestructuras de comunicaciones análogas en calidad, capacidad y velocidad a las existentes en las áreas urbanas²¹.

Sin ir más lejos, de conformidad con los últimos datos facilitados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital sobre cobertura de banda ancha en España, se observa la persistencia de una brecha en los municipios rurales, no solo en lo que se refiere al acceso a Internet de alta velocidad, sino también en la forma en la que se produce la llegada de la señal. Atendiendo al tipo de plataforma tecnológica, los datos muestran cómo las mayores brechas se producen en la fibra óptica con tecnología FTTH²² y en la híbrida HFC²³, existiendo un amplio margen de mejora en este terreno. Sin embargo, tanto en las redes móviles 4G (LTE)²⁴ como 3,5G (UMTS con HSPA)²⁵ los municipios rurales alcanzan una cobertura próxima al 100 %, aunque estos resultados no permiten conocer la problemática que persiste en las zonas más remotas y en los municipios más despoblados²⁶.

representan la inmensa mayoría en comunidades autónomas como Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha o Aragón. Según datos del último informe de Cobertura de Banda Ancha publicado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, un 13,4 % de las zonas rurales en España no tiene acceso a Internet de al menos 30 Mbps de velocidad a través de redes terrestres. Este dato, aunque refleja un avance significativo en la penetración de cobertura en la España rural no cumple con el objetivo estatal de conectar con Internet de banda ancha al 90% de los ciudadanos de estos núcleos, reto que estaba previsto alcanzar antes del 1 de enero de 2020. Además, esta situación se agrava para 1,82 millones de hogares que apenas puede acceder a una conexión ADSL a 2 Mbps de velocidad, de acuerdo al mismo estudio. *Cfr.* MARTÍN, E.: «El acceso a Internet, un servicio obligatorio en todo el medio rural», en *Vida Rural*, n.º 156, 2002, pp. 44-45.

20 Desde 2014 la Comisión Europea supervisa los avances digitales de los Estados miembros y publica anualmente los informes del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales. Según el informe correspondiente al año 2021, España ocupa el puesto número 9 de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea.

21 *Vid.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Un medio rural vivo y sostenible. Informe 02/2021, aprobado en sesión extraordinaria del Pleno de 7 de julio de 2021*, Madrid, 2021, p. 67.

22 Un hogar tiene cobertura FTTH (fibra hasta el hogar) si puede conectarse a la red de fibra sin necesidad de desplegar nueva infraestructura de fibra, exceptuando la propia acometida.

23 La cobertura híbrida de fibra coaxial (HFC) se refiere a una red que incorpora tanto fibra óptica como cable coaxial para crear una red de banda ancha.

24 Un hogar tiene cobertura LTE si se encuentra en el área de cobertura de al menos una red móvil actualizada a 4G.

25 Un hogar dispone de cobertura UMTS con HSPA si pertenece al área de cobertura de al menos una red móvil actualizada a 3,5G.

26 *Vid.* MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL: *Cobertura de banda ancha en España en el año 2020*, Madrid, 2021, pp. 9-10.

Respecto a la velocidad de conexión, el 89,8 % de los territorios rurales tiene cobertura de 30 Mbps (frente al 95,2 % en el conjunto del territorio). Sin embargo, la cobertura rural en velocidades de 100 Mbps o superior es todavía del 63 %, existiendo un diferencial respecto al conjunto del territorio de 25 puntos porcentuales. Es decir, algo menos de dos tercios de los municipios rurales tiene acceso a Internet a velocidades superiores a 100 Mbps, lo que representa 3,3 millones de los 18 millones de hogares españoles²⁷.

Esta perniciosa tendencia contrasta con la importancia capital que reviste garantizar el acceso de la ciudadanía y las empresas a los servicios de telecomunicaciones como presupuesto para corregir el tradicional aislamiento de los núcleos rurales, favoreciendo la cohesión económica y social, así como la vertebración del territorio. En este sentido, el Consejo Económico y Social señala que *«la utilización de internet, especialmente a través de la banda ancha, facilita el acceso de la población a la información y a un gran número de servicios, al tiempo que posibilita la comercialización de los productos desde y hacia los núcleos rurales. Disminuye la dependencia de las infraestructuras físicas de transporte, en la medida en que posibilita el comercio electrónico, el desarrollo de la Administración electrónica, la provisión de servicios de salud en línea, la teleformación, o el teletrabajo, contribuyendo, por tanto, a fijar la población. Sin embargo, a pesar de haberse producido importantes avances en este ámbito, continúa existiendo una brecha digital entre las zonas urbanas y rurales. Así, persisten dificultades y carencias en la cobertura y la calidad de los servicios de telecomunicaciones, especialmente en las conexiones de banda ancha (acceso, velocidad y calidad del acceso) y, en menor medida, en la cobertura de la telefonía móvil y en el acceso a los contenidos multimedia de la televisión y la radio»*²⁸.

Todo ello, hace necesario intensificar los esfuerzos en las zonas rurales a fin de garantizar la misma capacidad de las redes de telecomunicaciones de alta velocidad, contribuyendo así al fomento de un modelo de desarrollo territorial sostenible y cohesionado, que permita desdibujar las brechas de existentes entre las diferentes regiones geográficas y que posibilite el

27 Persisten, de igual forma, diferencias en el equipamiento de las viviendas rurales de productos TIC respecto de las urbanas, especialmente en ordenadores de sobremesa, portátiles y tablet, si bien la disponibilidad de teléfonos móviles se habría igualado prácticamente en el conjunto del territorio, siendo incluso superior el porcentaje de viviendas que únicamente dispone de teléfono móvil en los núcleos de menos de 10.000 habitantes. *Vid. op. cit.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Un medio rural...*, p. 69.

28 *Vid.* CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *El medio rural y su vertebración social y territorial. Informe 01/2018, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 24 de enero de 2018*, Madrid, 2018, p. 151.

establecimiento de una auténtica alianza rural-urbana²⁹. Con este objetivo, aprovechando el marco de oportunidad que propician el despliegue de los fondos *Next Generation EU* (NGEU), la paulatina implementación de la Estrategia Nacional de Reto Demográfico, y la aprobación de textos de carácter programático y con visos de convertirse en instrumentos vinculantes a este respecto, en el seno de la UE («Itinerario hacia la Década Digital»³⁰), en los últimos meses hemos asistido a la puesta en marcha por parte de las distintas Administraciones públicas de diferentes actuaciones e iniciativas de especial transcendencia para la materia objeto de estudio, a cuyo análisis crítico se destinan las próximas páginas.

II.- LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS TERRITORIOS RURALES EN LA POLÍTICA DE RETO DEMOGRÁFICO

La conectividad es imprescindible para el funcionamiento y aplicación de los procesos de digitalización de las sociedades rurales. Bajo esta premisa, garantizar la plena cobertura de telefonía móvil y la conexión a internet de banda ancha, rápida, accesible y en condiciones de equidad en todo el territorio se convierte en uno de los objetivos transversales prioritarios de la política de reto demográfico³¹. Consciente de la importancia capital que reviste esta cuestión, esta idea se refleja igualmente en el primer eje de la Estrategia España Digital 2025, la cual persigue garantizar una conectividad digital adecuada en todo el territorio, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas y marcándose para ello el objetivo de que en el año 2025 el 100 % de la población disponga de una cobertura de 100 Mbps³².

29 Vid. SANZ LARRUGA, F.J.: «Diseñar la ciudad en conexión con lo rural. La necesidad de promover una “alianza rural-urbana” sostenible», en BARRERO RODRÍGUEZ, C. y SOCIAS CAMACHO, J. (Coords.), *La Ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2020, pp. 563-574.

30 Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030», COM (2021) 574 final.

31 Recuérdese en este punto que la celeberrima Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (LDSMR) ya establecía entre sus objetivos prioritarios la necesidad de «[d]otar al medio rural, y en particular a sus núcleos de población, de las infraestructuras y los equipamientos públicos básicos necesarios, en especial en materia de transportes, energía, agua y telecomunicaciones» (art. 2.2.b).

32 Para ello se centra en tres medidas: el Plan de Conectividad Digital, entre cuyas líneas estratégicas se encuentra la Conectividad para la vertebración económica, social y territorial; el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones (mediante el que se prevé llevar a cabo la transposición de la Directiva 2018/1972, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicacio-

2.1.- La Estrategia Nacional de Reto Demográfico y el objetivo prioritario de alcanzar la plena conectividad territorial

Con fecha 29 de marzo de 2019, el Consejo de Ministros aprobó un importante Acuerdo sobre las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico³³, elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico³⁴, adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Dichas Directrices plantean una Estrategia de carácter global y transversal, desde una perspectiva multidisciplinar y con la participación de todos los departamentos a través del trabajo de un grupo interministerial, incorporando la perspectiva demográfica en el análisis de las diferentes actuaciones sectoriales³⁵.

Con todo ello, las Directrices centran su atención en clarificar las tres cuestiones demográficas esenciales acordadas en la IV Conferencia de Presidentes, a saber: despoblación, envejecimiento y efectos de la población flotante. Asimismo, recoge un diagnóstico de las principales variables de población en España, presentado previamente a las Comunidades Autónomas.

El texto de la Estrategia marca como objetivo general sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio. Para ello, esta-

nes Electrónicas) y el Plan de atracción de infraestructuras digitales transfronterizas. *Vid.* MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL: *España Digital 2025*, Madrid, 2020, pp. 16-20. Disponible en: <https://bit.ly/33Hh9cT>

- 33 La XIV Conferencia de Presidentes Autonómicos, celebrada el 30 de julio de 2021 en Salamanca, abordó el Reto Demográfico como uno de los temas centrales, junto con el Fondo de Recuperación de la Unión Europea y los avances en la ejecución del Plan de 130 Medidas frente al Reto Demográfico, aprobado en Comisión Delegada del 16 de marzo de 2021, puestas en marcha en el marco de la Estrategia Nacional, en aplicación de las Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.
- 34 En este sentido, recuérdese que el Gobierno de España aprobó el Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento, y al que corresponde la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico y aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos de la población flotante.
- 35 La Conferencia Sectorial de Reto Demográfico fue constituida en virtud del Acuerdo adoptado en la primera reunión de dicha Conferencia Sectorial celebrada el 23 de julio de 2020, al amparo del art. 147 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como órgano de cooperación y de composición multilateral frente al reto demográfico.

blece siete objetivos transversales, a saber: alcanzar la plena conectividad territorial; establecer unos servicios básicos para todos en condiciones de equidad; promover la incorporación de la perspectiva territorial en la elaboración de leyes, planes y programas; apostar por la simplificación normativa para los pequeños municipios; poner en valor la imagen de los territorios con riesgo demográfico; potenciar la incorporación de los factores demográficos en la responsabilidad social del sector privado; y alinear la Estrategia con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

En lo que respecta a las líneas de acción prioritarias³⁶, las directrices contemplan, en primer término, un conjunto de actuaciones orientadas a afrontar la despoblación de las áreas rurales, entre las que se encuentran garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad; mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento; así como a favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.

En segundo lugar, las directrices generales esbozan una serie de iniciativas prioritarias con las que se pretende dar respuesta al reto demográfico y afrontar los desequilibrios de la pirámide poblacional³⁷. En este sentido, se apuesta por fortalecer la coordinación de las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio; apoyar el impulso de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional; facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio; garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea; asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia; trabajar, en coordinación con la Unión Europea, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio; así como por facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

Especialmente relevantes son las previsiones en materia de mejora de la conectividad territorial³⁸, al incorporar la continuidad y renovación del pro-

36 Vid. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 70-73.

37 El diagnóstico general no es suficiente cuando se pretende abordar un problema de semejante dimensión histórica, por ello es preciso delimitar la intensidad del fenómeno en las distintas provincias y territorios afectados, para calibrar mejor su posición actual y ajustar el tipo de políticas que deban llevarse a cabo. Cfr. BANDRÉS, E. Y AZÓN, V., *La despoblación de la España Interior*, Funcas, Madrid, 2021.

38 Vid. COMISIONADO DEL GOBIERNO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO: *Directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2019, pp. 44-46.

grama PEBA-NGA³⁹, la puesta en marcha del Plan 800⁴⁰, el establecimiento de un programa de ayudas de fomento de la demanda de banda ancha fija a 30 Mbps, el fortalecimiento del programa «Escuelas conectadas»⁴¹ o el impulso del Plan «Territorios Rurales Inteligentes»⁴².

De igual forma, las directrices generales destinan buena parte de sus esfuerzos a gestionar los efectos que la población flotante posee en los territorios rurales, orientando la actuación de los poderes públicos hacia la prestación efectiva de servicios básicos para la población residente y pendular en todo el territorio, asegurando en todo momento el correcto dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

2.2.- El reflejo de la digitalización y la sostenibilidad de los territorios rurales en los Fondos *Next Generation EU*

El Plan de Recuperación para Europa⁴³ aprobado por las Instituciones europeas con el firme propósito de ayudar a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de la COVID-19 supone, con un importe

-
- 39 Programa de ayudas para el despliegue de banda ancha en las denominadas zonas blancas, en las que no está previsto despliegue de banda ancha de muy alta velocidad (acceso superior a 30 Mbps en los siguientes tres años).
- 40 Cfr. Orden ECE/1166/2018, de 29 de octubre, por la que se aprueba el Plan para proporcionar cobertura que permita el acceso a servicios de banda ancha a velocidad de 30 Mbps o superior, a ejecutar por los operadores titulares de concesiones demaniales en la banda de 800 MHz.
- 41 Programa para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los centros docentes españoles que prevé dar conectividad a más de 5,25 millones de alumnos y más de 16.500 centros docentes españoles no universitarios sostenidos con fondos públicos.
- 42 El Plan pretende contribuir a resolver dos problemas ligados a la despoblación y el reto demográfico como son: 1) la provisión de todos los servicios públicos a una población escasa y dispersa, con mayores costes y especificidades, y 2) la transformación del modelo de desarrollo económico que atraiga a la población, la rejuvenezca y aproveche las oportunidades y riqueza del ámbito rural.
- 43 El instrumento **Next Generation EU** se divide a su vez en dos mecanismos principales: el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021), con el que, a través de préstamos y subvenciones, se pretende apoyar las reformas e inversiones previstas por los Estados miembros en sus planes de recuperación y resiliencia, y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) que amplía las medidas ya puestas en marcha en respuesta al SARS-CoV-2 a través de los Programas Operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); el Fondo Europeo Social (FSE), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

de 1,8 billones de euros, el mayor paquete de estímulo jamás financiado a través del presupuesto de la Unión Europea⁴⁴, representa además una oportunidad sin precedentes para revitalizar las áreas rurales.

Como es sabido por todos, con la finalidad de instrumentalizar y planificar el importante volumen de inversiones procedentes de este hito en el proceso de integración europea, el Gobierno de España presentó con fecha 7 de octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede»⁴⁵ (en adelante PNRTR), el cual se sustenta en cuatro ejes prioritarios, como son la transición ecológica⁴⁶, la transformación digital, la promoción de la igualdad de género y el fomento de la cohesión social y territorial⁴⁷. Para ello, el Plan contiene 212 inversiones y reformas⁴⁸ divididas en diez grandes políticas «palanca o tractoras»⁴⁹ de reforma estructural, alineadas

44 Las partidas adicionales previstas en el presupuesto a largo plazo, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea, junto con el instrumento temporal **Next Generation EU**, dotado con un importe de 750 mil millones de euros, ayudaran a reconstruir la Europa posterior al COVID-19, permitiendo avanzar con paso firme hacia una Europa más ecológica, digital y resiliente.

45 El 16 de junio de 2021, la Comisión Europea escenificó la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por España, el cual representa un montante total de 69.500 millones de euros en transferencias directas, que se podrán ampliar hasta más de 140.000 en créditos, si fuera necesario, hasta 2026.

46 A este respecto, conviene señalar que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede» no solamente se inspira y elabora sobre la base de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, sino que además contempla entre sus líneas directrices un apartado específico bajo la nomenclatura «España verde», con la finalidad de mitigar los enormes costes sociales y económicos, tanto para las economías domésticas como para empresas y presupuestos públicos (riesgos sanitarios y geoes-tratégicos) derivados de la crisis ambiental asociada al cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

47 Estos ejes se concretarán en varios objetivos como, por ejemplo: digitalización de más de un millón de pymes, formación de más de 2,6 millones de personas en competencias digitales, extensión de la banda ancha al 100 % de la población, despliegue eficaz del 5G, impulso de 165 destinos turísticos sostenibles, rehabilitación de más de un millón de viviendas, alcanzar una flota de 250.000 vehículos eléctricos, despliegue de más de 100.000 puntos de recarga y completar los corredores ferroviarios Atlántico y Mediterráneo.

48 Buena parte de esas reformas se han comenzado a implementar por parte del Ejecutivo español durante el primer y el segundo semestre de 2021. España ha sido el primer país de la Unión Europea en recibir el primer desembolso vinculado a hitos y objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia Europeo (27 de diciembre de 2021), por un montante de 10.000 millones de euros ligados al cumplimiento de 52 objetivos del PNRTR. Entre las metas cumplidas figuran la ley sobre cambio climático y transición energética, la reforma del sistema de ingreso mínimo vital, la normativa para reducir la temporalidad en el sector público, el plan de digitalización de pymes y la estrategia de promoción del 5G.

49 Estas diez políticas palanca son: agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura; infraestructuras y ecosistemas resilientes; transición energética justa e inclusiva; una Administración para el siglo XXI; modernización y digitalización

con las prioridades generales del NGEU, con la finalidad de incidir directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación del tejido económico y social español.

Dentro de estas diez grandes políticas tractoras destaca, en primer término, el impulso de la vertebración y la cohesión territorial, bajo la etiqueta «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura»⁵⁰, la cual incorpora un conglomerado de medidas específicas para la España despoblada, con la finalidad de impulsar la innovación social y territorial y facilitar el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, la fijación de población, la atracción de talento, la prestación de servicios, así como un uso sostenible de los recursos endógenos.

Con la finalidad de alcanzar estos ambiciosos objetivos, el PNRTR, establece tres componentes diferenciados que vehicularán las inversiones a implementar en los próximos años, como son:

- a) ***Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.*** El objetivo fundamental de este componente es impulsar la descarbonización de la movilidad urbana, la mejora de la calidad del aire y de la calidad de vida en las ciudades. Para ello, se prevé el despliegue de un plan de choque con medidas dirigidas al propio tejido de la ciudad y a sus infraestructuras, así como a la potenciación y optimización del transporte urbano y metropolitano, sin olvidar el impulso a la electrificación de la movilidad y la mejora de la calidad del aire.
- b) ***Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana.*** Este componente tiene como objetivos principales el impulso a la rehabilitación del parque edificado en España⁵¹, en línea con la *Renovation*

del ecosistema de nuestras empresas; pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo del Sistema Nacional de Salud; educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; nueva economía de los cuidados y políticas de empleo; impulso de la industria de la cultura y el deporte; y modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

- 50 Representa una inversión de 14.407 millones de euros, o lo que es lo mismo, el 20,7 % de los fondos gestionados a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España Puede». *Vid.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede»*, Madrid, 2020, p. 118.
- 51 Como objetivo específico busca conseguir unas tasas de rehabilitación energética significativamente superiores a las actuales que permitan adelantar el cumplimiento de los objetivos de rehabilitación contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y en la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE). *Vid. op. cit.* PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Plan de Recuperación...*, p. 145.

*Wave europea*⁵², así como el incremento del parque de vivienda en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, contribuyendo a la activación de este sector y a la generación de empleo y actividad en el corto plazo. Para ello, se implementará la Agenda Urbana Española, potenciando la vivienda en alquiler social e impulsando la actividad de rehabilitación y regeneración urbana como pieza clave en la reactivación del sector de la construcción e inmobiliario, lo que permitirá avanzar en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales en materia de energía y clima, y de digitalización⁵³.

c) **Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.** Consciente de que los sectores agroalimentario y pesquero juegan un papel fundamental en la gestión eficiente de los recursos naturales, en línea y como complemento de la nueva Política Agrícola Común (PAC), el Plan prevé un conjunto de reformas para mejorar la gestión de regadíos, de la ganadería y la revalorización de los suelos agrícolas, impulsando la digitalización⁵⁴ y las cadenas de valor verdes a lo largo de todo el ciclo de producción, distribución, consumo y reutilización. Asimismo, en línea con la nueva política europea de pesca, se prevé el desarrollo de la economía azul y reformas tendentes a la explotación sostenible de los caladeros, la protección de la biodiversidad y de la riqueza de las zonas marinas.

No obstante, conviene señalar que fruto de la importancia que posee la transformación digital de las áreas rurales, las inversiones en esta materia no se limitan simplemente a la digitalización del sector agroalimentario y pesquero, sino que se plantea con carácter transversal como una medida estra-

52 En 2020 la Comisión Europea publicó una nueva estrategia para impulsar la renovación denominada «A Renovation Wave for Europe—Greening our buildings, creating jobs, improving lives». Esta estrategia tiene como objetivo duplicar las tasas anuales de renovación energética durante los 10 próximos años. Además de reducir las emisiones, estas renovaciones mejorarán la calidad de vida de las personas y contribuirán a crear multitud de empleos verdes adicionales en el sector de la construcción. *Vid. COMISIÓN EUROPEA: A Renovation Wave for Europe—Greening our buildings, creating jobs, improving lives*, Bruselas, 2020 [COM/2020/662 final].

53 De forma adicional, se incluye un paquete dirigido específicamente a actuaciones en municipios y núcleos de menos de 5.000 habitantes, contribuyendo a abordar el Reto Demográfico desde la regeneración urbana y rural.

54 Para ello, la Administración General del Estado prevé impulsar un proyecto tractor en el sector agroalimentario que contemplará, entre otras actuaciones, la producción con foco en eficiencia productiva y logística, la mejora de la relación con el cliente y el impulso de una Industria Transformadora 4.0. Asimismo, se apostará por mejorar la trazabilidad, la seguridad alimentaria y la calidad e información al consumidor, así como la medición y el control de impactos ambientales mediante el uso de la tecnología, la interoperabilidad de los datos, o el fomento del emprendimiento en el territorio. *Vid. op. cit. MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, España Digital 2025*, p. 59.

tégica, lo que tiene su reflejo, por ejemplo, en la «Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora»⁵⁵, quinta política tractora que más allá de concebir la actividad comercial como uno de los sectores productivos estratégicos del país, contempla una serie de importantes inversiones con el propósito de acelerar la digitalización, la innovación y el emprendimiento de este sector capital especialmente en las zonas en declive demográfico.

Más concretamente, el componente 13, destinado al impulso de las pequeñas y medianas empresas, cuyo montante económico total asciende a 4.894 millones €, recoge un conjunto de reformas e inversiones orientadas a reforzar y digitalizar el ecosistema comercial⁵⁶, las cuales se concretan en las siguientes actuaciones:

- a) Se prevé la creación de un Fondo Tecnológico o programa de modernización del comercio. Para ello se articulará una línea de ayudas para pequeños y medianos comerciantes, de forma individual o a través de asociaciones, con la finalidad de impulsar proyectos en el sector tendentes a la incorporación de nuevas tecnologías, así como proceder a la creación de una plataforma digital del comercio que fomentará la presencia de pequeños comerciantes en los nuevos canales de posicionamiento y distribución.
- b) Se reforzará el Centro de Investigación y Control de la Calidad (CICC)⁵⁷, conjunto de laboratorios que realizan análisis y ensayos sobre productos presentes en el mercado español con el fin de evaluar su conformidad con la legislación vigente.
- c) Se impulsará un programa de Mercados Sostenibles, mediante el que se llevará a cabo la financiación de proyectos de mejora en la modernización de mercados municipales, áreas comerciales, mercados de venta no sedentaria y canales cortos de comercialización.

55 Representa el mayor montante económico de las inversiones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia con algo más de 16.060 millones de euros, es decir, el 23,1 % de los fondos procedentes de la Unión Europea.

56 Conviene recordar la adopción del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria, con la finalidad de paliar el desgaste que la crisis sanitaria ocasionó en el sector del comercio.

57 Dicho Centro fue creado en 1970 y desde el año 1986 hasta el 3 de febrero de 2014 estuvo adscrito al Instituto Nacional del Consumo. A partir de esa fecha, se publica el Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN) y se aprueba su estatuto, pasando a formar parte de la AECOSAN.

De igual forma, el PNRTR, dentro de esta misma política tractora, también incorpora un conglomerado de previsiones en materia de conectividad digital, como pueden ser la extensión de la banda ancha ultrarrápida para la vertebración territorial, el despliegue de la tecnología 5G (se prevé como objetivo, en este componente 15, que al menos el 70 % de la población tenga acceso a cobertura 5G cuando finalice la implementación de este plan) o el establecimiento de medidas específicas para impulsar la ultraconectividad en los principales motores socioeconómicos del país, tales como la subasta del espectro radioeléctrico para acoger la tecnología 5G, la actualización de la Ley General de Telecomunicaciones, la normativa en materia de ciberseguridad aparejada al 5G, y otras⁵⁸.

2.3.- Transición digital para lograr la vertebración social y económica del medio rural: algunos apuntes al hilo del Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico

Los innumerables compromisos esbozados en el PNRTR en materia de transformación digital, vertebración territorial y dinamización rural antes enunciados, se han visto reforzados con el impulso del Plan de Medidas frente al Reto Demográfico «Pueblos con futuro» (PMRD)⁵⁹, adoptado el pasado 16 de marzo de 2021 por la Comisión Delegada para el Reto Demográfico, instrumento de planificación mediante el que se pretenden impulsar 130 políticas activas estratégicas para luchar contra la despoblación, agrupadas en 10 grandes ejes⁶⁰, que supondrán una inversión de 10.000 millones de euros con la finalidad de reforzar el compromiso de las Administraciones públicas con la necesaria garantía de la cohesión social y territorial.

Entre esta batería de actuaciones figuran numerosas referencias a la transformación digital de los territorios rurales, la cual se configura como un elemento vertebrador de la cohesión social y territorial, que permitirá revitalizar las zonas más afectadas por la despoblación, creando las condiciones nece-

58 PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede»*, Madrid, 2020, pp. 66 y 67.

59 *Vid.* MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO: *Plan de recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2021, p. 76.

60 Estos 10 grandes ejes de actuación se corresponden con: impulso de la transición ecológica; transición digital y plena conectividad territorial; desarrollo e innovación en el territorio; impulso del turismo sostenible; igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes; fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial; refuerzo de los servicios públicos e impulso de la descentralización; bienestar social y economía de los cuidados; promoción de la cultura; y reformas normativas e institucionales para abordar el reto demográfico.

sarias tanto para el emprendimiento y la generación de empleo, como para garantizar una prestación de servicios en condiciones de equidad, aprovechando la potencialidad de la teleasistencia educativa, sanitaria, social y de entretenimiento.

No debe obviarse a este respecto que la digitalización contribuye a reducir la brecha geográfica de derechos y oportunidades, revirtiendo los procesos de abandono del medio rural de aquellos grupos de edad indispensables para garantizar el futuro demográfico y el relevo generacional de estos territorios (mujeres y jóvenes, principalmente). Es por ello, por lo que el fomento de la conectividad debe ir acompañado necesariamente de un impulso de la capacitación digital (*digital skills*), tanto de los sectores económicos como de las personas, especialmente de aquellas más vulnerables ante la brecha digital, como ocurre con los hombres y mujeres de avanzada edad que pueblan la España rural⁶¹.

A tal fin, las medidas que se agrupan en materia de «Transición digital y plena conectividad territorial» atienden a la consecución de los siguientes objetivos:

- La extensión de la conectividad digital, a través de las tecnologías más adecuadas, para alcanzar la universalización en el medio rural. Este punto debe entenderse en conexión con las previsiones genéricas del propio PNRTR en torno a la extensión de la banda ancha ultrarrápida y el despliegue de la tecnología 5G.
- La mejora de la digitalización de los servicios públicos, para garantizar una prestación en condiciones de equidad en el territorio.
- El impulso de la capacitación digital de los sectores económicos y de la población, con especial atención de los colectivos más vulnerables, haciendo de la digitalización una política inclusiva y vertebradora en el territorio.
- La promoción de una conectividad territorial innovadora, que genere oportunidades de actividad y atracción en las zonas rurales.

Todo ello permite evidenciar la importancia que posee en nuestros días la imperiosa y urgente transformación digital de las sociedades rurales, la cual como se ha puesto de relieve vehicula buena parte de la hoja de ruta del poder público en materia de reto demográfico. Sin embargo, habrá que esperar para comprobar si verdaderamente este conjunto de medidas reflejadas en la actuación de planificación del conjunto de las Administraciones

61 Una brecha digital que amenaza con excluir a la población mayor del sistema y que termina por convertir a este importante sector de la demografía de las áreas rurales en personas dependientes para realizar acciones tan simples como solicitar asistencia sanitaria o realizar cualquier operación bancaria. Frente a esta situación de creciente desigualdad ha surgido la campaña «Soy mayor, no idiota», la cual ya ha recabado más de 300.000 firmas para denunciar la exclusión financiera y solicitar un trato más humano por parte de las entidades bancarias.

públicas llega a realizarse con prontitud y plenitud, o si por el contrario nos encontramos una vez más ante simples promesas irrealizables. Esperemos que, en esta concreta ocasión, la acción concertada de las distintas Administraciones territoriales permita, de una vez por todas, que los territorios rurales con desafíos demográficos se suban al tren de la transición digital, pues de ello depende desdibujar las múltiples brechas digitales (geográficas, generacionales, socioeconómicas, etc.), garantizar la igualdad de derechos y oportunidades y sembrar la semilla de la alianza rural-urbana.

III.- LA PROVISIÓN DE CONECTIVIDAD DIGITAL EN LA UE: DE RECOMENDACIONES A PRECEPTOS VINCULANTES. «ITINERARIO HACIA LA DÉCADA DIGITAL»

Una vez realizado un recorrido pormenorizado por los diferentes planes nacionales influenciados por algunos documentos estratégicos u orientativos de las diferentes políticas de los EM en materia de despoblación y conectividad en el medio rural, es importante abordar cómo en el seno de las instituciones europeas, más allá de metas u objetivos no vinculantes, se ha comenzado a dar un paso en dirección al establecimiento de prescripciones preceptivas en los EM en términos de conectividad digital en concreto, sin perjuicio de lo establecido en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021), ya reseñado⁶². Así, abordaremos las últimas comunicaciones en torno a la transformación digital de la economía y sociedad de la UE, para finalizar con el análisis exhaustivo de la *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030*, COM (2021) 574 final. De este modo, en el ámbito de la Unión Europea, que guía y establece unas directrices a seguir por cada uno de los Estados miembros, y que inspira así los diferentes planes y normativas nacionales, nos encontramos con diferentes textos a lo largo de los últimos años, de los que interesa destacar aquí la Comunicación *Una visión a largo plazo para*

62 En el propio MRR se establece en el Campo de intervención 1 (conectividad) como componente de la Dimensión 1 del DESI, la cobertura de 5G para la que se exige prestación ininterrumpida del servicio a lo largo de las vías de transporte, que las redes ofrezcan al menos una conexión de 1 Gbps en motores socioeconómicos como escuelas, prestadores de servicios públicos y nodos de transporte. Como vemos, nada se menciona sobre la obligatoriedad de despliegue de 5G en determinados ámbitos territoriales, cuestión que se incorporará a partir de las comunicaciones referenciadas en este apartado y, fundamentalmente, a partir de la *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030*, COM (2021) 574 final.

las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040 (COM (2021) 345 final). La perspectiva principal que emana de sus líneas es proponer una serie de medidas y actuaciones para conseguir que las zonas rurales sean más fuertes, prósperas, resilientes y se encuentren mejor conectadas. De este modo, se configuran estos cuatro ámbitos de actuación, en el ámbito de los cuales se incorporan diferentes impulsores o medidas más concretas que posibilitan la consecución de objetivos generales.

Cada una de estas medidas concretas, en última instancia, depende de las demás y de otros impulsores y ámbitos de actuación. En concreto, el que se refiere a generar *zonas rurales conectadas* está íntimamente vinculado, como es lógico, con la generación de *zonas rurales prósperas*⁶³. De esta manera la posibilidad de diversificación de actividades económicas (e incremento de la competitividad y prosperidad de las zonas rurales), así como la digitalización de los sectores ya predominantes solo puede conseguirse garantizando zonas rurales conectadas en igualdad de condiciones respecto a las áreas urbanas⁶⁴. Así mismo, el acceso al servicio de conectividad digital («acceso a las comunicaciones digitales») también es reconocido en el ámbito de la UE en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (principio 20 del Capítulo III, Protección e inclusión social) como parte de los servicios esenciales reconocidos como tales por este texto, para alcanzar sociedades cohesionadas social, territorial y económicamente⁶⁵.

63 COMISIÓN EUROPEA: *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*, (COM (2021) 345 final), p. 6. «Las necesidades más frecuentes eran las infraestructuras, el acceso a instalaciones y servicios, la conectividad digital y el empleo. En particular, servicios esenciales y las infraestructuras relacionadas (como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los. Servicios financieros y las comunicaciones digitales) con fundamentales para garantizar la inclusión social y económica. [...]. No obstante, la prestación de servicios de interés general en las zonas rurales con una calidad comparable a la de las zonas urbanas es esencial para mantener unos niveles de vida equitativos para todos los ciudadanos y en todos los territorios, también en las zonas rurales más remotas y en las regiones ultra periféricas».

64 COMISIÓN EUROPEA. *Una visión a largo plazo... op. cit.*, p. 7, «Los servicios electrónicos [...], las empresas sociales, el sector cultural y creativo [...] son un factor clave para el desarrollo socioeconómico rural. Dependen esencialmente, del nivel de capacidades digitales y de la disponibilidad y asequibilidad de unas infraestructuras digitales adecuadas, así como de las capacidades para desplegar eficazmente las tecnologías digitales [...]. El requisito previo fundamental es la conectividad a internet».

65 CONSEJO EUROPEO, PARLAMENTO EUROPEO Y COMISIÓN EUROPEA. *Pilar europeo de derechos sociales, 2017. Capítulo III. Protección e inclusión social*, Pilar 20, «Acceso a los servicios esenciales»: «toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, incluidos el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Deberá prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios».

Otro programa de actuación europeo que merece ser señalado, y que inspira las políticas en materia de conectividad en nuestro país, y en particular, inspira la Estrategia Nacional contra el Reto Demográfico, abordada en anteriores líneas, es el Plan de Acción Rural de la UE, base de implementación de la Comunicación COM (2021) 345 final, ya mencionada, cuyo cometido es gestionar, proponer y articular proyectos claros y concisos que permitan llevar a cabo los objetivos reseñados en la comunicación. En este sentido, si nos centramos en propuestas concretas, se crean las llamadas «iniciativas emblemáticas que fomentan las zonas rurales conectadas» siendo una de ellas, *Rural Digital Futures*, la matriz de una serie de medidas y objetivos que desarrollaremos a continuación.

Los principales objetivos son, por un lado, en el ámbito de la conectividad digital, eliminar la brecha digital rural-urbana, aún persistente (alta conectividad vinculada a fibra óptica y 5G, tendiendo la mano a la colaboración público-privada⁶⁶), fomentar las tecnologías digitales (inteligencia artificial, IoT, robótica, centros de innovación etc.), generar capacidades digitales en la población y establecer un sistema de medición de la digitalización de las sociedades rurales más específico (para lo cual se propone transformar, o partiendo del mismo, reorganizar el Índice de Economía y la Sociedad Digital, DESI⁶⁷, en un Índice Digital Rural⁶⁸). En este sentido, el objetivo para el año 2025 es que exista definitivamente una cobertura total de banda ancha ultrarrápida en el medio rural⁶⁹.

66 La contribución del capital privado unido a fondos públicos serán las herramientas clave para conseguir el objetivo de la conectividad digital. En este sentido, es decisiva la aportación de los fondos europeos FEADER, FEDER, FSE+, del Mecanismo Conectar Europa (MCE), del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) —Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021— (como mínimo el 20 % de estos deben destinarse al objetivo de la transformación digital). En nuestro país, el MRR se desarrolla en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

67 Art. 3.1) Propuesta de Decisión, «un conjunto anual de indicadores de análisis y medición a partir de los cuales la Comisión hace un seguimiento del rendimiento digital global de la Unión y los Estados miembros en varias dimensiones políticas, en particular sus avances hacia las metas digitales establecidas en el art. 4».

68 Uno de los objetivos que se prevén en la iniciativa «Rural Digital Futures» (Anexo COM (2021) 345 final) consiste en la creación de oficinas como puntos de contacto en materia de extensión de tecnologías de conectividad digital (en concreto, se denominan «oficinas de banda ancha») que ofrezcan información y asesoría a las entidades locales, regionales, empresas y usuarios, así como otras entidades que puedan requerir dicha información con el fin de acceder a financiación para el despliegue de infraestructuras de conectividad o conocer mejor el marco normativo que ampara cada actuación. En dicho Anexo se contempla la extensión de estas oficinas a lo largo del año 2022.

69 COMISIÓN EUROPEA. *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040* (COM (2021) 345 final),

Así, todos estos objetivos y marcos de actuación se proyectan en la Unión Europea, o se pretenden incluir en un documento de carácter vinculante, como es una Decisión, en la que se incluyen además cuestiones relacionadas con la digitalización de empresas, convenios de colaboración entre las diferentes instituciones y organizaciones en la UE en términos de innovación y fortalecimiento de la soberanía digital de la UE, entre otras. De esta manera, se aprueba la *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030*, COM (2021) 574 final que da continuidad a la Comunicación «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital», COM (2021) 118 final y a la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa», COM (2020) 67 final.

Una de estas comunicaciones, que inspiró el Itinerario hacia la Década Digital, en concreto, «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital», ya indicó que todas sus recomendaciones deberían articularse mediante el procedimiento legislativo ordinario de la UE, con el fin de poder contar con un instrumento jurídico eficaz y vinculante que diera soporte jurídico y de cooperación y seguimiento, entre las partes involucradas, a cada una de las metas reflejadas. De esta manera, si se aprobara el texto del *Itinerario hacia la Década Digital* como Decisión (art. 288.4 TFUE) desplegaría efectos directos inmediatos y carácter preceptivo en el cumplimiento de sus metas y objetivos, imponiendo la obligación de cumplir con las mismas a sus particulares destinatarios, en un plazo de tiempo determinado⁷⁰.

Así, los objetivos concretos se engloban en cuatro esferas de actuación: servicios públicos, digitalización de empresas, capacidades digitales e

p. 21, «La financiación europea del FEADER, el FEDER, el FSE+, y el Mecanismo “Conectar Europa” (MCE), el MRR, así como la financiación nacional y privada, deben funcionar de forma conjunta para invertir en infraestructuras, tecnologías y personas. Estas inversiones contribuirán a conseguir el objetivo de una cobertura de banda ancha rápida en las zonas rurales antes de 2025. Cabe destacar que la transición digital debe recibir un apoyo mínimo del 20 % del Mecanismo de Recuperación y resiliencia. Como se menciona en la Comunicación del Decenio Digital, todos los hogares europeos deben tener acceso a una red de altísima velocidad y todas las zonas pobladas deben tener cobertura 5G antes de 2030».

70 *Vid.* Art. 288 TFUE en conexión con el art. 297 TFUE, en los que se establece que la decisión es un acto vinculante de derecho derivado de la UE que puede adoptar la forma de acto legislativo o no legislativo y estar dirigido a unos destinatarios en particular en el ámbito de la Unión, o bien, no indicar destinatarios específicos. En este caso, se trataría de un acto legislativo puesto que sería adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. Además, en relación al efecto directo que tendría la decisión en los destinatarios, MANGAS MARTÍN, A., LIÑAN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 2020, p. 416, si bien en un primer momento no se contemplaba este efecto que sí se recoge para el caso de las Directivas, posteriormente se establece que «puesto que una decisión es obligatoria en todos sus elementos para el destinatario que designe, sería incompatible con ese carácter la exclusión de su invocabilidad y su efecto útil se vería debilitado si los justiciables no pudieran hacer valer la conducta establecida en la decisión ante las jurisdicciones nacionales».

infraestructuras digitales. En particular, el *Itinerario hacia la Década Digital* pretende dar soporte jurídico a la ejecución de proyectos coordinados entre los diferentes actores implicados en estas cuestiones, financiados por las instituciones europeas o por los Estados Miembros con el fin de conseguir el despliegue real de las infraestructuras de conectividad y digitalización, así como los servicios aparejados.

Esta propuesta establece como base jurídica de las actuaciones que se pretenden llevar a cabo el art. 173.3 TFUE⁷¹, siendo estas, como ya hemos adelantado, fomentar la inversión en tecnología y digitalización en la UE, reforzar la llamada soberanía digital de la Unión, dar un impulso decisivo a la transformación de la economía (en concreto de la industria) y la sociedad europea hacia un entorno de digitalización plena, con la previa garantía de conectividad digital de alta velocidad y calidad en todo el territorio. De esta manera, debemos centrarnos en los artículos 1, 2 y, en concreto, en el artículo 4 de la Propuesta de Decisión. En el primer precepto, apartado primero, letra a), se establece el objeto general de «establecer una clara orientación para la transformación digital de la Unión y para la consecución de las metas digitales» y en el art. 2.b) se añade «reforzar la resiliencia colectiva de los Estados miembros y colmar la brecha digital».

Por su parte, en el artículo 4 se establece que debe garantizarse, para el año 2030, la «cobertura de todos los hogares europeos por una red de gigabit y cobertura 5G en todas las zonas pobladas» (art. 4.1).2.a) y, además, en conexión con la transformación digital en la prestación de servicios públicos, se contempla como objetivo la prestación en línea de todos aquellos servicios

71 Art. 173, TFUE: 1. *La Unión y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria de la Unión. A tal fin, dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos, su acción estará encaminada a: - acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales, - fomentar un entorno favorable a la iniciativa y al desarrollo de las empresas en el conjunto de la Unión, y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas; - fomentar un entorno favorable a la cooperación entre empresas; - favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico.* 2. *Los Estados miembros se consultarán mutuamente en colaboración con la Comisión y, siempre que sea necesario, coordinarán sus acciones. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo.* 3. *La Unión contribuirá a alcanzar los objetivos estipulados en el apartado 1 mediante las políticas y actividades que lleva a cabo en virtud de otras disposiciones del presente Tratado. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, podrán tomar medidas específicas destinadas a apoyar las acciones que se lleven a cabo en los Estados miembros a fin de realizar los objetivos contemplados en el apartado 1, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Este título no constituirá una base para el establecimiento por parte de la Unión de medidas que puedan falsear la competencia o incluir disposiciones fiscales o relativas a los derechos e intereses de los trabajadores asalariados.*

considerados clave, el acceso a historiales médicos digitalizados por todos los ciudadanos, y conseguir que el 80 % de la ciudadanía posea un certificado de identificación digital. Todas estas cuestiones serán sometidas a un seguimiento y control a través de diversos mecanismos, siendo uno de ellos y el más intuitivo, la elaboración de informes sobre el estado de la Década Digital (art. 6), así como del Índice DESI. Así, los objetivos son ambiciosos desde un punto de vista material y temporal pero no se corresponden con el avance de la realidad en nuestro país, con los objetivos alcanzados hasta el momento actual, en particular en lo relativo a la extensión del 5G⁷², muy limitada y para la cual, los planes prospectivos y los instrumentos jurídicos utilizados hasta el momento —analizaremos uno de ellos en las siguientes líneas, en particular la Orden ETD/534/2021, de 26 de mayo, por la que se procede a la convocatoria de una subasta para la licitación de siete concesiones de uso privativo de dominio radioeléctrico, en frecuencias de 700 MHz—, no prevén una extensión más allá de las zonas urbanas⁷³⁷⁴.

Esto representa un perjuicio palpable para las áreas rurales o menos pobladas puesto que la importancia del 5G, en el momento actual de desarrollo tecnológico de las sociedades y la economía, se hace indudable. Tal es así que resulta imprescindible para el desarrollo del trabajo remoto, para incorporar innovaciones en los diferentes sectores que les permitan ser competitivos frente a las zonas urbanas, para la digitalización de determinados procesos de producción y para la prestación de una gran parte de los servicios públicos «a distancia», como el acceso a trámites en el seno de las Administraciones públicas, atención médica y/o el acceso a recursos educativos.

En virtud de lo anterior, esta propuesta de Decisión hace hincapié en el seguimiento de la disponibilidad del espectro radioeléctrico en cada uno de los Estados miembros, cuestión necesaria para la extensión territorial del 5G, de acuerdo con el art. 4 de la Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018, Directiva de Comunicaciones electrónicas, que soporta la nueva Ley General de Telecomunicaciones⁷⁵. En este sentido, la estrategia o planificación que desarrolla estas cuestiones en nuestro país, España Digital 2025, prevé de una forma ambigua que el espectro de 5G «estará preparado» en

72 CEPEDA CELDRÁN, V.: «La Unión Europea ante el espectro radioeléctrico, conectividad en las Tecnologías de la Información y la Comunicación», en *Boletín de información*, n.º 326, 2012, pp. 156 y 157.

73 TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. Informe especial: «Despliegue de la tecnología 5G en la UE: Retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse», 2022.

74 nPERF DATA: Mapa cobertura nPerf 5G. Disponible en: <https://bit.ly/3JQcHbb>

75 En particular el art. 4.4. señala que «la Comisión, teniendo en cuenta en la mayor medida posible el dictamen del RSPG, podrá presentar propuestas legislativas al Parlamento Europeo y al Consejo para establecer programas plurianuales para la política del espectro radioeléctrico, enunciar las orientaciones políticas y los objetivos para la planificación

este lapso temporal del que restan apenas unos tres años, sin concretar qué significa exactamente estar preparado y sobre todo para qué, es decir, con qué vocación se configura en términos de cobertura territorial⁷⁶. En el caso de la extensión de fibra óptica, como ya se ha mencionado anteriormente, solo señalar que es un objetivo que parece que podrá cumplirse en un medio-largo plazo, atendiendo al fuerte impulso que se ha dado en los últimos años, amparado entre otros planes como el PNRTR, en el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales⁷⁷, parte del Plan España Digital 2025.

IV.- FIBRA ÓPTICA Y 5G

4.1.- Instrumentos y técnicas jurídicas para su provisión: especial atención a la (no) extensión de 5G en el medio rural

El servicio esencial de conectividad digital se configura jurídicamente como un Servicio de Interés Económico General enmarcado en el sector de las telecomunicaciones⁷⁸, que, por tanto, es objeto de intervención jurídico-administrativa en aras del cumplimiento de los principios de servicio público clásicos⁷⁹ a través de diferentes instrumentos y/o técnicas más o menos desarrolladas *ad hoc* al sector que corresponda. La justificación última de dicha intervención es lograr una cohesión social, económica y territorial real que solo puede conseguirse si garantizamos el acceso a servicios esenciales (prestados por

estratégica y la armonización del uso del espectro radioeléctrico de conformidad con la presente Directiva, así como para liberar el espectro radioeléctrico armonizado para un uso compartido y para un uso no sometido a derechos individuales».

- 76 MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL: *Estrategia de Impulso de la Tecnología 5G*. Disponible en: <https://bit.ly/3h5Azex>. En el texto se afirma que la extensión y desarrollo de la tecnología 5G es uno de los principales objetivos del Plan España Digital 2025 ya que se considera necesaria para conseguir las metas de digitalización de la sociedad y la economía (internet de las cosas, IoT, Inteligencia Artificial, robótica, análisis avanzado de datos...). Además, es imprescindible para impulsar la competitividad e incrementar de la calidad de los productos y servicios ofertados en los diferentes sectores económicos.
- 77 MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL: *Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios*. Disponible en: <https://bit.ly/3t3D2eO>
- 78 LAGUNA DE PAZ, J.C.: «El servicio universal», en DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (Dir.): *Derecho de la Regulación, IV. Telecomunicaciones*, Iustel, 2009, pp. 407-415.
- 79 Un análisis pormenorizado del concepto tradicional de servicio público y del acervo normativo europeo puede encontrarse en RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J.: «Servicio público y derecho comunitario europeo» en, *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, vol. 4, n.º 17, 2007, pp. 37-41.

operadores privados en muchas ocasiones) a toda la población, con independencia de si resulta más o menos rentable económicamente.

En general, más allá de las obligaciones de servicio público, en concreto, obligaciones de servicio universal previstas en la legislación de telecomunicaciones, se ha recurrido a la financiación de la provisión del servicio de conectividad digital, en aquellas zonas donde el mercado de forma natural no provee el servicio, mediante ayudas directas a los operadores de telecomunicaciones⁸⁰. Cuestión que ha visto sus frutos de manera clara en los últimos cinco años⁸¹, en lo que a extensión de fibra óptica de alta velocidad (FTTH)⁸² se refiere, con un importante incremento en el porcentaje de cobertura rural respecto a la urbana, lo que ha contribuido a minimizar, aunque aún presente, la brecha digital territorial⁸³.

80 En relación con las ayudas de estado, es imprescindible consultar el marco normativo que aparece en el art. 107 TFUE, la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el art. 107.1 TFUE (2016/c 262/01), Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 (arts. 107 y 108 TFUE, ayudas de *minimis*), el Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión, de 2 de julio, por el que se modifica el anterior y el Reglamento (UE) 2021/1237 de la Comisión de 23 de julio de 2021 por el que se modifica el Reglamento (UE) 651/2014, por él se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, fundamentalmente. Además, en este caso en particular acudir a las *Directrices de la UE para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales para el despliegue rápido de redes de banda ancha (2013/c25/01)*, disponible en: <https://bit.ly/3ph6HjH>

En este sentido, con el objetivo de alcanzar la meta que se plantea en el Plan España Digital 2025 de cobertura territorial total de fibra óptica de velocidad superior a 100 Mbps, se prueba el Programa Nacional de Extensión de Banda Ancha de Nueva Generación (PEBANGA, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER) por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. A través del mismo se establece un marco de actuación y se configura un cauce para la concesión de determinadas ayudas directas a los operadores para la extensión de la fibra óptica referida a aquellas áreas donde los fallos del mercado conllevan una desconexión palpable de una parte de la ciudadanía. Las bases reguladoras aparecen en la Orden EDT/348/2020, de 13 de abril (BOE 16/04/2020), a la que preceden la Orden ETU/275/2017 de 22 de marzo (BOE 28/03/2017), Orden IET/275/2015, de 17 de febrero (BOE 20/02/2015), Orden IET/241/2014, de 13 de febrero (BOE 21/02/2014) y Orden IET/1144/2013, de 18 de junio (BOE 21/06/2013). Así, la última convocatoria es la que se recoge en la Resolución de 11 de diciembre de 2020 de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales. Para consultar todas las convocatorias existentes, se debe acudir a: <https://bit.ly/3Hwzmf3>

81 *Vid.* Gráfico sobre la evolución de la cobertura de banda ancha en GOBIERNO DE ESPAÑA, «La cobertura de banda ancha a 100Mbps alcanza el 88 % de la población y se reduce la brecha digital rural, tras mejorar la cobertura 25 puntos desde junio de 2018», Nota de prensa, 19 mayo de 2021: <https://bit.ly/3lqcbAc>

82 MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL. *Cobertura... op.cit.*

83 Mencionamos una vez más que en MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL. Plan España Digital 2025, disponible en: <https://bit.ly/36AL5Z>, se establece como objetivo la cobertura total de fibra óptica FTTH de velocidad superior a 100 Mbps para el año 2025, siendo el último dato de 87,58 % según el mismo Ministerio en MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL. *Cobertura... op.cit.*

Así, aunque parece que están produciéndose avances importantes en la extensión de la fibra óptica, el siguiente escalón para evitar un abandono de las zonas rurales en términos de transformación digital y, por tanto, económica y social, es verdaderamente garantizar la cobertura de 5G en estas zonas menos pobladas, cuya situación de partida ya es de clara desventaja en múltiples ámbitos respecto a las áreas urbanas. La tecnología 5G es imprescindible para, entre otras cuestiones, la digitalización de industrias, la conectividad y acceso a servicios en línea de tipo esencial y la diversificación de la economía rural, de ahí que se prevea una obligatoriedad de su extensión en todo el territorio en la Propuesta de Decisión, lo cual tendrá un efecto transversal en el fortalecimiento de las economías rurales. Para poder extender dicha cobertura de 5G es necesario disponer de una determinada frecuencia⁸⁴ del espectro radioeléctrico que con carácter general se sitúa en los 700 MHz. El llamado espectro radioeléctrico se considera de dominio público y por tanto para ser utilizado por los operadores privados requiere de una concesión demanial⁸⁵ que autorice su uso y explotación⁸⁶.

Mas allá de la recomendación europea sobre la puesta a disposición de la frecuencia correspondiente a los operadores para llevar a cabo la extensión de esta tecnología, el propio Plan España Digital 2025 insta y promueve que se faciliten al mercado la disposición del espectro radioeléctrico, además de la obligación ya mencionada que impondría la Propuesta de Decisión refle-

-
- 84 Vid. FERNANDO PABLO, M.M.: «Vieja y nueva gestión del espectro radioeléctrico: por una política fuerte de espectro radioeléctrico para España», *AR: Revista de Derecho Informático*, n.º 132, 2009. MONTEZA PALACIOS, C.: «Notas sobre la regulación del espectro radioeléctrico», *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 5, 2008, p. 78 y 79, donde define espectro radioeléctrico como «el medio natural del que se sirven no sólo la telefonía móvil, sino todos los servicios inalámbricos de telecomunicaciones que conocemos, como los teléfonos fijos inalámbricos, la telefonía satelital, el acceso inalámbrico a Internet, los servicios privados de comunicaciones que utilizan instalaciones móviles como la comunicación por radio portátil que utilizan muchas empresas, o la comunicación con estaciones marítimas y aéreas ubicadas en los buques y aeronaves comerciales, etc. De acuerdo con la definición técnica dada por la Unión Internacional de Telecomunicación (UIT) —que es el organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas encargado de regular las telecomunicaciones a nivel mundial—, el espectro radio-eléctrico es la porción del espectro electromagnético que abarca desde los 9 kilohertzios hasta los 3000 Giga hertzios y cuya utilización para aplicaciones de radiocomunicación está regulada por acuerdos internacionales celebrados en el marco de la UIT a los que debe adecuarse la legislación interna de los países miembros». FERNANDO PABLO, M.M.: *El espectro radioeléctrico entre mercado y Administración Pública*, en SÁNCHEZ MACÍAS, J.I., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F., CALVO ORTEGA, R. (Coords.): *Economía, derecho y tributación: estudios en homenaje a la profesora Gloria Begué Cantón*, Universidad de Salamanca, 2005, pp. 577-604.
- 85 Vid. RODRÍGUEZ, M.L.: «Concesiones de espectro radioeléctrico: ¿un derecho en precario?», *REDETI: Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, n.º extra-4, 2001, pp. 141-148.
- 86 FERNANDO PABLO, M.M.: «Sobre los derechos de uso del espectro radioeléctrico en España y en Europa», *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, n.º 21, 2009, p. 79.

jada en su art. art. 4.1).2).a) de despliegue territorial completo de tecnología 5G para el año 2030. No obstante, en la convocatoria de subasta para la licitación de dichas concesiones demaniales⁸⁷ (Orden ETD/534/2021, de 26 de mayo, por la que se procede a la convocatoria de una subasta para la licitación de siete concesiones de uso privativo de dominio radioeléctrico, en frecuencias de 700 MHz) no se contempla la extensión a todo el ámbito territorial, sin perjuicio de una convocatoria previa que habilitaba una banda de frecuencia para 5G (Orden ETD/1248/2020, de 21 de diciembre, por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por subasta de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 3400-3600 MHz y se convoca la correspondiente subasta) en la que no se excluye deliberadamente la cobertura de determinados ámbitos territoriales, como sí ocurre en la primera pero se omite esta cuestión en los pliegos correspondientes.

Esto es así puesto que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y en los relativos a las prescripciones técnicas para la asignación de las concesiones reflejadas en la Orden ETD/534/2021, de 26 de mayo, se incluyen dos cuestiones que impiden de manera clara la extensión de la cobertura 5G en las zonas rurales. La primera de ellas es directa, y es que los PCAP solo exigen al operador la cobertura de las capitales de provincia y de grandes municipios (Anexo II y Anexo IX), lugares donde debe existir una cobertura plena en el año 2030, olvidando todos los municipios de una población inferior a unos 15.000 habitantes y por tanto incumpliendo los objetivos y metas planteados. Así mismo, las exigentes condiciones en cuanto a solvencia técnica y económica hace imposible la concurrencia de operadores locales que estén interesados en la prestación en áreas geográficas de menor entidad o menos pobladas. Como podemos ver, las restricciones impuestas son verdaderamente determinantes del *no* desarrollo de esta tecnología en el medio rural, al menos en el medio y corto plazo, lo que generará, si no paliamos esta desigualdad a tiempo, una nueva brecha en el futuro de consecuencias nefastas para la cohesión social, territorial y económica.

Así las cosas, cabría preguntarse qué alternativas existen en este caso. Pues bien, por un lado, existen diferentes herramientas ya contempladas en la LGT vigente enfocadas a fortalecer las obligaciones impuestas como las OSU (art. 28. 2.a. LGT) o la creación de operadores locales por las Admi-

87 El art. 63.2 LGT establece que en el caso de que se limiten el número de concesiones demaniales a través de reglamento, corresponde realizar un procedimiento de licitación. Es el caso que nos ocupa ya que esta banda de frecuencias, la más adecuada para el desarrollo del 5G, posee una limitación en el número de concesiones en virtud del Real Decreto 123/2017, de 24 de febrero. A su vez, se debe tener muy presente el artículo 66 LGT que establece el principio de neutralidad tecnológica en cuanto a la elección de la tecnología para la prestación de estos servicios de conectividad digital.

nistraciones públicas (art. 9 LGT), entre otras⁸⁸. Sin embargo, para el caso particular de la extensión del 5G, en primer lugar, se debe incorporar la perspectiva de servicio público en estas licitaciones del espectro radioeléctrico y en virtud de la misma, imponer la extensión territorial que corresponda en los pliegos para garantizar una cobertura geográfica progresiva, por supuesto, pero también integral. Además, se podría contemplar la liberación de frecuencias en determinadas zonas rurales o el otorgamiento de licencias específicas. En definitiva, hablamos de medidas de discriminación positiva que favorezcan la implementación del 5G en estas áreas, que parten de una desventaja manifiesta como es la menor densidad poblacional y de recursos y servicios que desincentiva al mercado a operar en ellas. Precisamente por ello, las Administraciones públicas deben intervenir⁸⁹ en favor del interés general y configurar herramientas programáticas, pero también de gestión y jurídicas, eficaces y garantes del derecho de acceso a los servicios esenciales por toda la ciudadanía⁹⁰.

88 Una relación y explicación más extensa de estas alternativas puede encontrarse en TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M.: «Acceso a internet como servicio esencial en zonas rurales: retos y nuevas técnicas de intervención administrativa en la provisión de servicios de interés económico general (SIEG)», en PÉREZ CALLE, R., TRINCADO AZNAR, E. GALLEGUO ABAROA, E.: (Dirs.): *Economía, empresa y justicia. Nuevos retos para el futuro*, Dykinson, 2021, pp. 971-993.

89 ESTEVE PARDO, J.: *Estado garante. Idea y realidad*, INAP. Madrid, 2021, pp. 44 y ss. En concreto en la p. 44, se señala como ha evolucionado el paradigma del estado prestacional al estado garante actual, que es precisamente aquel que interviene para garantizar fines, pero se ha desprendido de formar parte de los medios, en muchas ocasiones. Lo ilustra el autor de la siguiente forma: «La privatización de medios e instrumentos, de funciones constituye así un presupuesto del Estado garante que no sería concebido como tal, ni percibida su utilidad, si el Estado dispusiera de todos los medios para hacer efectivos sus fines. El Estado garante tiene, pues, ante sí el reto de mantener los fines sin disponer de los medios».

90 Así aparece reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 36, que enlaza y está íntimamente conectado con el resto de los preceptos recogidos en el derecho originario de la UE en relación con la prestación de los Servicios de Interés General que aparece resumido en TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M.: «Acceso a internet como...», *op. cit.*, p. 974, de la siguiente forma: «De este modo, en la actualidad el marco jurídico de los SIG en la UE se ampara en la última Comunicación referida [Comunicación de la Comisión «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa, COM (2011) 900 final de 20 de diciembre de 2011] y en lo previsto en el Derecho originario de los Tratados. En este sentido, es muy importante tener presente los arts. 14, 92, 102, 106 y 107 TFUE, el art. 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que adquiere carácter vinculante en virtud del art. 6 TUE y el Protocolo n.º 26 del TFUE. Igualmente, debemos señalar que la Directiva que desarrolla lo referente a la prestación de servicios en la UE (arts. 56-62 TFUE), la llamada “Directiva Bolkestein” (Directiva 2006/123/CE, de 12 de noviembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios del mercado interior), aplicable a los SIEG, excluye al Sector de las Telecomunicaciones».

V.- CONCLUSIONES

Numerosas son las iniciativas y planes, nacionales y europeos, que, desde diferentes perspectivas, aúnan el fin último de proporcionar una conectividad digital eficaz y de calidad en todo el ámbito territorial de nuestro país. Todas ellas coinciden en la necesidad de abordar el reto demográfico desde el punto de vista, entre otros, de la garantía de la provisión del servicio esencial de conectividad digital, necesario para la dinamización de las zonas rurales, la fijación de población, la atracción de nuevos servicios y la generación de oportunidades en un momento de transformación digital de las sociedades que permitan a los ciudadanos y economías rurales estar dentro de la sociedad en términos de cohesión social y territorial, pero también económica, ante el futuro eminentemente digital que se nos presenta (en la prestación de servicios, en la digitalización de diferentes sectores productivos, el *e-commerce* o la implementación de nuevos sectores o metodologías vinculadas al teletrabajo).

Pues bien, tras un análisis exhaustivo de la incorporación de estas cuestiones en la Estrategia Nacional de Reto Demográfico, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y en la Comunicación *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040*, así como en la *Propuesta de Decisión Itinerario hacia la Década Digital para 2030*, que emana de la misma, entre otros programas y/o normativa a este respecto, podemos afirmar que, si bien las previsiones, vocaciones y objetivos, en materia de extensión de la conectividad digital (a través de fibra óptica FTTH ultrarrápida, superior a 100 Mbps y de tecnología 5G) en todo el territorio son muy ambiciosas y se encuentran en consonancia con las necesidades existentes, fracasan en los resultados. Aunque, como mencionábamos, se ha avanzado enormemente en la extensión de la fibra óptica en todo el territorio, la brecha existente respecto al cómputo total aún muestra una diferencia de aproximadamente 25 puntos porcentuales. Además, en el caso del despliegue de la tecnología 5G, a pesar de los objetivos y metas propuestos en algunos programas y planes, en las herramientas jurídicas, verdaderamente importantes a estos efectos, que permiten su desarrollo (licitaciones para uso y explotación del espectro radioeléctrico) no se prevé la cobertura territorial de zonas rurales ni tampoco se facilita la entrada de operadores menores en el mercado. Por tanto, como vemos, la realidad dista mucho de los objetivos, y aunque estamos en una senda correcta, debemos atender a las diferentes alternativas existentes para lograr unas zonas rurales plenamente conectadas, reformular los instrumentos de implementación planteados y generar otros que garanticen la extensión real de las tecnologías de conectividad imprescindibles para garantizar el acceso de la ciudadanía, también de la rural, al servicio esencial de conectividad digital.

VI.- BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE ESPAÑA, «El teletrabajo en España», *Boletín económico*, n.º 2, 2020.

BANDRÉS, E. y AZÓN, V.: *La despoblación de la España Interior*, Funcas, Madrid, 2021.

CERDÁ, P.: *Los últimos: voces la Laponia española*, Pepitas de Calabaza, Madrid, 2017.

CAMARERO RIOJA, L.: «Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por la España desigual», *Panorama Social*, 2020, n.º 31.

CAMPO VIDAL, M.: *La España despoblada: crónicas de emigración*, Sagesse, Madrid, 2020.

CEPEDA CELDRÁN, V.: «La Unión Europea ante el espectro radioeléctrico, conectividad en las Tecnologías de la Información y la Comunicación», en *Boletín de información*, n.º 326, 2012.

COLLANTES GUTIÉRREZ, F. y PINILLA NAVARRO, V.J.:

– «La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas», en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

– ¿Lugares que no importan? La despoblación de la España Rural desde 1900 hasta el presente, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019.

COMISIÓN EUROPEA:

– *A Renovation Wave for Europe – Greening our buildings, creating jobs, improving lives*, Bruselas, 2020 [COM/2020/662 final].

– *Factual summary of the public consultation on the long-term vision for rural areas*, Bruselas, 2021.

– *Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040* (COM (2021) 345 final).

COMISIONADO DEL GOBIERNO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO: *Directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2019.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL:

— *El medio rural y su vertebración social y territorial. Informe 01/2018, aprobado en sesión ordinaria del Pleno de 24 de enero de 2018*, Madrid, 2018.

— *Un medio rural vivo y sostenible. Informe 02/2021, aprobado en sesión extraordinaria del Pleno de 7 de julio de 2021*, Madrid, 2021.

CONSEJO EUROPEO, PARLAMENTO EUROPEO Y COMISIÓN EUROPEA: *Pilar europeo de derechos sociales*, 2017.

DEL MOLINO, S.: *La España Vacía: viaje por un país que nunca fue*, Turner Noema, Madrid, 2016.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.:

— *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

— «El agotamiento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural», en FERNANDO PABLO, M.M., y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.), *Rural Renaissance, Derecho y Medio Rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

— «El impulso del teletrabajo en la España vacía(da) en la era post COVID-19: del mito al logos», en RODRÍGUEZ AYUSO, J.F. y ATIENZA MACÍAS, E. (Coords.), *El nuevo marco legal del teletrabajo en España. presente y futuro, una aproximación multidisciplinar*, Wolters Kluwer, 2021, pp. 389-409.

ESTEVE PARDO, J.: *Estado garante. Idea y realidad*, INAP. Madrid, 2021.

FERNANDO PABLO, M.M.:

— «Devolver el alma a los pueblos: el encuentro «Rural Renaissance», *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 7, n.º 2, 2019.

— «Vieja y nueva gestión del espectro radioeléctrico: por una política fuerte de espectro radioeléctrico para España», *AR: Revista de Derecho Informático*, n.º 132, 2009.

— *El espectro radioeléctrico entre mercado y Administración Pública*, en SÁNCHEZ MACÍAS, J.I., RODRÍGUEZ LÓPEZ, F., CALVO ORTEGA, R. (Coords.): *Economía, derecho y tributación: estudios en homenaje a la profesora Gloria Begué Cantón*, Universidad de Salamanca, 2005, pp. 577-604.

— «Sobre los derechos de uso del espectro radioeléctrico en España y en Europa», *Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías*, n.º 21, 2009.

FERNANDO PABLO, M.M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (Dirs.): *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.): *La despoblación del mundo rural: algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares 2019*, Madrid, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2VSbxEO>

LAGUNA DE PAZ, J.C.: «El servicio universal» en DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (Dir.): *Derecho de la Regulación, IV. Telecomunicaciones*, Iustel, 2009

LÓPEZ ANDRADA, A.: *El viento derruido*, Almuzara, Madrid, 2017.

LÓPEZ RAMÓN, F.: «La lucha contra la despoblación rural», *Anuario del Gobierno Local*, 2019, n.º 1, pp. 125-147.

MANGAS MARTÍN, A., LIÑAN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos. Madrid, 2020.

MARTÍN, E.: «El acceso a Internet, un servicio obligatorio en todo el medio rural», en *Vida Rural*, n.º 156, 2002.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: *Análisis y prospectiva en medio ambiente, agricultura, pesca, alimentación y desarrollo rural*, Madrid, 2021, p. 17. Disponible en: <https://bit.ly/33okuwQ>

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL:

— *Plan España Digital 2025*, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/36ALs5Z>

— *Cobertura de banda ancha en España en el año 2020*.

— *Estrategia de Impulso de la Tecnología 5G*. Disponible en: <https://bit.ly/3h5Azex>

— *Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios*. Disponible en: <https://bit.ly/3t3D2eO>

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO: *Plan de recuperación. 130 medidas frente al Reto Demográfico*, Madrid, 2021.

MONTEZA PALACIOS, C.: «Notas sobre la regulación del espectro radioeléctrico», *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 5, 2008.

- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO:** *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede»*, Madrid, 2020.
- RICO NIETO, J.:** «La digitalización es una pieza clave en la lucha contra la despoblación», en *Desarrollo rural y sostenible*, n.º 43, 2020.
- RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J.:** «Servicio público y derecho comunitario europeo» en *A&C Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, vol. 4, n.º 17, 2007.
- RODRÍGUEZ, M.L.:** «Concesiones de espectro radioeléctrico: ¿un derecho en precario?», *REDETI: Revista de derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, n.º 4 extra, 2001
- SÁNCHEZ, M.:** *Tierra de mujeres: una mirada íntima y familiar del mundo rural*, Seix Barral, Barcelona, 2019.
- SANZ LARRUGA, F.J.:** «Diseñar la ciudad en conexión con lo rural. La necesidad de promover una «alianza rural-urbana» sostenible», en BARRERO RODRÍGUEZ, C. y SOCIAS CAMACHO, J. (Coords.), *La Ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2020.
- SANZ LARRUGA, F.J.:** «Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas, pero necesarias respuestas desde el Derecho», en SANZ LARRUGA, F.J. y MÍGUEZ MACHO, L. (Dirs.), *Derecho y Dinamización e Innovación Rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- TAIBO, C.:** *Iberia vaciada: Despoblación, decrecimiento, colapso*, Catarata, Madrid, 2021.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO:** *Informe especial «Despliegue de la tecnología 5G en la UE: Retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse»*, 2022.
- TOMÉ DOMÍNGUEZ, P.M.:** «Acceso a internet como servicio esencial en zonas rurales: retos y nuevas técnicas de intervención administrativa en la provisión de servicios de interés económico general (SIEG)», en PÉREZ CALLE, R., TRINCADO AZNAR, E. GALLEGU ABAROA, E.: (Dirs.): *Economía, empresa y justicia. Nuevos retos para el futuro*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 971-993.

CAPÍTULO XV

COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL CUIDADO A LAS PERSONAS DE EDAD AVANZADA. OPORTUNIDADES PARA LOS TERRITORIOS DESPOBLADOS¹

Susana Rodríguez Escanciano

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de da Seguridad Social.
Universidad de León*

Sumario: I.- LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES COMO CAUCE PARA FIJAR POBLACIÓN EN LOS TERRITORIOS RURALES. II.- EL VOLUMEN DE EMPLEO IMPLICADO. EL OLVIDO DE LAS ÁREAS DESPOBLADAS. III.- EXTERNALIZACIÓN HACIA EL SECTOR PRIVADO. CANALES DE GESTIÓN INDIRECTA. 3.1.- El impulso desde la Ley 39/2006. 3.2.- Posibilidades abiertas por la Ley de Contratos del Sector Público. 3.2.1.- Contrato de servicios. 3.2.2.- Contratos reservados a entidades del tercer sector. 2.2.3.- Desempate entre ofertas equivalentes presentadas por organizaciones sin ánimo de lucro. 3.3.- El convenio con enclaves sin vocación de mercado. 3.4.- La técnica de la acción concertada. 3.5.- La rigurosidad de las acreditaciones y el impulso de los controles como instrumentos de garantía de la calidad de los agentes intervinientes. IV.- CONCLUSIÓN. V.- BIBLIOGRAFÍA

Los cuidados a las personas mayores, como quehacer público asistencial de prestación inexcusable, es uno de los campos considerados alejados de la mera actividad lucrativa de producción de bienes y servicios. Sin embargo, pocos cometidos presentan una incidencia más elevada en la mejora de las condiciones de vida de un país, tal y como se deduce de un triple cúmulo

1 Este estudio se desarrolla en el marco del *Proyecto de Investigación LE013P20 de la Junta de Castilla y León* «La prestación de servicios socio-sanitarios en el ámbito rural de Castilla y León: apostando por un bienestar integral».

de factores: de un lado, en cuanto al número creciente de personas potencialmente destinatarias de las atenciones; de otro, en referencia a quienes se dedican profesionalmente a la actividad de asistencia en un sector intensivo en empleo²; en fin, como vector económico estratégico revitalizador de inversiones y de canales para el emprendimiento («*silver Economy*»).

I.- LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES COMO CAUCE PARA FIJAR POBLACIÓN EN LOS TERRITORIOS RURALES

La gráfica expresión «España vaciada» viene caracterizada por una triple circunstancia que debe servir como elemento de reflexión y piedra angular a la hora de proponer soluciones capaces de revertir la sangría demográfica que asola al medio rural: una baja densidad poblacional, una marcada dispersión geográfica y un acusado envejecimiento de los habitantes³.

Contando con estas variables demográficas, la sostenibilidad del medio rural pasa por emprender numerosas acciones de tipo económico, político, social y cultural, que revitalicen este tipo de territorios y ofrezcan a sus moradores verdaderas oportunidades de subsistir en condiciones dignas, contando con expectativas laborales y con la seguridad de ser atendidos desde los distintos servicios públicos en igualdad de condiciones a aquellos ciudadanos que residen en grandes núcleos urbanos de población⁴. Es necesario, pues, impulsar el medio rural adoptando una perspectiva multidisciplinar, que integre un doble entramado de actuaciones: En primer lugar, la dotación de servicios públicos que mejoren las condiciones de vida a través de viviendas, infraestructuras y equipamientos que redunden en la revalorización económica del medio rural, principalmente en materia de medio ambiente (nuevas fórmulas de gestión del territorio y del paisaje), asistencia sociosanitaria de calidad (centros de salud y hospitalarios de referencia, instituciones residenciales, ayuda a domicilio, viviendas tuteladas para mayores y aulas), así como avanzados medios de transporte y disposición de tecnologías de la información mediante redes de comunicaciones que permitan trabajar a distancia⁵. En segundo término, el diseño

2 CES: *Informe 3/2020. El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, CES, Madrid, 2021, pp. 12-13.

3 AYUSO RUÍZ-TOLEDO, M.: «El urbanismo después de la pandemia del covid-19», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, núms. 337-338, 2020, pp. 333 y ss.

4 ÁLVAREZ PÉREZ, R.: «La Ley de Dependencia y los servicios sociales de las zonas rurales de la provincia de Málaga», *Revista Líder*, vol. 26, 2015, p. 12.

5 MIÑARRO YANINI, M.: «Innovación tecnológica, organización del trabajo y sostenibilidad ambiental: ¿es el teletrabajo una forma de empleo verde?», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, n.º 454, 2021, p. 15.

de medidas destinadas a la creación de empleo e incremento del emprendimiento en aquellas actividades con mayores potenciales en este ámbito (sobre todo, producción alimentaria de calidad, ganadería, recuperación y conservación del patrimonio natural y arquitectónico, recursos autóctonos, producción de energías verdes, gestión integral de montes, gestión del paisaje, turismo...)⁶.

Centrando la atención en las políticas públicas de desarrollo rural basadas en la prestación de servicios y teniendo en cuenta también la concentración de un elevado número de personas sobre-envejecidas en los municipios de muy pequeño tamaño⁷, no cabe soslayar las necesidades específicas de atención surgidas capaces de generar empleo, no en vano la longevidad guarda un paralelismo exacto con una mayor probabilidad de desarrollar dificultades de movilidad, reducciones cognitivas y enfermedades crónicas: hipertensión, afectaciones coronarias, deficiencias auditivas, diabetes, tumores, artritis, reumatismo, artrosis, colesterol, cataratas, demencia, parkinson, incontinencias esfinterianas, osteoporosis, enfisema, fatiga, depresión o ansiedad, entre otras⁸. La relación directa entre las variables mayor edad y vulnerabilidad no plantea duda alguna ante la progresiva pérdida de autonomía física, mental, intelectual, cognitiva o sensorial que conlleva la senectud, haciendo imprescindible la intervención o ayuda de otra persona para la realización de las actividades básicas de la vida diaria⁹.

Desde tales premisas, el desarrollo endógeno de un territorio exige sentar las bases para la puesta en marcha de actividades productivas, involucrando una fuerza de trabajo que pueda arraigarse en un ámbito geográfico determinado, procurando, al tiempo, los auxilios públicos necesarios para conseguir una cohesión social asentada sobre las bases de la solidaridad intergeneracional en un entorno caracterizado, permítase de nuevo la reiteración, por un acusado envejecimiento de la población, que exige atenciones personaliza-

6 *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, n.º 505, 17 abril de 2015.

7 PÉREZ DÍAZ, J. y ABELLÁN GARCÍA, A.: «Envejecimiento demográfico y vejez en España», *Panorama Social*, n.º 28, 2018, pp. 30 y 31 ó ANAUT-BRAVO, S.: «Servicios sociales: definición en el marco del Estado de Bienestar», en VV.AA (ANAUT-BRAVO, S., Coord.): *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi, Pamplona, 2019, p.54.

8 RUBIO RUBIO, L. y DUMITRACHE, C.G.: «Salud y tercera edad», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. y RUBIO HERRERA, R., Dirs.): *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar*, Comares, Granada, 2014, pp. 103 y ss.

9 MOLERO MARAÑÓN, M.L.: «Un replanteamiento del modelo español de atención a la dependencia (*long term care*) en el contexto europeo», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (*long term care*) y empleo en el Estado del Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 77.

das específicas que permitan llevar una vida digna en la senectud¹⁰, tal y como pauta la Agenda 2030 de las Naciones Unidas bajo la expresión «bienestar integral»¹¹.

El Estado del Bienestar tiene que evolucionar para involucrarse más decisivamente en impulsar e invertir en el 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 español¹². Este objetivo insoslayable se traducirá en una mayor demanda de profesionales dedicados a esta actividad, unida al surgimiento de nuevas oportunidades económicas con proyección particular en los pequeños municipios alejados de los núcleos urbanos donde se ubican unas elevadas tasas de senectud¹³.

Se trata de dar cumplimiento, así, mediante el impulso de este yacimiento de empleo, a lo dispuesto en el art. 4 del Protocolo Adicional de 1988 a la Carta Social Europea de 1961 y en el art. 23 de la Carta Social Europea revisada de 1996, proporcionando un sistema de cuidados a largo plazo destinado 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 con independencia del lugar de residencia¹⁴, idea sobre la que insiste el Pilar Europeo de Derechos Sociales, cuyo principio 18 establece que «toda persona (en cualquier ubicación) tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular la asistencia a domicilio y los servicios domiciliarios»¹⁵. Además, el Libro Verde del Envejecimiento mani-

10 CAMACHO BALLESTA, J.A.; RUÍZ PEÑALVER, S.M. y MENGUELA RECOVER, M.A.: «La atención a las personas en situación de dependencia como yacimiento de empleo en tiempos de crisis: el caso español», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 53, n.º 1, 2015, p. 184.

11 BAVIERA PUIG, I.: «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, n.º 1, 2020, p. 153.

12 ROQUETA BUJ, R.: «Principios básicos del sistema de protección social: el principio de igualdad territorial a debate», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, vol. III, p. 34.

13 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: «Envejecimiento, dependencia y éxodo poblacional. La importancia de los servicios sociosanitarios como palanca transformadora de la España rural», *Fundación Caser. Actas de coordinación sociosanitaria*, n.º 29, 2021, p. 89.

14 CARRIL VÁZQUEZ, J.M.: «Argumentos de Derecho Internacional justificadores de que la legislación española tenga que adaptarse al envejecimiento de la población para proteger a las personas mayores con un sistema de atención (o de cuidados) a largo plazo», en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, Atelier, Barcelona, 2017, pp. 127 y ss.

15 ALONSO SECO, J.M.: «Las nuevas Leyes autonómicas de servicios sociales: hacia un reconocimiento progresivo de los servicios sociales como derechos subjetivos», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 45, 2017, p. 2.

fiesta una especial sensibilidad no sólo con la calidad de los cuidados de larga duración dispensados a personas mayores, aquejadas de discapacidad o enfermedades crónicas, sino afectadas por los riesgos de soledad y el aislamiento¹⁶, que se hacen particularmente manifiestos en las zonas rurales.

Descendiendo al ordenamiento interno, el art. 50 CE acoge un concepto amplio de «bienestar» para las personas de la tercera edad en una apuesta por la «cobertura integral de la vejez»¹⁷ y por atender desde un punto de vista objetivo a demandas muy variadas («salud, vivienda, cultura y ocio»)¹⁸, sin olvidar el respeto del equilibrio entre espacios territoriales (arts. 138 y 158 CE), lo cual va a exigir la dotación de los recursos económicos y humanos pertinentes con especial atención a las circunstancias geográficas, demográficas y sociales específicas si se quiere alcanzar la ansiada simetría territorial.

A la vista de las previsiones realizadas por el Derecho Comunitario y por la Carta Magna Española, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural contempla, en su art. 32, la obligación de los poderes públicos de «hacer efectivo el acceso a las prestaciones y servicios sociales en condiciones de equidad, en particular a los beneficiarios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, de acuerdo con las condiciones particulares del medio rural». Por su parte, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (2010-2014) insiste en implementar un conjunto de medidas efectivas tendentes a garantizar el acceso de la población rural a unos servicios básicos de calidad entre los cuales se encuentran los sociosanitarios¹⁹, objetivo sobre el que profundiza el Plan de Recuperación frente al Reto Demográfico, que, entre sus 130 medidas, contempla como actuación prioritaria «atender a la población mayor en las áreas rurales con respuestas adaptadas a las condiciones sociales y geográficas, facilitando la autonomía y la accesibilidad»²⁰. A tal fin, con carácter estratégico, vehiculizando las inversiones de los Fondos *Next Generation UE*, prevé mejorar el sistema de atención a la dependencia, mediante la introducción de reformas que permitan simplificar los procedimientos y reducir las listas de espera, reforzar la

16 COM (2021), de 27 de enero.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_50_f1_green_paper_es.pdf

17 BAYLOS GRAU, A.: «Protección jurídica de las personas mayores. Tutela del empleo y del envejecimiento activo», en VV.AA.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible, III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2019, p. 13.

18 Citando a FIGUERUELO BURRIEZA, A., DE LORENZO, R.: «Los servicios sociales en la Constitución Española», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 52, 2019, p. 2.

19 <https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/ley-para-el-desarrollo-sostenible-del-medio-rural/prog-desarrollo-rural-sostenible/>

20 https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf

calidad de los servicios profesionales y las condiciones laborales e incrementar la cobertura de las prestaciones, a través de la articulación de un Plan de Choque en Dependencia (2021-2023), anclado en la desinstitucionalización y en un modelo de atención centrado en la persona sin discriminación por razón de lugar de residencia²¹, mostrando una preocupación especial por las zonas de baja densidad poblacional.

Como ha señalado el Consejo Económico y Social, una de las medidas principales para fijar población en el medio rural es dar impulso a los servicios sociales²² con el fin de atender la mayor dependencia de la ciudadanía en estos entramados, lo cual supondrá, a su vez, la implementación no sólo de medios materiales sino también de efectivos humanos dedicados profesionalmente a esa actividad.

Dando un paso más en la consideración del ámbito funcional de los servicios sociales como sector dador de ocupación en las zonas rurales, la eficiencia de la asistencia a las personas ancianas se encuentra directamente condicionada por dos extremos: por una parte, la probidad de las condiciones de trabajo de los empleados en tal sector; y, por otra, la adecuación y suficiencia en la implementación de fondos públicos ordenados a proporcionar óptimos soportes técnicos e infraestructuras capaces de atender las circunstancias subjetivas de cada individuo, proporcionando cobertura a los costes superiores asociados a la dispersión de la población y a las dificultades orográficas y en las comunicaciones.

II.- EL VOLUMEN DE EMPLEO IMPLICADO. EL OLVIDO DE LAS ÁREAS DESPOBLADAS

Con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LD), se dio un paso decisivo en la creación de un cauce que garantice las condiciones básicas del ejercicio de los derechos de las personas mayores, y vele por aquellos que necesitan instrumentos de apoyo para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria²³.

21 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: «Envejecimiento, dependencia y éxodo poblacional. La importancia de los servicios sociosanitarios como palanca transformadora de la España rural», *Fundación Caser, Actas de Coordinación Sociosanitaria*, n.º 29, 2021, p. 100.

22 CES: *Informe 1/2018. El medio rural y su vertebración territorial*.
<http://www.ces.es/documents/10180/5182488/Inf0118.pdf>

23 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «Dificultades de los servicios sociales en las zonas rurales con especial atención a las personas de edad avanzada», en VV.AA (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 121 y ss.

Sin perder nunca de vista que dependencia no está ligada necesariamente a gran edad, lo cierto es que es en ella donde tiene su principal manifestación²⁴ ante «la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial»²⁵, de suerte que procede parar mientes en el entramado público destinado a la atención de esta contingencia, articulado principalmente a través de la LD, entre cuyos objetivos adquiere un papel principal el de conseguir que los servicios sociales abandonen el segundo plano que tradicionalmente habían ocupado al pivotar sobre la caridad, la solidaridad de la beneficencia y el apoyo familiar intergeneracional, para pasar ahora a adquirir la cualidad de derecho de la ciudadanía²⁶.

Esta Ley ha optado por desvincularse de la protección del sistema de Seguridad Social para incardinarse dentro del dispositivo de servicios sociales que se venía desarrollando con anterioridad por las Comunidades Autónomas garantizando unos estándares insoslayables para cualquier beneficiario²⁷. Con fundamento constitucional en el art. 149.1.1.ª CE y puenteando los arts. 148.1.20.ª CE y 147.1.17.ª CE, la Ley 39/2006 ha supuesto un relanzamiento de los servicios sociales, impulsados como cuarto pilar del Estado de Bienestar, sujeto, no obstante, a las coyunturales decisiones de disponibilidad presupuestaria²⁸.

La LD representa, así, la voluntad del Estado de intervenir en esta materia, diseñando un modelo de «asistencia social externa al sistema institucional de la Seguridad Social», justificado, como ya consta, en el art. 149.1.1.ª CE, que reconoce al poder central la competencia «exclusiva» para «la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», implementando a tal fin tres niveles de actuación (art. 7): uno de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado; otro segundo acordado entre la citada Administración y la de cada una de las Comunidades Autónomas; y un tercer nivel adicional que puede establecer cada Autonomía²⁹.

24 MALDONADO MOLINA, J.A.: *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*, cit., p. 39.

25 BAYLOS GRAU, A.: «A propósito del envejecimiento», *Revista de Derecho Social*, n.º 87, 2019, p. 15.

26 MALDONADO MOLINA, J.A.: *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, Madrid, 2002, p. 24.

27 STC 18/2016, de 4 de febrero.

28 DE LA VILLA GIL, L.E.: «Asistencia social y crisis económica», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n.º 15, 2004, p. 206.

29 DURÁN BERNARDINO, M.: «La distribución constitucional y legal de competencias en el modelo de protección social a la dependencia», *Aranzadi Social*, n.º 8, 2013 (BIB 2013/2373).

Así pues, la LD pretende la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con la garantía por la Administración General del Estado de un contenido común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español³⁰, acompañado de una herramienta fundamental, auténtica «llave»³¹, cual es el baremo de valoración que es homogéneo para todo el territorio nacional³², respetando, al tiempo, la legítima capacidad de intervención de las Comunidades Autónomas³³ y manteniendo inmodificada la titularidad de la red de servicios sociales de las respectivas Autonomías³⁴.

Esta Ley articula su sistema de atención a través de los servicios y prestaciones más adecuados a la situación personal, concretados en el programa individual de atención³⁵ (con sus respectivas intensidad, extensión y duración) «con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las

30 GARCÍA NINET, J.I.; DE VICENTE PACHÉS, F. y GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: «Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico», en VV.AA (MONERO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coords.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Comares, Granada, 2008, p. 1177.

31 MERCADER UGUINA, J.R.: «Titularidad, valoración y reconocimiento de las situaciones de dependencia», *Temas Laborales*, n.º 89, 2007, p. 162.

32 BARRIOS BAUDOR, G.: «La dependencia y su valoración», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M^o.L., Coord.): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2013, p. 43.

33 A modo de ejemplo, cabe hacer referencia a las Leyes 27/2007, de 27 de mayo, de derechos y Servicios Sociales de Cantabria (BOE n.º 94, de 19 de abril); 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Islas Baleares (BOE n.º 163, de 7 de julio); 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña (BOE n.º 266, de 6 de noviembre); 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2009); Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco (BOE n.º 246, de 24 de diciembre); 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (BOE núm. 201, de 20 de agosto); Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2010); 27/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha (BOE n.º 38, de 14 de febrero de 2011); 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León (BOE n.º 7, de 8 de enero de 2011); 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (BOE n.º 108, de 6 de mayo); 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (BOE n.º 18, de 21 de enero de 2017); 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (BOE n.º 61, de 12 de marzo); o 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (BOE n.º 141, de 13 de junio). TRILLO GARCÍA, A.R.: «Art. 63», en VV.AA (SEMPERE NAVARRO, A.V. y BARRIOS BAUDOR, G.L., Dirs.): *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Volumen I, Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 495.

34 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «Los cuidados en la vejez como servicio social público esencial: hacia una cobertura integral», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 57, 2020, pp. 99 y ss.

35 LLANO SÁNCHEZ, M.: «El marco procedimental del sistema de atención a la dependencia: balance crítico de los desarrollos normativos y de la práctica administrativa», *Documenta*

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)³⁶, en función de la siguiente oferta:

1. **Teleasistencia**, facilitada por el uso de tecnologías de la comunicación, de la información y otros avances técnicos, capaces de proporcionar una monitorización constante a través de dispositivos o sensores o una respuesta profesional inmediata ante situaciones de emergencia, de inseguridad, soledad o aislamiento, mediante sistemas de alarma o alertas, todo ello con el fin de evitar o retrasar el internamiento en un centro residencial³⁷.
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.
3. **Centro de día y de noche**, que ofrecen 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 diario³⁸.

ción Laboral, n.º 102, 2014, vol. III, p. 140 ó MOLERO MARAÑÓN, M.L.: *Bases, evolución y retos de la Ley de Dependencia a los diez años de su aprobación*, Bomarzo, Albacete, 2017, p. 23.

36 GARCÍA NINET, J.I.; DE VICENTE PACHÉS, F. y GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: «Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coords.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Comares, Granada, 2008, p. 1163.

37 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, M.C.: «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*, n.º 23, 2019, pp. 339 y ss.

38 DURÁN BERNARDINO, M.: «La evolución de la acción protectora de las prestaciones de servicios. Impacto de las últimas reformas», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado del Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 219.

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.

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), 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 sin atribución clara de funciones como sucede con el auxilio de asistencia personal (art. 19)³⁹.

Como ya consta, dicha doble alternativa (servicios o prestaciones) no implica que la opción por una u otra se establezca de forma indiferenciada o neutra⁴⁰. Por el contrario, la ordenación legal establece una relación de jerarquía entre ambos canales que se resuelve de forma decidida a favor de los primeros frente a las segundas (art. 14.2 LD). Con ello, el legislador ha buscado que sea el sistema público el que asuma la obligación de dispensa directa de la atención requerida por las personas dependientes a través de un conjunto de infraestructuras y equipamientos profesionalizados, de carácter público o, en su caso, externalizado, capaz de cubrir las necesidades de las personas mayores, lo que implica una apuesta de política legislativa abiertamente rupturista con la tradición de cuidados familiares, fundamentalmente a cargo de mujeres⁴¹.

Atendiendo a este planteamiento, el sector cuidados se convierte, permítase la reiteración, en un importante yacimiento de empleo, máxime si se tiene en cuenta que es un ámbito intensivo en mano de obra al exigir una proximidad física entre el prestador de los servicios y la persona mayor que los necesita, si bien su desarrollo se lleva a cabo en condiciones alejadas de los estándares de calidad, marcadas por exiguas retribuciones, intensas dedicaciones, elevadas implicaciones emocionales y acusadas responsabi-

39 MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R.: «Los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tras seis años de funcionamiento», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M^o.L., Coord.): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2013, p. 111.

40 MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *El principio de cooperación como solución del Estado Autnómico. Una propuesta para la reforma (constitucional o no) del sistema público de protección social en España*, Comares, Granada, 2018, p. 68.

41 CAVAS MARTÍNEZ, F.: «La apuesta por el catálogo de servicios en el sistema de atención y protección de la dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, pp. 145-146.

lidades al estar en juego la integridad física y la salud de la persona dependiente⁴². Es más, el diseño e implementación de la LD toma como referente un modelo de vida urbano, marginando las especialidades del medio rural. Por un lado, el número de centros residenciales, de día o de noche, ubicados en las zonas rurales es muy escaso y a todas luces insuficiente, lo cual disminuye las ratios de ocupabilidad en estos emplazamientos. Por otro, existen grandes dificultades para reclutar asistentes a domicilio con medio de transporte propio que permita desplazarse entre los dispersos hogares. Además, las dificultades de conectividad existentes en muchos municipios, la escasa familiaridad con las tecnologías de la información por parte de las personas mayores y las deficiencias de habitabilidad de muchas de las viviendas hacen inviable el disfrute de la teleasistencia avanzada. En fin, fruto del éxodo rural, actualmente las familias que habitan en los municipios escasamente poblados son menos numerosas que en el medio urbano, erosionando y debilitando la posibilidad de acogerse a la prestación de cuidados en el entorno familiar. Esta última dificultad se atempera de forma de manera parcial y sesgada en el art. 12 Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, cuando permite el cuidado por personas del entorno, sin necesidad de lazo de parentesco con el dependiente, cuando éste último tenga su domicilio en un marco «caracterizado... por (la) despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten» la atención, siempre y cuando el cuidador resida en el municipio de la persona en situación de dependencia o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud. Esta última exigencia hace que la excepcionalidad devenga difícilmente aplicable.

Así pues, las escasas dotaciones en recursos e infraestructuras y las deplorables condiciones laborales, se hacen todavía más patentes en los territorios rurales. Es preciso, pues, reforzar en tales ámbitos geográficos el sistema de atención a la dependencia a través del desarrollo de un mayor número de servicios residenciales y de proximidad convenientemente financiados y dotados, lo cual incrementará los índices de ocupación, mejorando al tiempo la calidad en el empleo.

III.- EXTERNALIZACIÓN HACIA EL SECTOR PRIVADO. CANALES DE GESTIÓN INDIRECTA

Sin olvidar la naturaleza jurídico-pública de la titularidad del servicio de cuidados a las personas mayores, nada impide que los poderes gubernativos

42 MARTÍNEZ LÓPEZ, R. y ROLDÁN AYUSO, S.: «Estudio estadístico de los tiempos de vida: tiempo de actividad laboral y trabajo de cuidados», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Ser mujer en el mercado de trabajo: dificultades, oportunidades y retos*, Aranzadi, Pamplona, 2021, p. 292.

puedan tomar la decisión de optar por su gestión directa o por admitir la colaboración de la iniciativa privada, potenciando la incorporación de los factores demográficos y sus necesidades en la responsabilidad social del sector mercantil. Un correcto planteamiento de esta segunda hipótesis puede actuar como presupuesto indispensable para la dinamización de las zonas rurales⁴³.

3.1.- El impulso desde la Ley 39/2006

Como es sabido, ningún problema de legalidad plantea que sujetos privados colaboren en el desarrollo de un quehacer público de contenido prestacional o en la dispensa de un concreto servicio, quedando preterido únicamente el ejercicio de prerrogativas que impliquen autoridad y uso de potestades públicas, esto es, tareas reservadas al «Estado» como parte de su «núcleo irreductible, irrenunciable e indisponible»⁴⁴, premisas que no concurren cuando se trata de atender a las personas mayores.

Así, la propia LD confiere al espacio privado importantes referencias en su articulado. De entrada, la participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia se establece como principio rector del sistema [art. 3 m)]⁴⁵. Tal pauta implica la intervención privada en el marco protector de los cuidados de larga duración a través de varios mecanismos que ayuden a sufragar sus elevados costes, a saber:

En primer lugar, el art. 33 LD impone la obligación de todos los beneficiarios de contribuir económicamente al coste de los servicios recibidos en atención a dos criterios: el montante final del servicio y la capacidad económica del beneficiario⁴⁶, teniendo en cuenta que, en todo caso, este copago tiene

43 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados: políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi, Pamplona, 2021, p. 47.

44 Este concepto ha sido perfilado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, incluyendo «aquellos poderes que son la encarnación de la soberanía del Estado y, como tales, confieren a quienes los conciertan la facultad de ejercitar prerrogativas que sobrepasan el ámbito del Derecho común, implicando privilegios y poderes coercitivos que obligan a los ciudadanos». STJUE 3 junio 1986, asunto 307/84, *Comisión contra Francia*.

45 MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: «La iniciativa privada en la protección de la dependencia. Instrumentos e instituciones privadas de aseguramiento y asistencia», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. y RUBIO HERRERA, R., Dirs.): *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar*, Comares, Granada, 2014, p. 295.

46 HERAS HERNÁNDEZ, M.M.: «Cambios sustanciales en la protección jurídico pública de la persona en situación de dependencia: la estrangulada voluntad del beneficiario y su familia y el alcance de su contribución al sostenimiento del SAAD», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, vol. III, p. 226.

un impacto progresivo respecto de la renta y patrimonio de los usuarios⁴⁷, sin que en ningún supuesto un ciudadano pueda verse privado del servicio por falta de recursos económicos suficientes⁴⁸. Ahora bien, si las aportaciones al coste final de las prestaciones y servicios fueran tan elevadas que no compensaran al usuario de los servicios al implicar un endeudamiento futuro del patrimonio familiar, asistiríamos a un SAAD destinado exclusivamente a personas carentes de recursos económicos y sin familia, que puede poner en peligro la naturaleza universal de este derecho subjetivo, generando la desconfianza de los usuarios⁴⁹, de manera que el juego del principio de proporcionalidad debe adquirir importancia capital, quedando siempre salvaguardada, empero, la insuficiencia de recursos, pues para quienes tengan ingresos inferiores al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) y residan en su domicilio, los servicios no tienen coste alguno⁵⁰.

En segundo lugar, la transferencia de la dispensa de las atenciones al tercer sector de la acción social⁵¹, integrado por organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales⁵². Tal trasvase, fruto de un progresivo proceso de externalización de los servicios sociales, supone un ahorro importante en

-
- 47 ROLDÁN AYUSO, S.: «La necesidad de un replanteamiento en la financiación de la dependencia. El endurecimiento del copago», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado de Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 200.
- 48 NICOLÁS MARTÍNEZ, C. y RIQUELME PEREA, P.: «Análisis y retos del sistema de autonomía y atención a la dependencia», en VV.AA (LÓPEZ ANIORTE, M.C. y GARCÍA ROMERO, B.: *Envejecimiento, cuidados y dependencia: hacia una protección social con perspectiva de género*, Aranzadi, Pamplona, 2020, p. 363. Por término medio, en el conjunto de España el copago de la teleasistencia asciende al 17 por 100, el de la ayuda a domicilio al 11,7 por 100, el de los centros de día públicos al 26,2 por 100, y al 22,1 por 100 en caso de los concertados, mientras que en las residencias el copago alcanza el 41,4 por 100 en las públicas y el 38,6 por 100 en las concertadas. CES: *Informe 3/2020. El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, cit., p. 169.
- 49 HERAS HERNÁNDEZ, M^a.M.: «Políticas públicas para el fomento de la financiación privada de la dependencia», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M^a.L., Coord.): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2012, p. 232.
- 50 RIQUELME PEREA, P. y NICOLÁS MARTÍNEZ, C.: «Medidas para reducir el déficit de la Seguridad Social», en VV.AA (GARCÍA ROMERO, B. y LÓPEZ ANIORTE, M.C., Dirs.): *Protección social del trabajo de cuidados*, Aranzadi, Pamplona, 2022, p. 363.
- 51 TORRES FERNÁNDEZ, J.J.: «Administración contratante y contratistas de las Administraciones Públicas», *Revista Española de Control Exterior*, 2007, pp. 85 y ss.
- 52 GARCÍA NINET, J.I.; DE VICENTE PACHÉS, F. y GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: «Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coords.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Comares, Granada, 2008, p. 1164.

personal, pues evita el reclutamiento directo de efectivos por parte de las Administraciones Públicas y la convocatoria de procesos de selección de recursos humanos, así como en gastos destinados a la adquisición de equipamientos⁵³.

En tercer lugar, con estos mismos objetivos, muchas veces se ha recurrido también a una delegación en el sector mercantil privado, dando por bueno el inherente ánimo de beneficio empresarial. Cabe mencionar, así, el recurso a contrataciones externas a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) o la actuación a través de centros privados concertados (art. 6.2 y 16.1 LD)⁵⁴.

Dejando a un lado el sistema de copago, la enjundia de los otros instrumentos esbozados exige parar la atención siquiera brevemente en su régimen jurídico.

3.2.- Posibilidades abiertas por la Ley de Contratos del Sector Público

En el momento de establecer la distribución de cometidos entre el poder central y las Autonomías, el art. 148.1.20.^a CE opta por otorgar competencia exclusiva a estas últimas en materia de asistencia social⁵⁵. Los entes autonómicos desarrollan, pues, una intervención esencial en orden a la planificación, ordenación y gestión en su propio territorio de la LD⁵⁶, sin olvidar tampoco el papel asumido por las Corporaciones Locales en la implementación del sistema de servicios sociales en relación con las personas mayores⁵⁷, que la reforma introducida por la Ley 27/2012 en Ley 7/1985, de 2 de abril,

53 GARCÍA BLASCO, J.: «La experiencia aplicativa de las nuevas vertientes de protección social», en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Atelier, Barcelona, 2017, p. 365.

54 MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: «La iniciativa privada en la protección de la dependencia. Instrumentos e instituciones privadas de aseguramiento y asistencia», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. y RUBIO HERRERA, R., Dirs.): *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar*, Comares, Granada, 2014, p. 295.

55 VALDÉS DAL-RE, F.: «Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, p. 17

56 AGRA VIFORCOS, B. y MEGINO FERNÁNDEZ, D.: «Los cuidados a la vejez en el entorno rural: asistencia y el domicilio y teleasistencia», en VV.AA (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad de los territorios rurales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 221 y ss.

57 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «La atención a las necesidades de las personas mayores desde los servicios sociales», en VV.AA.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible, III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, vol. II, Laborum, Murcia, 2019, pp. 29 y ss.

reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) no ha podido frenar⁵⁸, máxime cuando el Tribunal Constitucional ha avalado esta continuidad⁵⁹.

La titularidad del servicio de cuidados a las personas de edad avanzada es, pues, autonómica o local. Ahora bien, la tipicidad de las técnicas de descentralización productiva no se limita al sector mercantil, sino que también ha penetrado y cuenta ya con general y fuerte implantación en el sector público, en el que llega a estar presente en casi todas sus actividades, tanto en las precisas para el funcionamiento ordinario de las entidades que lo componen (vigilancia, limpieza de locales, mantenimiento de instalaciones y equipos, gestión administrativa, etc.), como en las precisas para dispensar a los ciudadanos las prestaciones o servicios inherentes al Estado de Bienestar: sanidad, educación o, por lo que aquí interesa, servicios sociales⁶⁰.

Como con acierto se ha dicho, el contrato administrativo con empresas contratistas o concesionarias, que aportan sus medios humanos y materiales a la prestación de la encomienda pública asumida, ha pasado a ocupar un lugar muy destacado en el quehacer de las Administraciones como decisión imprescindible en muchas ocasiones si se quiere lograr la contención del déficit público reduciendo gastos en personal y la ansiada eficiencia en la dispensa del servicio a favor de los ciudadanos al menor coste posible⁶¹. Es, pues, la LCSP la encargada de dar cobertura a las sinergias descentralizadoras desde los poderes públicos competentes a favor de la iniciativa privada a través de una serie de cauces:

3.2.1.- Contrato de servicios

Dentro de los tipos contractuales regulados por la LCSP, la gestión indirecta de los servicios sociales obtiene respuesta principal mediante el denominado contrato de servicios, «cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario» (art. 17 LCSP)⁶².

58 ZAMORA ROSELLÓ, M.R.: «Administración local y ciudadanía: pilares de las políticas públicas en materia de servicios sociales», Adapt, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, núm. 4, 2019, p. 203.

59 STC 82/2020, de 15 de julio.

60 GARATE CASTRO, J.: «Descentralización productiva y Derecho del Trabajo», en AA.VV.: *Descentralización productiva: nuevas formas de trabajo y organización empresarial. XXVIII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Cinca, Madrid, 2018, p. 32.

61 RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: «Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español», *Temas Laborales*, n.º 25, 2014, p. 56.

62 DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.: «Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019, pp. 7 y ss.

La disposición adicional 47.^a 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.^a LCSP permite introducir criterios de valoración de las ofertas que pongan el acento en conceptos técnicos y de calidad, atendiendo a cómo se viene desempeñando y cómo se debe llevar a cabo esa actividad.

Por su parte, el art. 312 LCSP recoge una serie de especialidades en los contratos de servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía, contemplando de esta manera la obligación del adjudicatario de prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas, debiendo cuidar del buen orden del mismo; destacando que, en todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios⁶³.

Es más, se establece un umbral, fijado en 750.000 euros, para los contratos que tengan por objeto los servicios sociales [art. 22.1 c) LCSP], dotando de gran flexibilidad a los contratos de menor cuantía⁶⁴.

A su vez, el art. 167.f) LCSP recoge como supuesto de aplicación del procedimiento de licitación con negociación el caso de que se trate de contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias. Esta hipótesis puede ser

63 CARRODEGUAS MÉNDEZ, R.: «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*, 5349/2020.

64 BURILLO SÁNCHEZ, F.J.: «Las entidades de economía social como principales beneficiarias de la innovación social en la contratación pública», en VV.AA (GARCÍA ROMERO, B. y PARDO LÓPEZ, M.M, Dirs.): *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 442.

aplicable a los contratos de contenido social que cumplan los dos requisitos siguientes: «a) Cuando para dar satisfacción a las necesidades del órgano de contratación resulte imprescindible que la prestación, tal y como se encuentra disponible en el mercado, sea objeto de un trabajo previo de diseño o de adaptación por parte de los licitadores. b) Cuando la prestación objeto del contrato incluya un proyecto o soluciones innovadoras».

El recurso a estas vías en los territorios rurales no sólo va a servir para incrementar las atenciones a las personas necesitadas sino también para crear empleo de calidad, no en vano para estos supuestos de gestión indirecta a favor de empresas mercantiles, la LCSP exige que se garantice el respeto a las condiciones laborales incluidas en los convenios colectivos aplicables durante toda la ejecución del contrato [art. 35 n)], especialmente en lo que afecta al capítulo de retribuciones en la cuantía establecida en el pacto sectorial, tal y como requiere el art. 122.2, referido a las exigencias de los pliegos de cláusulas particulares, idea repetida en el art. 201.2 que alude al cumplimiento de los convenios sectoriales y territoriales aplicables como condición de ejecución del contrato. Asimismo, en aras a velar por la estabilidad en el empleo y corregir las elevadas tasas de temporalidad en el sector, es necesario no perder de vista lo dispuesto en el art. 71 del Convenio Colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, que se encarga de establecer la obligación de subrogación de la empresa entrante respecto del personal de la empresa saliente en los supuestos de sucesión de contratos siempre que se acredite una antigüedad de tres meses⁶⁵, previsión que se aplica también cuando se produce un cambio en la adjudicación de un contrato del sector público a favor de otra empresa tras un nuevo proceso de licitación a la luz del art. 130 LCSP.

No van a ser infrecuentes tampoco los supuestos de rescate o reversión para la gestión directa de servicios públicos de cuidado anteriormente externalizados. A tales efectos, el nuevo art. 130.3 LCSP prevé que «en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general» (no pacto extraestatutario, ni acuerdo de empresa)⁶⁶. Surge, a la postre, una duda sustancial sobre la posible incorporación a la Administración Autónoma o Local del personal afectado por el trasvase, en los casos en los que efectivamente proceda, sin que la categoría de «per-

65 BARRIOS BAUDOR, G.L.: «Modalidades contractuales en el sector de la dependencia: una aproximación al tema a propósito del VI Convenio Colectivo marco Estatal», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado de Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017, p. 393.

66 Entre otras, STS, Social, 22 mayo 2000 (rec. 2892/1999).

sonal indefinido no fijo» sea una solución satisfactoria a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁶⁷, pues no asegura adecuadamente el principio de estabilidad en el empleo. Con el fin de dar una mayor satisfacción a este postulado, recientemente el Tribunal Supremo ha rectificado doctrina previa en la Sentencia de 28 febrero 2022⁶⁸, donde se aborda la decisión de una Corporación Municipal de subrogarse en el contrato de trabajo de una trabajadora de una empresa privada (dedicada a la asistencia domiciliaria), pero advirtiendo que no podía reconocer la fijeza preexistente, ya que no había superado pruebas para acceder a un empleo público, correspondiendo la consideración como «personal indefinido no fijo». El Alto Tribunal entiende, sin embargo, que cuando una Administración Pública se subroga, por transmisión de empresa, en un contrato de trabajo que tenía carácter fijo, debe mantenerse esa condición y no es adecuado imponer la categoría de personal indefinido no fijo porque no concurre ninguna irregularidad que avale esta conclusión. Ahora bien, introduce un importante matiz: la fijeza no está adquirida incondicionadamente en todo el ámbito de la Administración empleadora, sino funcionalmente limitada al objeto de la transmisión y sin perjuicio de que puedan acaecer otro tipo de vicisitudes *a posteriori*.

3.2.2.- Contratos reservados a entidades del tercer sector

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»⁶⁹. Además de estos

67 SSTJUE de 13 de junio de 2019, C-317/18, asunto *Catia Correia Moreira y Municipio de Portimao*, 11 de febrero de 2021, C-760/18, asunto *Agios Nikolaos* y 3 de junio de 2021, C-726/2019, asunto *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario*.

68 Siguiendo las pautas marcadas por la STJUE de 13 de junio de 2019, C-317/18, asunto *Moreira*. SELMA PENALVA, A.: «Reversión de servicios públicos: últimos pronunciamientos», *Net 21*, n.º 11, 2022 <https://www.net21.org/reversion-de-servicios-publicos-ultimos-pronunciamientos/>

69 SSTJUE de 13 de diciembre de 2014, caso *Rossa Italiana* y otros, C-113/13, y de 28 de enero de 2016, caso *Costa*, C-50/14. Por extenso, GIMENO FELIÚ, J.M.: «Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites», *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 2017, pp. 241 y ss.

sujetos y bajo estas mismas pautas, también asumen un papel importante las entidades encuadradas dentro del marco de la economía social, esto es, 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 realizada 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).

Esta doble realidad (entidades *non profit* y de economía social) es tomada en consideración por la LCSP en algunos pasajes dignos de mención:

El art. 99.4 habilita a los órganos de contratación de los poderes adjudicadores a reservar a determinadas organizaciones el derecho a participar en los procedimientos de licitación de los contratos de servicios de carácter cultural, de salud y, por lo que aquí interesa, social⁷⁰, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos marcados por la disposición adicional 48.^a:

- 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 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 reserva⁷¹.

El tipo de contratos de servicios que facultativamente se puede reservar a las citadas entidades de economía social destinadas a la prestación de

70 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*, núm 83, 2018, pp. 295-332.

71 Díez SASTRE, S.: «Las cláusulas sociales en la contratación pública», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 21, 2017, pp. 195 y ss.

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)⁷².

Por su parte, la disposición adicional 49.^a LCSP habilita para la existencia de un régimen no contractual para la prestación de los servicios sociales diseñado por las Comunidades Autónomas a favor de entidades del tercer sector (o de economía social), habilitado legalmente de forma expresa, que puede resultar una estrategia adecuada para conseguir una eficiente prestación de servicios a las personas, siempre y cuando efectivamente se trate de organizaciones vinculadas al principio de solidaridad⁷³.

Recientemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido, en relación con los centros especiales de empleo de economía social, que la Directiva 2014/24 no se opone a 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 proporcionalidad⁷⁴.

Teniendo en cuenta que los servicios sociales comunitarios en el medio rural, y más aún en los municipios con un bajo número de habitantes, suelen ubicarse en las cabeceras de comarca, resulta difícil extender su cobertura a toda la población vulnerable que se ve afectada por la distancia, la débil red de transporte público, las dificultades de movilidad, las pluripatologías, la soledad o la brecha digital. En estos pueblos existen grandes necesidades sociales, principalmente relacionadas con el envejecimiento de la población: tramitación de solicitudes al amparo de la LD, intervención en la asignación de recursos como el servicio de ayuda a domicilio o implementación de la teleasistencia avanzada. En estos lugares, los servicios sociales resultan indispensables, pero son insuficientes, de ahí que la derivación directa a

72 CARRODEGUAS MÉNDEZ, R.: «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*, 5349/2020.

73 GIMENO FELIÚ, J.M.: «Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la Ley de Contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios locales», en VV.AA (MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., Coord.): *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, La Ley, 2019, p. 689.

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

entidades del tercer sector o de la economía social en el ámbito rural juega un papel esencial, sirviendo de canal para dar ocupación a personas de la zona o futuros residentes que pueden dedicarse profesionalmente al sector cuidados⁷⁵.

3.2.3.- Desempate entre ofertas equivalentes presentadas por organizaciones sin ánimo de lucro

Las entidades filantrópicas ocupan un lugar muy relevante en la dispensa de servicios socio-asistenciales, contando con un marcado componente de subvención y auxilio público, quedando convertidas en verdaderos coadyuvantes de los poderes gubernativos⁷⁶. La propia Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, tiene como objetivo principal reforzar la capacidad de estas entidades, «con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro», como interlocutores ante la Administración respecto de las políticas públicas sociales, así como definir las medidas de fomento que los poderes públicos podrán adoptar en su beneficio (art. 1).

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 determinadas⁷⁷.

Tratándose de establecer criterios específicos para dirimir la paridad 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 aportada 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 entidades filantrópicas⁷⁸.

75 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.: «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*, n.º 53, 2021, p. 103.

76 HERRERA GÓMEZ, M.: *El tercer sector en los sistemas de bienestar*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 33 y ss.

77 LÓPEZ-VEIGA BREA, J.: «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 VV.AA: *Contratación, ordenación del territorio y buena administración*, Diputación, La Coruña, 2018, pp. 305 y ss.

78 RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «La vis expansiva de las cláusulas sociales en el sistema de contratación pública: un cauce para el fomento del empleo de los colectivos más desfa

Así, la tercera mención del art. 147 LCSP va referida, en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, a las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro⁷⁹, que deben venir revestidas, además, de personalidad jurídica y dotadas de una determinada organización; tal exigencia ha de quedar cumplida por cualesquiera de las formas de personificación previstas en el ordenamiento jurídico, constituyendo, además, su inscripción en el registro de entidades *non profit* una exigencia también esencial para la obtención de la prebenda establecida en la LCSP. Además, el patrimonio de la organización ha de hallarse destinado a la realización de fines de interés general, lo cual viene a suponer en la práctica su intervención como coadyuvantes de las Administraciones públicas⁸⁰, no en vano estas entidades, como personas jurídico-privadas que son, no tienen la consideración de poderes administrativos, en cuanto no están dotadas de *imperium* o soberanía, pero en tanto en cuanto es precisamente a las organizaciones públicas a quienes se impone como obligación el logro del interés general, la colaboración de las entidades sin ánimo de lucro en este campo a través del sistema de contratación administrativa va a quedar limitado a coadyuvar en la satisfacción pública de las demandas sociales referidas fundamentalmente a aquellos aspectos relacionados con los derechos de tercera generación o fundados en la solidaridad (paz, protección del medio ambiente, desarrollo o servicios culturales, de ocio o, por lo que aquí interesa, sociales).

De todas formas, es necesario distinguir el fin, que necesariamente tiene que ser general, y la realización de dicha finalidad, pues, al concertarse, *in casu*, con determinadas entidades no lucrativas, siempre acabará beneficiando en último término a personas determinadas (dependientes). Es más, para la aplicación de la preferencia en la adjudicación es necesario también que los fines de la entidad tengan relación directa con el objeto del contrato. Tomando en consideración que en este caso dicha prioridad sólo es aplicable a los vínculos contractuales relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, resulta que los fines de estos sujetos han de tener, además de imbricación con el objeto del contrato, de nuevo, carácter social o

vorecidos permitido por el Derecho Comunitario», en VV.AA.: *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.

79 CHINCHILLA MARÍN, C.: «La nueva Ley de Contratos del Sector Público: ámbito de aplicación y otras cuestiones novedosas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 79, 2007, pp. 41 y ss.

80 ESTEBAN LEGARRETA, R.: «El voluntariado corporativo en el marco de la responsabilidad social empresarial. Nuevas cuestiones sobre las fronteras entre la actividad voluntaria y el contrato de trabajo», *Derecho de las Relaciones Laborales*, n.º 1, 2017, pp. 29 y ss. o DE NIEVES NIETO, N.: «Voluntariado y empleo en el tercer sector», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 33, 2001, pp. 279 y ss.

asistencial⁸¹. Queda, por tanto, el círculo cerrado, máxime cuando en un proceso de licitación se desciende hasta valoraciones infinitesimales, razón por la cual aunque en la práctica es difícil que sea pertinente dirimir un empate, lo cierto es que la voluntad del legislador es dar protagonismo a estas entidades en la atención de las necesidades de los ciudadanos vulnerables, de manera que puede servir de impulso para que extiendan su radio de acción a las zonas rurales.

3.3.- El convenio con enclaves sin vocación de mercado

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de los servicios sociales, no puede extrañar que el legislador permita también mantenerlos alejados de la lógica contractual, de manera que no sea necesario seguir los cauces de la LCSP quedando exceptuados de las reglas de concurrencia competitiva y posibilitándose su prestación a través de medios no contractuales⁸², en concreto a través de «acuerdos de cooperación directa» sin publicidad⁸³.

Así, el art. 6.1 LCSP regula la figura del convenio como técnica excluida del ámbito de aplicación de esta Ley siempre y cuando se den tres requisitos: a) Las entidades intervinientes no han de tener vocación de mercado; b) El texto del acuerdo establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común; c) El desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público⁸⁴. Se sigue, pues, la argumentación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que admite la posibilidad de que una normativa nacional habilite la adjudicación directa, sin forma alguna de publicidad, a asociaciones de voluntariado, siempre que el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esos organismos contribuya realmente a una finalidad social y a la prosecución de objetivos de solidaridad y eficacia presupuestaria, sin que puedan obtener ningún bene-

81 MARTÍNEZ FONS, D.: «La contratación pública como instrumento de la política de empleo y la libre competencia», en VV.AA.: *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa, XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. II, MTSS, Madrid, 2010, pp. 649 y ss.

82 FORTES MARTÍN, A.: «El nuevo contrato de servicios que conlleva prestaciones directas a favor de la ciudadanía ¿consolidación o disrupción del contrato de servicios públicos?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 52, 2019, pp. 10 y ss.

83 STJUE de 11 de diciembre de 2014, asunto Croce Rosa Italiana y otros, C-113/13.

84 FERNÁNDEZ ACEVEDO, R.: «Negocios y contratos excluidos», en VV.AA.: *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 294 y ss.

ficio de sus prestaciones independientemente del reembolso de los costes variables, fijos y permanentes necesarios para prestarlas, ni proporcionen ningún rédito a sus miembros⁸⁵.

Esta vía, de sencilla tramitación, puede ser explorada por las Administraciones competentes en materia de servicios de cuidado a las personas mayores para impulsar el desarrollo de las zonas rurales contando con entidades filantrópicas.

3.4.- La técnica de la acción concertada

Frente a las reglas ordinarias de la contratación pública en el marco de las prestaciones a personas, la legislación española no sólo habilita la utilización de figuras convencionales sino otras denominadas «acciones concertadas» que pretenden la publicación de iniciativas particulares con vocación de coadyuvar en la satisfacción del interés público sin que ello implique, en principio, un trato menos favorable ni una desventaja para los ciudadanos, pues deberán respetarse la equivalencia en la cartera de servicios y las condiciones técnicas pertinentes⁸⁶.

Así, el art. 11.6 LCSP excluye, como novedad, del ámbito de aplicación de la LCSP la prestación de servicios sociales «por entidades privadas» que quedan «homologadas» para dispensar ciertas funciones asistenciales del entorno público, quedando admitida, por tanto, en este caso, la persecución de lucro mercantil, «siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación».

Lo determinante para que opere el concierto es que todos los operadores puedan concurrir en condiciones de transparencia (publicidad) e igualdad de trato y, además, que la admisión o selección se sustente en la apreciación de la aptitud subjetiva de los operadores (experiencia, cualificación o medios de que disponen) y no en criterios objetivos de adjudicación (valoración, com-

85 STJUE 28 enero 2016, asunto Costa y otros, C-50/14. Por extenso, GIMENO FELIÚ, J.M.: «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a personas. Condicionantes europeos y constitucionales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 52, 2018, pp. 25 y ss.

86 GIMENO FELIÚ, J.M.: «Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la Ley de Contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios locales», en VV.AA (MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., Coord.): *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, La Ley, 2019, p. 700.

petición o comparación entre ofertas)⁸⁷. Por tanto, a la luz del citado art. 11.6 LCSP, no existe ninguna obligación de acudir a un contrato público para gestionar servicios sociales⁸⁸.

Bajo tal premisa, la disposición adicional 49.^a LCSP permite que «las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social»⁸⁹, tarea llevada a cabo por todas las autonomías bajo los estándares propios del casuismo pero atendiendo a un denominador común, que entiende que estamos ante una figura alternativa a la gestión directa o indirecta de los servicios públicos no económicos en el ámbito de los servicios a las personas⁹⁰. De esta forma, la acción concertada en la prestación de servicios sociales es una opción organizativa, diseñada a partir de un acuerdo que dispone de un régimen jurídico especial, pues exige previsión legal expresa (en este caso autonómica) sobre sus modalidades, alcance y sistema retributivo⁹¹, no en vano está configurado con carácter subsidiario, precedido de un estudio de viabilidad, una justificación de la necesidad basada en la insuficiencia de medios públicos disponibles y un intento de optimizar los recursos públicos existentes contribuyendo realmente a una finalidad social y a la persecución de objetivos de solidaridad⁹².

Como es lógico, los entes que participen a través de esta vía deberán disponer de autorización administrativa e inscripción en el registro oficial *ad hoc*, una vez superado un proceso de acreditación sustentado en estándares de calidad previamente establecidos por la Administración, quedando sujetos a una serie de obligaciones de gestión, un elenco de condiciones técnicas y económicas y un estricto control, debiendo respetar la equivalen-

87 STJUE 1 marzo 2018, asunto *Tirkkonen*, C-9/17.

88 *Informe 52/18 Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado*.

89 VILLALTA REIXACH, M.: «Los convenios administrativos a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público», en VV.AA.: *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 325 y ss.

90 DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.: «La acción concertada de los servicios a las personas en la Ley de Contratos del Sector Público y en la legislación autonómica», en VV.AA (TOLIVAR ALAS, L., Dir.): *La prestación de servicios socio sanitarios*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 54 y ss.

91 RODRÍGUEZ BEAS, M.: «El encaje de las reglas de mercado en la gestión de los servicios sociales y sanitarios», en VV.AA (FONS I FERNÁNDEZ, M.V., Ed.): *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva multidisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020, p. 241.

92 CUETO PÉREZ, M.: «Incertidumbre en las modalidades de gestión de servicios socio-sanitarios tras la LCSP», en VV.AA (TOLIVAR ALAS, L. y CUETO PÉREZ, M., Dirs.): *La prestación de servicios socio sanitarios*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 139 y ss.

cia de prestación de la cartera de servicios⁹³. Además, este canal permite la incorporación de la cláusula de progreso y la innovación tecnológica que debe acompañar a la prestación de los servicios sociales, indudablemente vinculada también a las exigencias de calidad⁹⁴.

La ordenación jurídica del concierto está literalmente tomada de la regulación de los llamados «contratos a las personas» incluida en las Directivas de contratación (Considerando 54 Directiva 2014/23, Considerando 114 Directiva 2014/24 y Considerando 120 Directiva 2014/25)⁹⁵. A tenor de la normativa comunitaria y de la previsión contenida en el art. 11.6 LCSP, la prestación de los servicios sociales se puede llevar a cabo a través de fórmulas no contractuales, siempre que quede garantizado que todos los operadores o prestadores que cumplan los requisitos puedan acceder a este régimen, prestar los servicios y, en su caso, obtener la financiación que se haya fijado, bien de la Administración, bien del usuario⁹⁶. La propia LD permite avalar esta conclusión cuando prevé que la red de centros (residenciales, de día o de noche) estará formada por los públicos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales o de referencia estatal, así como los privados concertados debidamente acreditados (art. 16.1 LD), de manera que no se impide la participación de la iniciativa comercial en sentido estricto del término.

Como pautas comunes de la variada legislación autonómica sobre la materia, cabe destacar que la selección de las entidades para el establecimiento de conciertos se realizará a través de la valoración basada no sólo en el cumplimiento de unos requisitos mínimos relativos a las condiciones de infraestructura, instalaciones, equipamientos, *ratios* y titulación del personal, sino también en criterios sociales, de calidad, experiencia, evaluación de las personas usuarias, promoción de la igualdad de género, cumplimiento de la normativa laboral, menor diferencia retributiva del personal respecto a la misma categoría profesional en la Administración Autonómica, trabajo en red con otras entidades sociales o trayectoria acreditada en la materia⁹⁷. Igualmente se asignarán conciertos en relación con la adecuación del recurso o servicio concertado

93 GIMENO FELIÚ, J.M.: *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi, Pamplona, 2019, p. 155.

94 CUETO PÉREZ, M.: «Incertidumbre en las modalidades de gestión de servicios socio-sanitarios tras la LCSP», en VV.AA (TOLIVAR ALAS, L. y CUETO PÉREZ, M., Dirs.): *La prestación de servicios socio-sanitarios*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 170.

95 BERNAL BLAY, M.A.: «La contratación de servicios a personas», en VV.AA.: *Tratado de Contratos del Sector Público*, vol. 3, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 2864 y ss.

96 STJUE de 1 de marzo de 2018, C-9/17. DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.: «Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019, pp. 10 y ss.

97 GARRIDO JUNCAL, A.: *Los servicios sociales en el siglo XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Aranzadi, Pamplona, 2020, p. 271.

a las características y necesidades de la persona que vaya a ser beneficiaria: asistencia personalizada, arraigo en el entorno, elección del propio destinatario o continuidad en la atención⁹⁸. Si bien algunas Comunidades Autónomas permiten únicamente concertar con entidades sin ánimo de lucro, al entender que los servicios sociales no son de interés económico (Aragón, Asturias, Extremadura, Navarra o Valencia), otras sin embargo incorporan esta posibilidad a entidades con ánimo de beneficio (Andalucía, Galicia, Islas Baleares o Murcia)⁹⁹.

A diferencia de la contratación pública, a través del concierto, el proveedor actúa en nombre propio y tiene autonomía en la prestación del servicio, es decir, puede llevarlo a cabo de la manera que considere más conveniente siempre y cuando respete los requisitos establecidos por la Administración. Se establece, de esta forma, un régimen especial de atención a los ciudadanos, desvinculado de la idea del contrato administrativo, a través de la fórmula de la acción concertada, que no puede amparar situaciones que comporten una «privatización» del modelo, ni, por supuesto, que se pueda «abrir un mercado» en fraude de ley¹⁰⁰.

Esta modalidad también puede ser de interés para fijar población en las zonas rurales dando participación al sector privado en la prestación del servicio público de cuidados de larga duración, contribuyendo a alcanzar al tiempo un doble objetivo: de un lado, aumentar la red de centros residenciales, de día y de noche, que a día de hoy son muy escasos desde el punto de vista cuantitativo en las áreas despobladas; y, de otro, elevar el volumen de ocupación con personal residente en dichos entornos.

3.5.- La rigurosidad en acreditaciones y el impulso de los controles como instrumentos de garantía de la calidad de los agentes intervinientes

Sin negar las bondades de la participación de la iniciativa privada en el sector cuidados y su impronta a la hora de incrementar la densidad de habitantes en los padrones de los municipios más despoblados, es necesario contar, al tiempo, con sólidos elementos capaces de garantizar la probidad en el desarrollo de un cometido público de tanto calado para el bienestar de las personas más vulnerables.

98 CERMI: «Los aspectos sociales en la contratación pública», enero 2018, <https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/basicas/guia%20CERMI.pdf>

99 CARRODEGUAS MÉNDEZ, R.: «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*, 5349/2020.

100 GIMENO FELIÚ, J.M.: *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 155.

La propia LD establece un endeble mecanismo, la denominada acreditación, acompañada de serias fugas, en aras a conseguir la calidad de los servicios dispensados por entidades privadas con o sin ánimo de lucro que como postulado teórico clave establece el art. 3 j), si bien queda en entredicho en su materialización práctica, pues es patente la vaguedad de los términos que utiliza el art. 35, remitiendo, sin pautas previas, la fijación de los estándares mínimos a observar por los centros, servicios y entidades que quieran obtener la acreditación para funcionar como tales, al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Este órgano, adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y constituido por la persona titular de dicho Ministerio, que ostentará su presidencia, así como por los Consejeros competentes en materia de servicios sociales y de dependencia de cada una de las Comunidades Autónomas, ha adoptado un Acuerdo de fecha 27 de noviembre de 2008, modificado en sucesivas ocasiones (Acuerdos de 7 de octubre de 2015, de 19 de octubre de 2017 y de 20 de marzo de 2020, este último para atender la situación excepcional provocada por el covid-19), en el que se fijan unos criterios comunes, a desarrollar por cada una de las Comunidades Autónomas, en los que se tiene en cuenta de forma harto genérica el número de plazas, la intensidad en la prestación, la tipología de recursos y los servicios que deben ofrecer, haciendo referencia a dos extremos fundamentales: a) Recursos materiales y equipamientos que garanticen la prestación del servicio adaptada a las necesidades de las personas en situación de dependencia, a las intensidades, a la seguridad y a la accesibilidad. b) Recursos humanos que garanticen la adecuada prestación del servicio, tanto en número de profesionales, como en su formación, cualificación y actualización para el desempeño del puesto de trabajo.

Son, pues, las Comunidades Autónomas las que concretan estos timoratos mínimos (estructurales, funcionales y recursos humanos disponibles) dando muestras de una gran dispersión material y diversidad procedimental¹⁰¹, manifestada en ritmos y dinámicas muy dispares, que necesitan una seria labor de armonización, en la que deviene imprescindible apostar por una revisión al alza de las ratios de personal de atención directa para mejorar la calidad asistencial, aumentar la cualificación de los trabajadores, aportar por la calidad en el empleo en el sector, incrementar las inspecciones y controles diseñando planes específicos y guías de buenas prácticas, implementar una atención médica y de enfermería más amplia y extensa en los

101 Entre las más recientes, cabe mencionar el Decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito del País Vasco. También, en Cantabria, la Orden UMA/11/2019, de 14 de marzo, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los centros de servicios sociales especializados, y la Orden UMA/12/2019, de 14 de marzo, por la que se establecen los criterios y se regula el procedimiento para la acreditación de centros de servicios sociales destinados a la atención a personas en situación de dependencia.

centros residenciales dado el elevado número de internos con pluripatologías y enfermedades crónicas degenerativas¹⁰², así como reducir la masificación de los usuarios de centros residenciales¹⁰³.

Ante la tradicional ausencia de una consistente red asistencial de carácter público en el ámbito de la protección a la vejez, la propia Ley 39/2006 optó por el predominio absoluto de la externalización, contratación o concertación de los distintos servicios garantizados legalmente¹⁰⁴, con el resultado de una clara descompensación a favor de la acción concertada y el exponencial crecimiento de la oferta privada lucrativa y no lucrativa, sin que haya sido acompañada de una mayor implicación de las Administraciones autonómicas en cuanto a su cohesión y ordenación, provocando cierta falta de control e incluso cierto deterioro en los estándares de calidad como consecuencia de la obtención de precios bajos en los conciertos y concesiones¹⁰⁵, que el covid-19 se ha encargado de poner de manifiesto de manera destacada. También se ha echado en falta la coordinación general desde el IMSERSO y el establecimiento de unos estándares irreductibles variables en función de las circunstancias de cada momento.

Es necesario, por ende, terminar con el repliegue en la implicación de las Administraciones y con la relajación de las supervisiones y el cierto grado de tolerancia en las exigencias de calidad a cambio de un abaratamiento en los costes que se han puesto de manifiesto en los últimos años y que la expansión de la infección por la covid-19 se ha encargado de hacer visible de una forma muy clara¹⁰⁶. En tanto en cuanto no se está privatizando porque no se transfiere a un sujeto privado la titularidad o la responsabilidad en la prestación de un servicio, que no pasa al mercado sino que sigue en manos de la Administración¹⁰⁷, esta debe ejercer sus potestades de inspección con el fin de garantizar la calidad y eficiencia de los cuidados.

102 DEFENSOR DEL PUEBLO: *Separata sobre atención a las personas mayores. Centros residenciales en el Informe anual de 2019*.

https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2020/05/Separata_personas_mayores_centros_residenciales.pdf

103 MEDINA RUIZ, E. Y EGÍO GARCÍA, V.: «Servicios sociales y centros residenciales. Crisis pre y post covid-19», en VV.AA (FERRANDO GARCÍA, F.M., Dir.): *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa*, Bomarzo, Albacete, 2022, p. 571.

104 ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: «El empleo en el sector de la dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, p. 69.

105 CAVAS MARTÍNEZ, F.: «La apuesta por el catálogo de servicios en el sistema de atención y protección a la dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, p. 147.

106 MOLERO MARAÑÓN, M.L.: *Bases, evolución y retos de la Ley de Dependencia a los diez años de su aprobación*, Bomarzo, Albacete, 2017, p. 36.

107 LAGUNA DE PAZ, J.C.: «Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación», *Revista de Administración Pública*, n.º 185, 2011, p. 99.

IV.- CONCLUSIONES

Cierto es que el progresivo envejecimiento de la población incide en el agravamiento del problema social de la dependencia y sus necesidades de atención, no en vano se estima que en el año 2050 alrededor del 12 por 100 de la población española tendrá más de 80 años¹⁰⁸, lo cual exigirá grandes inversiones públicas en cuidados, principalmente destinadas a aquellas áreas territoriales donde concurre una doble circunstancia: mayor longevidad y menor densidad poblacional.

La reciente incorporación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como consecuencia de la inyección extraordinaria de fondos que hará la Unión Europea entre 2021 y 2026, para superar el impacto de la covid-19, conlleva una esperanza para la mejora en la dotación de los servicios sociales. En el componente 22 de dicho Plan, se prevé realizar una inversión de cerca de 3.000 millones para su refuerzo impulsando la economía de los cuidados¹⁰⁹. Asimismo, tampoco cabe olvidar el consenso alcanzado por el Gobierno, los interlocutores sociales y las Comunidades Autónomas, materializado en enero de 2021 en el Acuerdo sobre el Plan de Choque en Dependencia 2021-2023, aglutinador de dos ejes: de un lado, el aumento de la financiación del sistema por parte de la Administración General del Estado, que habrá de revertir en la reducción de las listas de espera y los tiempos de tramitación; de otro, la mejora de las condiciones laborales de las personas que desempeñan su trabajo en el sistema, así como la introducción de mayores dosis de eficiencia en los servicios y prestaciones, priorizando los servicios profesionales de calidad¹¹⁰. Todo ello sin olvidar la necesidad de impulsar adecuados mecanismos de control por parte de las Administraciones Públicas en los supuestos de encomienda del servicio público de cuidados a entidades privadas con o sin ánimo de lucro, evitando el deterioro en los estándares de calidad que desgraciadamente se han puesto de manifiesto los centros residenciales durante la pandemia¹¹¹.

108 HERAS HERNÁNDEZ, M.M.: «Políticas públicas para el fomento de la financiación privada de la dependencia», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Coord.): *Retos para una implantación efectiva del sistema para la autonomía y atención a la dependencia*, Cinca, Madrid, 2012, p. 2014.

109 CABRA DE LUNA, A.: «Servicios sociales en España y en Europa», VV.AA.: *Seguridad Social para todas las personas. La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2021, p. 584.

110 CES: *Resumen Ejecutivo. Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. España 2020, Madrid, CES, 2021, p. 72.

111 CAVAS MARTÍNEZ, F.: «La apuesta por el catálogo de servicios en el sistema de atención y protección a la dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, p. 147.

Una adecuada financiación pública, gestionada de forma directa o indirecta, que dedique un esfuerzo particular a las zonas rurales, ayudará a conseguir la fijación de población y el ansiado desarrollo vital digno de las personas mayores a través de los cuidados personalizados proporcionados por profesionales debidamente cualificados y remunerados.

V.- BIBLIOGRAFÍA

AGRA VIFORCOS, B. y **MEGINO FERNÁNDEZ, D.:** «Los cuidados a la vejez en el entorno rural: asistencia y el domicilio y teleasistencia», en VV.AA (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad de los territorios rurales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.

ALONSO SECO, J.M.: «Las nuevas Leyes autonómicas de servicios sociales: hacia un reconocimiento progresivo de los servicios sociales como derechos subjetivos», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 45, 2017.

ÁLVAREZ PÉREZ, R.: «La Ley de Dependencia y los servicios sociales de las zonas rurales de la provincia de Málaga», *Revista Líder*, vol. 26, 2015.

ANAUT-BRAVO, S.: «Servicios sociales: definición en el marco del Estado de Bienestar», en VV.AA (ANAUT-BRAVO, S., Coord.): *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi, Pamplona, 2019.

AYUSO RUÍZ-TOLEDO, M.: «El urbanismo después de la pandemia del covid-19», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, n.º 337-338, 2020.

BARRIOS BAUDOR, G.:

— «La dependencia y su valoración», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.ª.L., Coord.): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2013.

— «Modalidades contractuales en el sector de la dependencia: una aproximación al tema a propósito del VI Convenio Colectivo marco Estatal», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado de Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017.

BAVIERA PUIG, I.: «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, n.º 1, 2020.

BAYLOS GRAU, A.:

— «A propósito del envejecimiento», *Revista de Derecho Social*, n.º 87, 2019.

- «Protección jurídica de las personas mayores. Tutela del empleo y del envejecimiento activo», en VV.AA.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible, III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Laborum, Murcia, 2019.
- BERNAL BLAY, M.A.:** «La contratación de servicios a personas», en VV.AA.: *Tratado de Contratos del Sector Público*, vol. 3, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.
- BURILLO SÁNCHEZ, F.J.:** «Las entidades de economía social como principales beneficiarias de la innovación social en la contratación pública», en VV.AA (GARCÍA ROMERO, B. y PARDO LÓPEZ, M.M, Dirs.): *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Aranzadi, Pamplona, 2018.
- CABRA DE LUNA, A.:** «Servicios sociales en España y en Europa», VV.AA.: *Seguridad Social para todas las personas. La protección de la Seguridad Social a las personas en situación de vulnerabilidad económica y fomento de su inclusión social. V Congreso Internacional y XVIII Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, Murcia, Laborum, 2021.
- CAMACHO BALLESTA, J.A.; RUÍZ PEÑALVER, S.M. y MENGUELA RECOVER, M.A.:** «La atención a las personas en situación de dependencia como yacimiento de empleo en tiempos de crisis: el caso español», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 53, n.º 1, 2015.
- CARRIL VÁZQUEZ, J.M.:** «Argumentos de Derecho Internacional justificadores de que la legislación española tenga que adaptarse al envejecimiento de la población para proteger a las personas mayores con un sistema de atención (o de cuidados) a largo plazo», en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro homenaje al profesor José Ignacio García Ninet*, Atelier, Barcelona, 2017.
- CARRODEGUAS MÉNDEZ, R.:** «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*, 5349/2020.
- CAVAS MARTÍNEZ, F.:** «La apuesta por el catálogo de servicios en el sistema de atención y protección de la dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014.
- CHINCHILLA MARÍN, C.:** «La nueva Ley de Contratos del Sector Público: ámbito de aplicación y otras cuestiones novedosas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 79, 2007.

CUETO PÉREZ, M.: «Incertidumbre en las modalidades de gestión de servicios socio-sanitarios tras la LCSP», en VV.AA (TOLIVAR ALAS, L. y CUETO PÉREZ, M., Dirs.): *La prestación de servicios socio-sanitarios*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020.

DE LA VILLA GIL, L.E.: «Asistencia social y crisis económica», *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, n.º 15, 2004.

DE LORENZO, R.: «Los servicios sociales en la Constitución Española», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 52, 2019.

DE NIEVES NIETO, N.: «Voluntariado y empleo en el tercer sector», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 33, 2001.

DÍEZ SASTRE, S.: «Las cláusulas sociales en la contratación pública», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 21, 2017.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L.:

— «Envejecimiento, dependencia y éxodo poblacional. La importancia de los servicios sociosanitarios como palanca transformadora de la España rural», *Fundación Caser. Actas de coordinación sociosanitaria*, n.º 29, 2021.

— «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*, n.º 53, 2021.

— *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados: políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi, Pamplona, 2021.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M.:

— «La acción concertada de los servicios a las personas en la Ley de Contratos del Sector Público y en la legislación autonómica», en VV.AA (TOLIVAR ALAS, L., Dir.): *La prestación de servicios socio sanitarios*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2020.

— «Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 50, 2019.

DURÁN BERNARDINO, M.:

— «La distribución constitucional y legal de competencias en el modelo de protección social a la dependencia», *Aranzadi Social*, n.º 8, 2013 (BIB 2013/2373).

- «La evolución de la acción protectora de las prestaciones de servicios. Impacto de las últimas reformas», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado del Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017.
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.:** «El empleo en el sector de la dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014.
- ESTEBAN LEGARRETA, R.:** «El voluntariado corporativo en el marco de la responsabilidad social empresarial. Nuevas cuestiones sobre las fronteras entre la actividad voluntaria y el contrato de trabajo», *Derecho de las Relaciones Laborales*, n.º 1, 2017.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R.:** «Negocios y contratos excluidos», en VV.AA.: *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018.
- FORTES MARTÍN, A.:** «El nuevo contrato de servicios que conlleva prestaciones directas a favor de la ciudadanía ¿consolidación o disrupción del contrato de servicios públicos?», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 52, 2019.
- GARATE CASTRO, J.:** «Descentralización productiva y Derecho del Trabajo», en AA.VV.: *Descentralización productiva: nuevas formas de trabajo y organización empresarial. XXVIII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Cinca, Madrid, 2018.
- GARCÍA BLASCO, J.:** «La experiencia aplicativa de las nuevas vertientes de protección social», en VV.AA.: *Estudios sobre Seguridad Social. Libro Homenaje al Profesor José Ignacio García Ninet*, Atelier, Barcelona, 2017.
- GARCÍA NINET, J.I.; DE VICENTE PACHÉS, F. y GARRIGUES GIMÉNEZ, A.:** «Configuración técnica de los servicios sociales y régimen jurídico», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Coords.): *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras*, Comares, Granada, 2008.
- GARRIDO JUNCAL, A.:** *Los servicios sociales en el siglo XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Aranzadi, Pamplona, 2020.
- GIMENO FELIÚ, J.M.:**
- «Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites», *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, 2017.
- «La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a personas. Condicionantes europeos y constitucionales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 52, 2018.

— *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi, Pamplona, 2018.

— «Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la Ley de Contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios locales», en VV.AA (MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., Coord.): *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, La Ley, 2019.

— *La Ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi, Pamplona, 2019.

HERAS HERNÁNDEZ, M.M.:

— «Políticas públicas para el fomento de la financiación privada de la dependencia», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Coord.): *Retos para una implantación efectiva del sistema para la autonomía y atención a la dependencia*, Cinca, Madrid, 2012.

— «Cambios sustanciales en la protección jurídico pública de la persona en situación de dependencia: la estrangulada voluntad del beneficiario y su familia y el alcance de su contribución al sostenimiento del SAAD», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, vol. III.

HERRERA GÓMEZ, M.: *El tercer sector en los sistemas de bienestar*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.

LAGUNA DE PAZ, J.C.: «Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación», *Revista de Administración Pública*, n.º 185, 2011.

LLANO SÁNCHEZ, M.: «El marco procedimental del sistema de atención a la dependencia: balance crítico de los desarrollos normativos y de la práctica administrativa», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, vol. III.

LÓPEZ-VEIGA BREA, J.: «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 VV.AA: *Contratación, ordenación del territorio y buena administración*, Diputación de La Coruña, 2018.

MALDONADO MOLINA, J.A.:

— *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, Madrid, 2002.

— *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

MARTÍNEZ FONS, D.: «La contratación pública como instrumento de la política de empleo y la libre competencia», en VV.AA.: *Los mercados laborales y las políticas sociales en Europa, XX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, vol. II, MTSS, Madrid, 2010.

MARTÍNEZ LÓPEZ, R. y ROLDÁN AYUSO, S.: «Estudio estadístico de los tiempos de vida: tiempo de actividad laboral y trabajo de cuidados», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Ser mujer en el mercado de trabajo: dificultades, oportunidades y retos*, Aranzadi, Pamplona, 2021.

MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E.: *El principio de cooperación como solución del Estado Autonómico. Una propuesta para la reforma (constitucional o no) del sistema público de protección social en España*, Comares, Granada, 2018.

MEDINA RUIZ, E. y EGÍO GARCÍA, V.: «Servicios sociales y centros residenciales. Crisis pre y post covid-19», en VV.AA (FERRANDO GARCÍA, F.M., Dir.): *El escudo social frente a la pandemia. Análisis jurídico y propuestas para una legislación social más justa*, Bomarzo, Albacete, 2022.

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*, núm 83, 2018.

MERCADER UGUINA, J.R.: «Titularidad, valoración y reconocimiento de las situaciones de dependencia», *Temas Laborales*, n.º 89, 2007.

MIÑARRO YANINI, M.: «Innovación tecnológica, organización del trabajo y sostenibilidad ambiental: ¿es el teletrabajo una forma de empleo verde?», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, n.º 454, 2021.

MOLERO MARAÑÓN, M.L.:

— *Bases, evolución y retos de la Ley de Dependencia a los diez años de su aprobación*, Bomarzo, Albacete, 2017.

— «Un replanteamiento del modelo español de atención a la dependencia (*long term care*) en el contexto europeo», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado del Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017.

MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, R.: «Los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tras seis años de funcionamiento», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.^a.L., Coord.): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2013.

MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J.A.: «La iniciativa privada en la protección de la dependencia. Instrumentos e instituciones privadas de aseguramiento y asistencia», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. y RUBIO HERRERA, R., Dirs.): *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar*, Comares, Granada, 2014.

NICOLÁS MARTÍNEZ, C. y RIQUELME PEREA, P.: «Análisis y retos del sistema de autonomía y atención a la dependencia», en VV.AA (LÓPEZ ANIORTE, M.C. y GARCÍA ROMERO, B.): *Envejecimiento, cuidados y dependencia: hacia una protección social con perspectiva de género*, Aranzadi, Pamplona, 2020.

PÉREZ DÍAZ, J. y ABELLÁN GARCÍA, A.: «Envejecimiento demográfico y vejez en España», *Panorama Social*, n.º 28, 2018.

RIQUELME PEREA, P. y NICOLÁS MARTÍNEZ, C.: «Medidas para reducir el déficit de la Seguridad Social», en VV.AA (GARCÍA ROMERO, B. y LÓPEZ ANIORTE, M.C., Dirs.): *Protección social del trabajo de cuidados*, Aranzadi, Pamplona, 2022.

RODRÍGUEZ BEAS, M.: «El encaje de las reglas de mercado en la gestión de los servicios sociales y sanitarios», en VV.AA (FONS I FERNÁNDEZ, M.V., Ed.): *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva multidisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.:

— «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 VV.AA.: *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.

— «La atención a las necesidades de las personas mayores desde los servicios sociales», en VV.AA.: *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible, III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, vol. II, Laborum, Murcia, 2019.

— «Los cuidados en la vejez como servicio social público esencial: hacia una cobertura integral», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 57, 2020.

— «Dificultades de los servicios sociales en las zonas rurales con especial atención a las personas de edad avanzada», en VV.AA (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ÁLVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social como palanca para la sostenibilidad en los territorios rurales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021.

- RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M.C.:** «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*, n.º 23, 2019.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.:** «Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español», *Temas Laborales*, n.º 25, 2014.
- ROLDÁN AYUSO, S.:** «La necesidad de un replanteamiento en la financiación de la dependencia. El endurecimiento del copago», en VV.AA (MOLERO MARAÑÓN, M.L., Dir.): *Dependencia (long term care) y empleo en el Estado de Bienestar*, Aranzadi, Pamplona, 2017.
- ROQUETA BUJ, R.:** «Principios básicos del sistema de protección social: el principio de igualdad territorial a debate», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014, vol. III.
- RUBIO RUBIO, L. y DUMITRACHE, C.G.:** «Salud y tercera edad», en VV.AA (MONEREO PÉREZ, J.L.; MALDONADO MOLINA, J.A. y RUBIO HERRERA, R., Dirs.): *Prevención y protección de la dependencia: un enfoque transdisciplinar*, Comares, Granada, 2014.
- SELMA PENALVA, A.:** «Reversión de servicios públicos: últimos pronunciamientos», *Net 21*, n.º 11, 2022 <https://www.net21.org/reversion-de-servicios-publicos-ultimos-pronunciamientos/>
- TORRES FERNÁNDEZ, J.J.:** «Administración contratante y contratistas de las Administraciones Públicas», *Revista Española de Control Exterior*, 2007.
- TRILLO GARCÍA, A.R.:** «Art. 63», en VV.AA (SEMPERE NAVARRO, A.V. y BARRIOS BAUDOR, G.L., Dirs.): *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Volumen I, Aranzadi, Pamplona, 2018.
- VALDÉS DAL-RE, F.:** «Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia», *Documentación Laboral*, n.º 102, 2014.
- VILLALTA REIXACH, M.:** «Los convenios administrativos a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público», en VV.AA.: *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018.
- ZAMORA ROSELLÓ, M.R.:** «Administración local y ciudadanía: pilares de las políticas públicas en materia de servicios sociales», *Adapt, Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 7, n.º 4, 2019.

CÓDIGOS COMENTADOS



LA
EDITORIAL
JURÍDICA
DE
REFERENCIA
PARA LOS
PROFESIONALES
DEL
DERECHO
DESDE
1981

DESCUBRA MÁS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 911 094 100 info@colex.es

LA ECONOMÍA SOCIAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La presente obra, en primer lugar, analiza las necesidades que tienen quienes habitan (o pretenden hacerlo) en los pequeños municipios diseminados a lo largo de la denominada «España vaciada» y, en segundo término, diseña distintas soluciones capaces de garantizar un desarrollo vital digno, adoptando como idea transversal la sostenibilidad medioambiental, social y económica de los territorios con el fin de conseguir un justo equilibrio. Entre ellas, destacan como herramienta clave las entidades de economía social en sus variadas formas jurídicas, verdaderos ejemplos a seguir en la solidaridad e imprescindibles para lograr la cohesión y el bienestar existencial, así como destacado motor para la fijación de población a través de la generación de empleo decente aprovechando los recursos autóctonos. Estas organizaciones constituyen, además, un óptimo cauce para la dotación de servicios de interés general en cualquier emplazamiento por muy alejado que se encuentre de los núcleos urbanos.

DIRECTORAS

Susana Rodríguez Escanciano y Henar Álvarez Cuesta.

PRESENTACIÓN

Tomás Quintana López.

AUTORES

Beatriz Agra Viforcós; Henar Álvarez Cuesta; Anabelén Casares Marcos; Ana María Castro Franco; José Luis Domínguez Álvarez; Juan José Fernández Domínguez; Roberto Fernández Fernández; Dionisio Fernández de Gatta Sánchez; Marcos M. Fernando Pablo; Lidia García Martín; Francisco Xabiere Gómez García; M.^a Ángeles González Bustos; Miguel Ángel González Iglesias; Cristina González Vidales; M.^a de los Reyes Martínez Barroso; Diego Megino Fernández; Natalia Ordóñez Pascua; Patricia Prieto Padín; José Gustavo Quirós Hidalgo; Susana Rodríguez Escanciano; Rodrigo Tascón López y Paula María Tomé Domínguez.

ISBN: 978-84-1359-567-2



9 788413 595672