

REVESCO

Revista de Estudios Cooperativos

**Ricard Calvo Palomares y
Javier González Cardona**

La creación de empresas de economía social en el modelo de desarrollo local: reflexiones sobre la divergencia actual del caso valenciano.

**Fernando J. Fuentes García,
Sandra M^a Sánchez Cañizares y
Luna M^a Santos Roldán**

Cooperativas agroalimentarias y exportación. El proceso de internacionalización de la cooperativa del Valle de los Pedroches (COVAP).

Luis Gallego Sevilla

Medios económicos y disciplinarios para combatir el incumplimiento de los socios de participar en las actividades de las cooperativas agrarias.

**Juan Carlos García Villalobos,
Javier Iturrioz del Campo, José
Luis Mateu Gordon, y Ricardo
Palomo Zurdo**

La percepción sobre la responsabilidad social en las sociedades cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales: un análisis en el ámbito de la ciudad de Madrid.

Sergio Marí Vidal

La limitación de las bases imponibles del IBI rústico para las cooperativas agrarias en el régimen fiscal de cooperativas y su necesaria reforma.

Enrique Pastor Seller

El papel de la economía social como motor del cambio social y la democratización sostenible de las políticas públicas sociales en el ámbito local.

AECOOP

Asociación
de Estudios
Cooperativos



**ESCUELA DE ESTUDIOS
COOPERATIVOS**

Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales. Universidad Complu-
tense de Madrid.

Número 104

Primer Cuatrimestre 2011

ISSN: 1885-8031

REVESCO
REVISTA DE ESTUDIOS COOPERATIVOS

Editado con el Patrocinio del



MINISTERIO DE TRABAJO
ASUNTOS SOCIALES

Secretaría General de Empleo

DIRECCION GENERAL DE FOMENTO
DE LA ECONOMIA SOCIAL,
DEL TRABAJO AUTÓNOMO
Y DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

Edita

Escuela Estudios Cooperativos

Director

Gustavo LEJARRIAGA

AECOOP

Directora

Paloma BEL

Directora REVESCO

D^a. Josefina FERNÁNDEZ GUADAÑO

Coordinadora Editorial

D.* Sonia MARTÍN LÓPEZ

REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas en los trabajos y colaboraciones que publica.

La política editorial de la Revista autoriza el *autoarchivo digital* de la versión oficial de la editorial en formato acrobat.

ISSN: 1885-8031 - Depósito Legal: M. 38.816-1983

CONSEJO DE REDACCIÓN

Directora:

D^a Josefina FERÁNDEZ GUADAÑO. Profesora Contratado Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora de la Escuela de Estudios Cooperativos de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

D. Baleren BAKAIKOA AZURMENDI. Universidad del País Vasco.

D^a. Paloma BEL DURÁN. Universidad Complutense de Madrid.

D. Rafael CHAVES ÁVILA. Universidad de Valencia.

D. Carlos GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ. Universidad Complutense de Madrid.

D. Francisco JULIA IGUAL. Universidad Politécnica de Valencia.

D. Alejandro MARTÍNEZ CHAERTERINA. Universidad de Deusto.

D. Ricardo PALOMO ZURDO. Universidad San Pablo CEU.

D. Arturo RODRÍGUEZ CASTELLANOS. Universidad del País Vasco.

D. Anxo TATO PLAZA. Universidad de Vigo.

D. Alfonso VARGAS SÁNCHEZ. Universidad de Huelva.

CONSEJO ASESOR

Presidente:

Sr. D. Carlos GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ. Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Presidente de la Asociación de Estudios Cooperativos (AECOOP).

- D. Antonio Pedro BAYLOS GRAU. Universidad de Castilla La Mancha. Albacete (España).
- D. Guido BONFANTE. Facoltà di Scienze Politiche della Università di Torino. Torino (Italia).
- D. Vicente CABALLER MELLADO. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia (España).
- D. Manuel CARRASCO CARRASCO. Universidad de Huelva. Huelva (España).
- D^a. Enmanuele CUSA. Università degli Studi di Trento. Trento (Italia).
- D. Renato DABORMIDA. Università degli Studi del Piemonte Orientale. Facoltà de Economia. Alessandria (Italia).
- D. Samar K. DATTA. Indian Institute of Management Ahmedabad. Gujarat (India).
- D. Ricardo DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA. Pontificia Universidad Javeriana. Santa Fé de Bogotá (Colombia).
- D. Javier DIVAR GARTEIZ-AURRECOA. Universidad de Deusto. Bilbao (España).
- D. Federico DURÁN LÓPEZ. Universidad de Córdoba. Córdoba (España).
- D. Gaudencio ESTEBAN VELASCO. Universidad Complutense. Madrid (España).
- D^a. Pilar GÓMEZ APARICIO. Universidad Complutense. Madrid (España).
- D^a. M^a Jesús HERNÁNDEZ ORTÍZ. Universidad de Jaén. Jaen (España).
- D. Javier ITURRIOZ DEL CAMPO. Universidad de San Pablo-CEU. Madrid (España).
- D^a. Silvia Elisa KESSELMAN DE UMANSKY. Universidad Nacional del Nordeste. Argentina.
- D. Gustavo LEJARRIAGA PEREZ DE LAS VACAS. Universidad Complutense. Madrid (España).
- D. Uriel LEVIATAN. University of Haifa. Institute for the Research on the Kibbutz & the Cooperative Idea. Israel.
- D. Jose Luis MONZÓN CAMPOS. Universidad de Valencia. Valencia (España).
- D. Alfonso Carlos MORALES GUTIÉRREZ. ETEA. Córdoba (España).
- D^a Adoración MOZAS MORAL. Universidad de Jaén. Jaén (España).
- D. Alfredo MUÑOZ GARCÍA. Universidad Complutense de Madrid (España)
- D. Fulton MURRAY. University of Saskatchewan. Saskatoon (Canadá).

- D. Rui NAMORADO. Universidade de Coimbra. Facultad de Economía. Centro de Estudios Cooperativos. Coimbra (Portugal).
- D. Manuel ORTIGUEIRA SÁNCHEZ. Universidad de Sevilla. Sevilla (España).
- D. Luigi Filippo PAOLUCCI. Universidad de Bolonia. Bolonia (Italia).
- D. Enrique PASTOR SELLER. Universidad de Murcia. Murcia (España).
- D. Juan Del PINO ARTECHE. Universidad de Málaga. Málaga (España).
- D^a. Irene PISÓN FERNÁNDEZ. Universidad de Vigo. Vigo (España).
- D. Paul PREVOST. Université de Sherbrooke. Québec (Canadá).
- D. Mario RADRIGÁN. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales PRO – ASOCIA. Santiago de Chile (Chile).
- D. Andrés RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ. Universidad de Granada. Granada (España).
- D. Ángel ROJO FERNÁNDEZ-RÍO. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid (España).
- D. Fernando SACRISTÁN BERGIA. Universidad Rey Juan Carlos (España)
- D. Juan José SANZ JARQUE. Madrid (España).
- D. Ricardo SERVER IZQUIERDO. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia (España).
- D. Reiner SCHULZE. Universidad de Münster. Münster (Alemania).
- D. Bernard THIRY. Universidad de Liège. Liège (Bélgica).
- D. Benoit TREMBLAY hec Montréal. Montreal (Canadá).
- D. Ramón VALLE CABRERA. Universidad Pablo Olavide. Sevilla (España).
- D. Alberto ZEVI. Università degli Studi di Urbino. Uo (Italia).
- D. Javier ZORNOZA BOY. Universidad Complutense. Madrid (España).

Sumario

Páginas

La creación de empresas de economía social en el modelo de desarrollo local: reflexiones sobre la divergencia actual del caso valenciano, por <i>Ricard Calvo Palomares y Javier González Cardona</i>	7
Cooperativas agroalimentarias y exportación. El proceso de internacionalización de la cooperativa del Valle de los Pedroches (COVAP), por <i>Fernando J. Fuentes García, Sandra M^a Sánchez Cañizares y Luna M^a Santos Roldán</i>	38
Medios económicos y disciplinarios para combatir el incumplimiento de los socios de participar en las actividades de las cooperativas agrarias, por <i>Luis Gallego Sevilla</i>	63
La percepción sobre la responsabilidad social en las sociedades cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales: un análisis en el ámbito de la ciudad de Madrid, por <i>Juan Carlos García Villalobos, Javier Iturrioz del Campo, José Luis Mateu Gordon, y Ricardo Palomo Zurdo</i>	102
La limitación de las bases imponibles del IBI rústico para las cooperativas agrarias en el régimen fiscal de cooperativas y su necesaria reforma, por <i>Sergio Mari Vidal</i>	125
El papel de la economía social como motor del cambio social y la democratización sostenible de las políticas públicas sociales en el ámbito local, por <i>Enrique Pastor Seller</i>	143

LA CREACION DE EMPRESAS DE ECONOMIA SOCIAL EN EL MODELO DE DESARROLLO LOCAL: REFLEXIONES SOBRE LA DIVERGENCIA ACTUAL DEL CASO VALENCIANO

POR

Ricard CALVO PALOMARES* y

Javier GONZALEZ CARDONA**

RESUMEN

La hipótesis central de nuestro artículo gira en torno al papel asumido por el modelo de desarrollo local implantado en España desde la década de los 80 en el proceso de creación de empresas, y en concreto en el proceso de creación de empresas de Economía Social. Plantea la reflexión sobre cómo en sus inicios el modelo apostaba encarecidamente por el fomento y la constitución de cooperativas como política activa de empleo, y en cómo en la actualidad, parece haber abandonado esta línea de actuación en favor de otras formas jurídicas. Para ello, presentaremos los datos oficiales existentes sobre la evolución de los dos modelos en la Comunitat Valenciana, poniendo de manifiesto cómo el continuo crecimiento de Agencias Locales de Empleo y Desarrollo no ha tenido un reflejo directo en la promoción y constitución de entidades de Economía Social. Finalmente concluiremos el artículo proponiendo una serie de factores, que a nuestro entender han sido los determinantes de todo este proceso.

Palabras clave: Desarrollo local; Agentes de empleo; Políticas de empleo; Economía social

Claves ECONLIT: J540, M190, M200, O100

* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universitat de València. Dirección de correo electrónico: Ricardo.Calvo@uv.es

** Técnico ADL Ayuntamiento de Benetússer (Valencia) y Presidente de FEPRODEL (Federación Nacional de Profesionales del Desarrollo Local). Dirección de correo electrónico: adl@benetusser.net

THE CREATION OF SOCIAL ECONOMY COMPANIES IN THE MODEL OF LOCAL DEVELOPMENT: REFLECTIONS ON THE PRESENT CASE VALENCIAN DIVERGENCE

ABSTRACT

The central hypothesis of this article focuses on the role played by the local development model implemented in Spain since the 80's in the process of business creation, and specifically in the creation of social economy enterprises. Raises the debate on how the model in its infancy, argued strongly for the promotion and development of cooperatives as active employment policy, and how at present, has abandoned this line of action in favor of other legal forms. For this, the analysis of existing official data on the evolution of the two models in the Valencia region, shown by the downward trend experienced in the promotion of cooperatives and on the contrary, the continuous growth of Local Agencies Employment and Development. Finally propose a number of factors, which we believe are the determinants of this process.

Keywords: Local development, Agents Jobs, Employment policy, Social economy

Lo que diferencia una economía en expansión de una en declive, no es la tasa de paro sino el espíritu de empresa (Cachón, 1996)

1. INTRODUCCIÓN: LA RAZÓN DE SER DEL ARTÍCULO

Una línea de conclusiones obtenida en una investigación iniciada en 2006 cuyo objetivo fue analizar los efectos generados sobre el territorio por las políticas de empleo y desarrollo local, puso de manifiesto cómo el modelo de desarrollo local implantado hasta el momento, cada vez contaba con una menor vinculación con el modelo de economía social como instrumento para la creación de empresas y para la inserción sociolaboral de la población desempleada. Además de ello, una aproximación a los datos oficiales existentes en la Comunitat Valenciana sobre creación de empresas según su forma jurídica, nos alertaba del

estancamiento y la paulatina pérdida de representatividad de las entidades de economía social en el entramado societario actual.

Estos dos hechos se convierten por tanto en el núcleo central del presente artículo, que se adentra en la actividad del empleo y el desarrollo a nivel local, presentando una de sus dimensiones prioritarias de actuación, la de creación de empleo. Más concretamente centra su interés en la actuación realizada por este modelo mediante la potenciación de la economía social y en el análisis de la relación existente entre los dos modelos. En nuestra reflexión no ponemos en duda ni la importancia que evidentemente ha adquirido el modelo de economía social en nuestra economía, ni la de su figura central, la cooperativa, como forma jurídica de carácter societario. Por lo que nuestro objetivo es realizar una nueva aportación, totalmente complementaria a las conclusiones obtenidas en los trabajos anteriores realizados sobre la materia cuando se constataba la existencia de una relación positiva entre la economía social y las políticas de desarrollo local (Barea y Monzón, 1992 y 1996; Morón, 1996; Tomás Carpi y Monzón, 1997; Chaves y Sajardo, 1999; Sanchis, 2001; Sanchis y Campos, 2005; Tubert, 2005; y Vidal, 1996a y 1996b).

Por tanto aprovechamos los indicios detectados para plantearnos la hipótesis de por qué los técnicos AEDL (Agentes de Empleo y Desarrollo Local), en su condición de máximos exponentes del modelo para el desarrollo socioeconómico del territorio, actores en contacto directo con los recursos endógenos del mismo y responsables de la promoción de una parte muy significativa de los procesos de creación de empresas y de inserción laboral a nivel local, han preferido orientar las potencialidades empresariales de sus territorios hacia otras formas jurídicas. Para ello nos basaremos en algunas de las informaciones obtenidas del estudio que origina el presente artículo.

2. LA CREACIÓN DE EMPLEO COMO FINALIDAD MÁXIMA DEL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El contexto económico y social vivido en España en la década de los ochenta, marcado por una situación de grave crisis económica, altas tasas de desempleo y continuos cierres empresariales, ponía de manifiesto la inoperatividad de las políticas económicas y socio-laborales definidas hasta el momento a nivel macro, lo que posibilitó la aparición de un nuevo

modelo de desarrollo basado en la actuación desde lo micro. A partir de ese momento, el nivel local se convirtió en el ámbito fundamental para la implementación y desarrollo de políticas y actuaciones para la mejora de la situación del binomio territorio-población.

El predominio de la acción sobre la reacción, de lo micro como unidad básica de actuación y la consideración del espacio como perspectiva de actuación (Salom, 2003), se convierten en ejes conductores y definitorios del nuevo modelo. Este nuevo modelo de desarrollo en palabras de Vázquez Barquero (1988) *propone un proceso de crecimiento y cambio estructural, que afecta a una comunidad territorialmente definida y que se concreta en una mejora del nivel de vida de sus habitantes*. La estrategia de desarrollo local persigue, por consiguiente, modificar la estructura socioeconómica del territorio para alcanzar un estadio de mayor competitividad, empleo y calidad de vida de la comunidad (Gómez y Román, 2005). Se trata de objetivos que combinan lo puramente cuantitativo y económico, con aspectos de índole social, y por tanto claramente cualitativos¹.

Este debate abierto en el seno del modelo de desarrollo implantado actualmente, suscita en sí mismo la idea de que el desarrollo local, entendido como el conjunto de iniciativas dirigidas a dinamizar la economía y la actividad productiva y empresarial en el ámbito local, favorece una actitud social activa frente al desempleo, impulsa la cultura emprendedora y contribuye a generar empleo y renta a través del aprovechamiento de los recursos endógenos y de las ventajas comparativas del territorio, así como los nuevos yacimientos de empleo que en él se detecten (Diputación de Alicante, 2000). Su implementación estará condicionada por la voluntad para concertar intereses de tres grandes elementos: los actores locales, las instituciones y los sectores presentes en el territorio.

A nivel micro es como cobra fuerza el proceso de reinversión de lo local, determinando un proceso estructural de cambio sobre el territorio. Ello dependerá, entre otros factores, de la estimulación de la innovación y la capacidad emprendedora local (Madoery, 2000). También tendrá su importancia que las políticas de los gobiernos centrales descansen

¹ Anna Diamantopoulou, Comisaria de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea en noviembre de 2001, apuntaba en esta dirección cuando afirmaba que «El desarrollo local no sólo tiene por objeto la creación de empleo o el fomento del desarrollo económico, sino también la consecución de una sociedad más cohesionada, basada en una mayor calidad de vida, en la que todos participen activamente. Su objetivo es la propia democracia.»

cada vez más sobre la dinámica de las comunidades locales donde las autoridades públicas, las empresas y la sociedad civil en general deben ser capaces de establecer un partenariado capaz de asumir nuevos compromisos y seguir políticas de adaptación flexibles a los entornos cambiantes.

Las Agencias de Desarrollo Local –ADL- responden a este nuevo enfoque de desarrollo económico territorial descansando esencialmente, en el mejor aprovechamiento del potencial de recursos endógenos, a fin de incrementar el nivel de empleo y el crecimiento económico sostenible a escala local. Al frente de las mismas, los Agentes de Empleo y Desarrollo Local –más conocidos como AEDL, o simplemente ADL-, son la figura clave en la práctica del desarrollo local. Realizan de forma permanente, las funciones de promotores, intermediadores, catalizadores, animadores, informadores y capacitadores para el desarrollo del territorio y de la población (Alburquerque, 2002). La Agencia Local se convierte pues, en el organismo que recoge el testigo en la aplicación de las políticas de empleo en el ámbito local², y de la mejora de la situación socioeconómica del municipio. La agencia se configura como la entidad más cercana a los colectivos destinatarios de los programas de empleo, asumiendo así su papel dinamizador de fuente de empleo a nivel local y de verdadero catalizador de las ayudas en forma de acciones que pueden llegar a aplicarse en la población. La Agencia de Desarrollo Local o la persona del técnico AEDL en su caso son un instrumento al servicio de los ciudadanos cuya principal función es la de planificar y gestionar todos aquellos aspectos que favorecen el desarrollo del municipio, tanto en su vertiente económica como en su vertiente social.

Así pretenderá alcanzar unos mayores niveles de crecimiento económico y de empleo, mejorando con él el bienestar de la población. Para conseguirlo, a nuestro entender las agencias locales ofrecen seis grandes líneas de trabajo que permiten llevar adelante y aplicar las políticas activas de empleo: fomento del empleo, autoempleo, formación, orientación e intermediación laboral, servicios de asesoramiento empresarial y, por último, la promoción económica y social del territorio (Calvo y Lerma, 2007). En el mismo sentido, Sanchis y

² En el presente artículo nos referimos tan solo a las políticas activas de empleo. Recordemos que las políticas de empleo se clasifican en *políticas activas*: actuaciones públicas que pretenden la inserción laboral o el mantenimiento del empleo como principal objetivo, fomentando la creación de puestos de trabajo –por cuenta propia o ajena-, buscando la adecuación de la mano de obra a las necesidades de las empresas básicamente a través de la formación, y mejorar el ajuste entre oferta y demanda de trabajo a través de la orientación y la facilitación de información respecto del mercado de trabajo y mediante los servicios de empleo –o las entidades colaboradoras de los mismos-, y en *políticas pasivas*: aquellas que intentan alcanzar el objetivo de proteger al parado mediante rentas económicas que garanticen la cobertura de sus necesidades.

Campos (2005) apuntan que el papel del agente de inserción sociolaboral en el ámbito local se centrará en dos grandes áreas de actuación: el apoyo a la creación y desarrollo de empresas locales y el apoyo a la contratación de trabajadores, en especial de aquellos grupos en situación de riesgo de exclusión social.

De entre las líneas expuestas de trabajo de la agencia local destacamos las de Fomento del Empleo, Autoempleo, Formación y Orientación e Intermediación Laboral, que tradicionalmente han formado el eje básico de actuación de una agencia de empleo local, siendo las otras dos desarrollos aplicados de ellas. Se trata de líneas de actuación a nivel local que han dado lugar a una serie de programas y acciones desarrollados por las agencias, que de manera esquemática presentamos en la tabla 1.

Tabla 1. Tipos de programas desarrollados por una ADL

A. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO	A.1 EMCORP, PAMER e INEM–Corporaciones Locales A.2 SALARIO JOVEN A.3 PLANES INTEGRALES DE EMPLEO (P.I.E.)
B. PROGRAMAS DE AUTOEMPLEO	B.1 AUTOEMPLEO (Emprendedores) B.2 CREACIÓN DE EMPRESAS B.3 I.L.E. (Iniciativas Locales de Empleo)
C. PROGRAMAS DE MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN	C.1 FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO ³ C.2 ESCUELAS TALLER C.3 CASAS DE OFICIO C.4 TALLERES DE EMPLEO C.5 PROGRAMAS DE CUALIFICACIÓN PROFESIONAL INICIAL (P.C.P.I.) ⁴ C.6 TALLERES DE FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL (T.F.I.L.)
D. PROGRAMAS DE INTERMEDIACIÓN Y ORIENTACIÓN LABORAL	D.1 ACCIONES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y EL AUTOEMPLEO (OPEA)
E. PROGRAMAS DE ASESORAMIENTO EMPRESARIAL	E.1 BOLSAS DE TRABAJO E.2 INFORMACIÓN Y TRAMITACIÓN DE SUBVENCIONES

³ Sustituye a la anterior Formación Profesional Ocupacional (F.P.O) y Formación Profesional Continua.

⁴ Sustituye a los Programas de Garantía Social (P.G.S.)

F. OTROS PROGRAMAS DE CARÁCTER SOCIAL	F.1 PROGRAMAS CULTURALES (entre otros CURSOS DE FOTOGRAFIA, COCINA, EXPOSICIONES, SEMANAS Y FERIAS CULTURALES) F.2 AULAS Y CURSOS DE ACCESO A LA INFORMATICA F.3 OTROS PROGRAMAS DE FOMENTO LOCAL
--	--

Fuente:Elaboración propia

Por todo lo expuesto, la figura del técnico local se configura conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Orden de 15 de julio de 1999⁵, como un trabajador de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tiene como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial. Para ello se le encomiendan originariamente las siguientes tareas (art. 8 de la citada orden):

1. Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores.
2. Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras.
3. Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas.
4. Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas.
5. Y cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulsen la creación de actividad empresarial.

⁵ Orden por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la Orden 49/2005, de 14 de enero y por la Orden TAS/360/2008, de 6 de febrero).

Por tanto, la creación de un clima *emprendedor y cooperativo* en la zona, donde todos los posibles actores del desarrollo estén implicados, se convierte en una de las actuaciones prioritarias del técnico AEDL. Las redes que se establecen en esta cooperación serán claves en la consolidación de un tejido social -y por tanto económico- sólido por un lado, y, por otro, en la vertebración de una colectividad en *auténtica comunidad* (Cachón, 1996).

En esta misma dirección podemos alinear el objetivo principal del desarrollo local, que se establecerá en torno a la movilización, estímulo e introducción de innovaciones en el tejido empresarial local (Alburquerque, 2002). Ello posibilitará el mejoramiento del empleo y la calidad de vida de la población de la comunidad territorial correspondiente así como la elevación de la equidad social. Para lograr estas máximas, deben cumplir con una serie de preceptos de carácter específico, entre los que podríamos nombrar los siguientes: 1. transformación del sistema productivo local, incrementando la eficiencia y competitividad; 2. fomento de la diversificación productiva local e incremento del valor agregado en las actividades económicas locales; y 3. sostenibilidad ambiental de las actividades locales.

Atendiendo a estos criterios, el programa de agentes de empleo y desarrollo local resulta fundamental para coordinar desde abajo todas las políticas activas de empleo puestas a disposición de los municipios, y en particular para fomentar el fomento de la actividad económica de un territorio mediante la creación de un tejido empresarial autóctono lo que representa uno de los objetivos prioritarios de cualquier política de desarrollo local.

Empleo, promoción socioeconómica y economía social

Como hemos apuntado, una línea estratégica tradicional en el trabajo de cualquier agencia local –vital más si cabe en momentos de crisis- es la del fomento del empleo a través del autoempleo, la creación de empresas y la potenciación de iniciativas locales de empleo. Posibilitar las condiciones idóneas para la existencia de un vivero continuo de empresas que aprovechen los recursos endógenos presentes en el territorio debe ser uno de los objetivos básicos del modelo de este desarrollo local.

Con base en ello, la creación de nuevas actividades empresariales generadoras de riqueza debe suponer una retroalimentación de la misma dinámica del modelo hacia el territorio. Subrayando la conexión entre crecimiento y desarrollo, el desarrollo económico

local se configura como un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión incesante de la comunidad (Solari, Franco y Jutkovich, 1976).

Saber, querer y poder aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno es una de las competencias necesarias del técnico AEDL, para lo que deberá favorecer la existencia de un entorno empresarial dinámico y activo. Para ello, será el canalizador de las oportunidades del territorio, a través del apoyo y asesoramiento técnico necesario para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades empresariales. En dicho proceso, el agente se convertirá en un consultor público, con capacidad técnico-profesional suficiente para orientar adecuadamente el proyecto de empresa que se le presenta, ya que como afirma el profesor Alburquerque (2002) *la promoción de las actividades empresariales innovadoras es fundamental, pues desempeñan el papel principal en la generación de riqueza y empleo productivo*. Por todo ello, este agente público será el responsable de la realidad posterior que asuma la empresa. En esa realidad empresarial, y en su proceso de constitución como tal, la asesoría técnica sobre las posibles formas jurídicas y las repercusiones sociales que tendrá el proyecto adquieren una dimensión clave.

La economía social, en este aspecto, se convierte en una de las opciones más válidas para el fomento y creación de empresas de carácter societario, y que tradicionalmente por las abundantes similitudes existentes entre los dos modelos ha sido una clara apuesta del modelo de desarrollo local desde sus orígenes. Las características de las organizaciones de economía social –cooperativas principalmente- han sido un pilar fundamental sobre el que se ha basado el modelo de desarrollo. Entre ellas podemos destacar la cooperativa, que representa una entidad que engloba la filosofía de la asociación y la empresa, por lo que encuentran el equilibrio necesariamente aspectos económicos y sociales. Las cooperativas con un planteamiento en el que adquiere una importancia teórica el compromiso en la creación y mantenimiento de empleo; persiguen el interés del socio y su entorno; generan riqueza distribuida más equitativamente; presentan una preocupación por el medio ambiente, y están reconocidas como escuelas de democracia (Gómez y Román, 2005).

Coque (1999), apunta la clara identificación de las empresas cooperativas como agentes de desarrollo local por motivos como su vinculación y pertenencia al tejido local, la promoción y participación como agentes especialmente implicados en el territorio (promoción

y educación cooperativa) y la tendencia a la integración en redes mediante la intercooperación a todos los niveles. Aunque entre la aparición del modelo de la Economía Social y el modelo de Desarrollo Local transcurren más de ciento cincuenta años, tanto uno como otro son fruto de una estrategia de organización social para hacer frente desde lo micro a las necesidades de sus territorios a través de la participación de la propia comunidad en su proceso de desarrollo. Son modelos que van de abajo a arriba y por tanto su éxito depende, en gran medida, de que las personas, que son la materia prima y el objetivo final, identifiquen y asuman el modelo como propio. Ambos generan procesos reactivadores de la economía y dinamizadores de la sociedad local que aprovechan eficientemente los recursos existentes en una determinada zona y son capaces de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la población.

El territorio es el espacio donde ambos modelos se reconocen como piezas de un mismo entramado. La Economía Social tiene su origen en el territorio y surge como respuesta a unas necesidades locales, aprovechando y haciendo emerger el potencial que el mismo territorio ofrece tanto a nivel económico, como de capital humano, sociocultural y medioambiental. Por tanto, hablamos de organizaciones empresariales fuertemente arraigadas a la comunidad donde se encuentran, en las que a partir de la iniciativa colectiva y del espíritu emprendedor se genera una capacidad de respuesta a unas necesidades que le son propias.

Tanto el modelo de la Economía Social como el de Desarrollo Local contemplan la implicación de la ciudadanía para influir de forma directa en el proceso económico y social, el que puede representar un formato de participación cívica válido para otros entornos. Asimismo, dado su carácter relacional, ambos tienden a crear de forma natural sólidas vinculaciones con los otros grupos presentes en el territorio como puede ser el partenariado con autoridades locales, sindicatos, otras empresas o asociaciones privadas, posibilitando así una estructura en red, donde la intercooperación se convierte en herramienta de consolidación con efecto multiplicadores. A esta participación hay que añadir dos adjetivos: la gestión democrática y la autonomía, que vienen a reforzar esta lógica de funcionamiento.

Las empresas de Economía Social fijan su principal finalidad en el interés general de la colectividad, en el interés común o mutuo de los miembros que las conforman, que al mismo tiempo son miembros de la comunidad local. En esta finalidad tiene un papel clave, al igual que en el Desarrollo Local, el crecimiento cualitativo que integra en una misma realidad

las expectativas económicas y las expectativas sociales. La sociedad cooperativa hay que entenderla como realidad de proyecto empresarial, en un régimen de democracia que es trasladada al ámbito económico con el mismo fundamento con el que se desarrolla en la vida política: la participación es lo que caracteriza a la organización y funcionamiento (García-Gutiérrez, 1999). Las entidades cooperativas, al estar basadas teóricamente en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, se constituyen como agentes económicos impulsores de responsabilidad social en el desempeño de la actividad económica empresarial y de compromiso con la búsqueda de un desarrollo sostenible⁶.

3. UNA APROXIMACIÓN EN DATOS A LA DISTINTA EVOLUCIÓN DE LOS DOS MODELOS

⁶ Los principios cooperativos determinados en el Congreso de Viena (1996) por la Alianza Cooperativa Internacional, máximo órgano de representación de las cooperativas a nivel mundial, son las pautas establecidas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores. De forma resumida estos son los siguientes:

1. PRIMER PRINCIPIO: ADHESIÓN VOLUNTARIA Y ABIERTA. Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, radical o de sexo.
2. SEGUNDO PRINCIPIO: GESTIÓN DEMOCRÁTICA POR PARTE DE LOS SOCIOS. Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables antes los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática.
3. TERCER PRINCIPIO: PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LOS SOCIOS. Los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Al menos una parte de los activos es, por regla general, propiedad común de la cooperativa. Normalmente reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socio. Los socios asignan los excedentes para todos o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de la cooperativa; la constitución de reservas, de las cuales, al menos una parte sería indivisible; el beneficio de los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo de otras actividades aprobadas por los socios.
4. CUARTO PRINCIPIO: AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA. Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa.
5. QUINTO PRINCIPIO: EDUCACIÓN, FORMACIÓN E INFORMACIÓN. Las cooperativas proporcionan educación y formación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Informan al gran público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y beneficios de la cooperación.
6. SEXTO PRINCIPIO: COOPERACIÓN ENTRE COOPERATIVAS. Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.
7. SÉPTIMO PRINCIPIO: INTERÉS POR LA COMUNIDAD. Al mismo tiempo que se centran en las necesidades y los deseos de los socios, las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades, según los criterios aprobados por los socios.

Las políticas activas de empleo y el fomento de la economía social: una aproximación al estado de la cuestión

Mientras que la Constitución Española establece en su artículo 129.2 un imperativo legal a los poderes públicos para que fomenten las figuras y los mecanismos de economía social, el Desarrollo Local no encuentra ese apoyo en el ámbito constitucional. Ese apoyo tampoco se aprecia en las normas legales reguladoras de las competencias municipales. De este modo, uno de los principales problemas que han hallado los entornos locales españoles a la hora de gestionar políticas activas de empleo y desarrollo económico local ha sido la ausencia de competencias municipales al respecto. En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no otorga ninguna competencia a los Ayuntamientos en materia de empleo y promoción económica. Estas competencias son asumidas por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Entre los años 1999 y 2003 se produce una progresiva transferencia de competencias en materia de políticas activas de empleo y desarrollo local del Estado a las Comunidades Autónomas. En la actualidad, con el traspaso realizado en 2010 al País Vasco, todas las comunidades autónomas ya tienen transferidas las competencias en esta materia.

Por su parte, la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, hace referencia constantemente a la coordinación de las políticas de empleo en diversos artículos. Así, concretamente el artículo 3.1, establece que *“en el ámbito de competencia estatal corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, la coordinación de la política de empleo”*. Asimismo, el artículo 5 define al Sistema Nacional de Empleo como *“el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo”*. El Sistema Nacional de Empleo está integrado tanto por el Servicio Público de Empleo Estatal y como por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, este carácter coordinador de las políticas de empleo únicamente se ciñe a los programas encuadrados dentro del Sistema Nacional de Empleo, quedando fuera otros programas de especial importancia en el ámbito de las políticas activas de empleo promovidos por otras Administraciones Públicas, ya sean estatales, autonómicas y/o locales. Así pues,

quedarían fuera de este ámbito de coordinación todos aquellos programas de apoyo a la creación de empresas y al fomento de la cultura emprendedora impulsados por la Dirección General de Política de la PYME del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, o el fomento del desarrollo rural impulsado por el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino⁷, entre otros.

En este sentido, hemos sido testigos de cómo no se ha desarrollado adecuadamente el propio artículo 4 de la citada Ley de Empleo, donde se señala que *“de acuerdo con lo establecido en la Estrategia Europea de Empleo (EEE)⁸, las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De conformidad con la Constitución, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas establecerán los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo”*.

Esta falta de coordinación sobre el conjunto de políticas que podrían ser consideradas políticas activas de empleo, contrastan con la excesiva rigidez existente para facilitar el desarrollo de los programas promovidos por el Sistema Nacional de Empleo en las diferentes comunidades autónomas. Este hecho se debe fundamentalmente al carácter finalista de los fondos que se destinan a los diferentes programas, pero lo bien cierto es que esta realidad está dificultando enormemente la adaptabilidad de las políticas de empleo al territorio y el enfoque de abajo a arriba establecido por la Comisión Europea. Por el contrario, algunas Comunidades Autónomas, han completado estas políticas definidas en el ámbito estatal con algunos programas propios, financiados fundamentalmente a través de sus respectivos programas operativos.

La evolución del modelo de desarrollo local: un crecimiento continuo

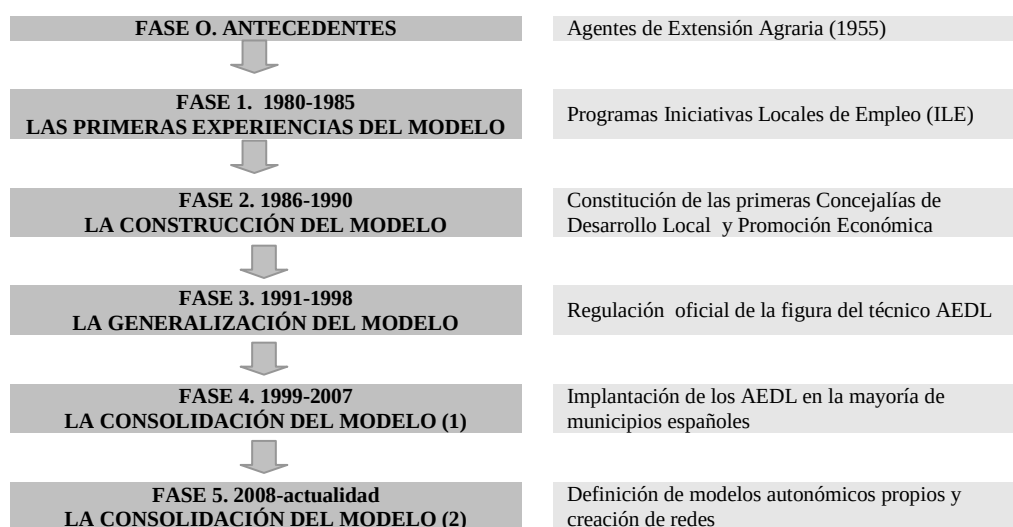
⁷ Es necesario destacar que estos programas tienen en muchos municipios y Agencias de Desarrollo Local una importancia mayor que las propias políticas activas de empleo impulsadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Lo mismo ocurre cuando analizamos el ámbito autonómico de los mismos.

⁸ Definida en el Consejo Europeo de Amsterdam en 1997.

Conforme al discurso planteado hasta el momento, una idea debe regir el mismo, hablar de modelo de desarrollo local, en nuestro caso, es hablar necesariamente del técnico AEDL –en formato unipersonal o en estructura multidisciplinar- que asumirá entre otras las competencias en materia de políticas activas de empleo a nivel local. En España, es necesario remontarse hasta 1955 para hallar el primer precedente del Agente de Empleo y Desarrollo Local: el agente de extensión agraria. Son muchos los factores o señas de identidad que en un principio asimilan su perfil con el del perfil actual del técnico AEDL, destacando entre ellas las tareas de asistencia técnica que se le atribuyen y su papel dinamizador del territorio.

No obstante, la aparición como tal del Agente de Empleo y Desarrollo Local se produce en la década de los ochenta, respondiendo así a la incompetencia operativa demostrada por el anterior modelo ante la situación vivida en aquellos momentos de grave crisis económica y social. En este proceso de construcción de la figura profesional del técnico AEDL, es necesario establecer cinco grandes momentos o etapas (véase *tabla 2*).

Tabla 2. Proceso evolución profesional del técnico AEDL



Fuente: Elaboración propia

Primera fase 1980 – 1985: La aparición de este nuevo profesional es totalmente experimental y está ligada al programa de Iniciativas Locales de Empleo de la OCDE y la línea de subvenciones a la contratación que contempla. En España el Ministerio de Trabajo a través

del INEM se convierte en el órgano administrativo que ejerce la gestión y tutela de este programa⁹.

Segunda fase 1986 – 1990: El elemento determinante del giro que se observa en estos años es el ingreso de España en la Unión Europea, ligado al incremento de recursos económicos que para la formación y la contratación supone la intervención del Fondo Social Europeo (FSE)¹⁰. En esta etapa se va detectando un giro del perfil profesional hacia la promoción de proyectos empresariales y es en esta época en la que se crean las primeras concejalías de Desarrollo Local y Promoción Económica en los Ayuntamientos. Sin embargo, la ausencia de referentes claros en los municipios españoles y el desconocimiento de estas nuevas políticas activas de empleo en la gran mayoría de ayuntamientos son factores que impiden un crecimiento más rápido del modelo. A principios de los años noventa todavía es muy escasa la presencia de profesionales del desarrollo local en los municipios españoles¹¹.

Tercera fase 1991 – 1998: Se constata la importancia que el modelo de Desarrollo Local está teniendo en la creación de actividad empresarial, la generación de empleo y la vertebración de territorios, por lo que se sigue invirtiendo gran cantidad de fondos públicos provenientes principalmente del Fondo Social Europeo, aunque también se sigue profundizando en el área rural mediante los programas Proder y Leader, por lo que comienzan a recibirse fondos destinados al desarrollo agrario, rural y medioambiental. Durante este periodo se configura el actual modelo de desarrollo local existente en España. Se regula la figura del agente de empleo y desarrollo local como la entendemos actualmente y las políticas activas de empleo se expanden por todo el territorio estatal. Empiezan a producirse actuaciones conjuntas en el territorio entre los programas de fomento de empleo y los de desarrollo rural¹².

⁹ El Programa de Acción y Cooperación de la OCDE sobre iniciativas locales para la creación de empleo (Programa I.L.E.) fue puesto en marcha por primera vez por Decisión del Consejo de la OCDE de 22 de julio de 1982 como un programa especial dentro de la Organización. España se adhiere a este programa desde su puesta en marcha.

¹⁰ La primera regulación legal del programa I.L.E. aparece en una Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986, que incluye medidas de apoyo a la creación de empleo. Contemple subvenciones destinadas a las entidades locales para financiar el 50 % de los costes laborales derivados de la contratación de un profesional del desarrollo local con el límite de una anualidad

¹¹ En esta época existen alrededor de 300 profesionales en todo el Estado, cuando la cifra de municipios supera los 8.000.

¹² Entra en vigor la Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de abril de 1994 por la que se regulan las iniciativas locales de empleo y los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones. Esta norma introduce nuevos aspectos: por primera vez se contempla la denominación de agente de empleo y desarrollo local. Se amplía la subvención hasta el 75 % de los costes laborales totales durante un periodo de tres años.

Cuarta fase 1999-2007: Entre el año 1999 y 2003 se produce una progresiva transferencia en materia de gestión y control de las políticas activas de empleo del Estado a las diferentes Comunidades Autónomas, asumiendo todas ellas estas competencias y creando sus respectivos servicios autonómicos de empleo. En 1999 se amplía el periodo y la cuantía de subvención destinada a la contratación de Agentes de Empleo y Desarrollo Local, coincidiendo con un incremento importante de las transferencias que el Ministerio de Trabajo destina a los diferentes servicios autonómicos de empleo para el fomento del desarrollo local. Es precisamente durante este periodo cuando se alcanza y se supera la cifra de más de seis mil profesionales del desarrollo local a nivel estatal y también se produce durante este periodo un importante aumento de los profesionales contratados con fondos propios de las entidades locales.

Quinta fase 2008 - actualidad: En febrero de 2008, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales asume una importante reivindicación del colectivo de profesionales del desarrollo local y de las asociaciones que los representan. Se trata de la eliminación del límite de los cuatro años existente hasta el momento para la concesión de subvenciones a los ayuntamientos que contratasen AEDL¹³. Esta modificación normativa supone el reconocimiento, por un lado, de la necesidad que las corporaciones locales tienen de contar con la figura del agente de empleo y desarrollo local y, por otro, la oportunidad de aprovechar al máximo la experiencia de los técnicos cuyas contrataciones han sido objeto de subvención. Ya se realizó una modificación en el año 2005¹⁴, de forma que se posibilitaba que los agentes de empleo y desarrollo local que hubieran estado contratados y subvencionados por los servicios públicos de empleo durante la duración máxima subvencionable establecida de cuatro años pudieran participar en los procesos de selección para la cobertura de nuevas plazas subvencionadas como agente de empleo y desarrollo local en una corporación local distinta a aquella en la que hubieran prestado servicios. Esta primera modificación se mostró insuficiente a la hora de aprovechar de manera plena la experiencia de estos técnicos, pues se mantenía la imposibilidad de que la contratación de un mismo Agente de Empleo y Desarrollo Local pudiera ser subvencionada cuando se realizase por la misma corporación local o entidad dependiente o vinculada, además de limitar temporalmente el periodo máximo subvencionable a cuatro años. Con ella se suprime el periodo máximo durante el que se puede

¹³ ORDEN TAS/360/2008, de 6 de febrero, por la que se modifica la Orden de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificadas como I + E.

¹⁴ Orden TAS/49/2005, de 14 de enero.

conceder la subvención por la contratación de un Agente de Empleo y Desarrollo Local y se permite que las sucesivas contrataciones del mismo se realicen indistintamente con la misma o distinta corporación local o entidad dependiente o vinculada¹⁵. Sin embargo, la adaptación autonómica de esta normativa que se está llevando a cabo en la actualidad, muestra las carencias que muchas comunidades autónomas tienen en la definición de políticas de desarrollo socioeconómico local.

A pesar de estos inconvenientes, la implantación de los profesionales del desarrollo local en la gran mayoría de municipios españoles es un hecho evidente, al igual que el reconocimiento de la labor que han realizado en la implantación de las políticas activas de empleo. Sin embargo, durante el periodo de mayor crecimiento y consolidación de agentes de empleo y desarrollo local en España, todos los índices de evolución de las empresas de economía social, como más adelante aportaremos, nos muestran un crecimiento negativo (véase tabla 3):

Tabla 3. Evolución del modelo (Comunitat Valenciana, 1985-2009)

	NÚMERO AEDL	POBLACIONES CON SERVICIO DE AEDL	TASA DE COBERTURA
1985	14	9	14,42 %
1990	48	41	21,30 %
1995	100	89	33,74 %
2000	211	165	52,90 %
2005	495	293	65,77 %
2009	631	405	88,71 %

Fuente.- Elaboración propia y Adlypse¹⁶

¹⁵ Junto a esta normativa que regula con carácter específico a los profesionales del desarrollo local, durante este periodo aparecen multitud de programas que establecen las políticas activas de empleo en España. Es en este marco de financiación a través de subvenciones para el desarrollo de políticas activas de empleo y desarrollo local donde los ayuntamientos empiezan a intervenir en el desarrollo socioeconómico del municipio. Así pues, de forma progresiva comienzan a contratarse agentes de empleo y desarrollo local para planificar y ejecutar programas de fomento de empleo, formación y creación de empresas a nivel municipal.

¹⁶ **Adlypse** es la Asociación de Agentes de Desarrollo Local y Promoción Socio-Económica de la Comunitat Valenciana (España).

Tabla 4. Evolución de la importancia de lo local en la gestión y desarrollo de las políticas activas de empleo

	AEDL	OTRAS ENTIDADES ¹⁷
1985	17,4 %	82,6 %
1990	28,2 %	71,8 %
1995	37,6 %	62,4 %
2000	43,5 %	56,5 %
2005	67,1 %	32,9 %
2009	78,3 %	21,7 %

Fuente: Elaboración propia y Adlypse

Junto a estos datos que dan buena muestra de la evolución en el número de técnicos AEDL presentes en el territorio valenciano y de la tasa de cobertura que suponen sobre el mismo, es muy conveniente tener presente la información de la *tabla 5*, en la que se muestra la evolución de los fondos destinados a ayudas para la contratación de agentes de empleo y desarrollo local por parte de las corporaciones locales. Reafirman nuestra hipótesis de que tanto en cobertura como en medios el modelo de desarrollo local ha tenido un crecimiento continuo en el tiempo.

Tabla 5. Evolución de los fondos destinados a ayudas para la contratación de agentes de empleo y desarrollo local por las corporaciones locales en España y en la Comunitat Valenciana. (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
España	94.861.780	94.861.780	96.759.020	98.694.210	100.668.090
Comunitat Valenciana	8.159.773	8.159.773	8.338.420	8.498.282	8.661.693

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

La evolución del modelo de economía social: un proceso de estancamiento

En las siguientes tablas presentamos datos e informaciones que dan buena muestra de la evolución sufrida a la baja por el modelo de economía social, hecho que no hace sino sustentar nuestra hipótesis de partida cuanto más lo relacionamos con los presentados en el

¹⁷ Organizaciones empresariales, sindicatos, Administraciones públicas varias y otras entidades sin ánimo de lucro.

apartado anterior referentes al modelo de desarrollo local. Las *tablas 6, 7 y 8*, muestran la evolución del modelo de economía social desde la perspectiva del número de entidades constituidas en la Comunitat Valenciana, del saldo neto de este proceso (es decir aquellas que son constituidas menos aquellas que desaparecen) y de la comparativa necesaria con la evolución de otro tipo de sociedades.

Tabla 6. Número de entidades constituidas de economía social en la Comunitat Valenciana 1996-2007
(por tipo de entidad y año)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociedades cooperativas	262	221	148	212	224	236	224	172	206	202	142	120
Sociedades anónimas laborales	54	44	19	4	5	3	4	12	9	8	2	3
Sociedades limitadas laborales	0	75	361	442	473	412	530	648	355	285	244	206
TOTAL	316	340	528	658	702	651	758	832	570	495	388	329

Fuente: Observatorio Valenciano de la Economía Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría General de Empleo. Dirección General de Fomento de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Tabla 7. Saldo neto evolución sociedades cooperativas Com. Valenciana (1996-2007)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociedades cooperativas Constituidas	262	221	148	212	224	236	224	172	206	202	142	120
Sociedades cooperativas disueltas	59	112	98	107	147	170	142	54	245	193	126	136
Total sociedades cooperativas	2.130	2.239	2.289	2.394	2.471	2.537	2.619	2.737	2.698	2.707	2.723	2.707
TOTAL	203	109	50	105	77	66	82	118	-39	9	16	-16

Fuente.- Observatorio Valenciano de la Economía Social y Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría General de Empleo. Dirección General de Fomento de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Tabla 8. Evolución comparada constitución empresas economía social respecto de sociedades mercantiles
(Comunitat Valenciana 1996-2007)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sociedades mercantiles	-	-	-	-	12.218	13.134	13.723	14.993	16.045	17.136	17.852	16.371
Sociedades de economía social	316	340	528	658	702	651	758	832	570	495	388	329

Fuente.- Instituto Nacional de Estadística y Observatorio Valenciano de la Economía Social

Por su parte las *tablas 9 y 10*, presentan informaciones sobre la evolución de los fondos destinados a ayudas y subvenciones a entidades de economía social.

Tabla 9. Evolución de los fondos destinados a subvenciones a cooperativas y sociedades laborales por la incorporación de desempleados como socios trabajadores o de trabajo, asistencia técnica, y ayudas a la formación, difusión y fomento de la economía social vinculadas directamente a la promoción de empleo. (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
España	9.281.500	10.209.650	10.209.650	10.209.650
Comunitat Valenciana	1.111.044	1.111.044	999.940	899.947

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Tabla 10. Evolución de los fondos destinados a subvenciones a cooperativas y laborales en concepto de ayuda directa a las inversiones en sociedades activos fijos y bonificación de intereses. (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
España	4.010.210	4.411.210	4.411.210	4.411.210
Comunitat Valenciana	482.857	482.857	434.571	439.723

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración

Y por último en la tabla 11 se presentan informaciones sobre el mapa empresarial valenciano a través del número de empresas y su representatividad según el tipo de entidad y año.

Tabla 11. Número de empresas en la Comunitat Valenciana 1999-2007 (por tipo de entidad y año)

	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sociedades anónimas	8.471	3,17	8.350	3,02	8.226	2,92	8.051	2,79	7.884	2,64	7.779	2,47	7.756	2,36	7.680	2,20	7.549	2,05
Sociedades de responsabilidad limitada	73.250	27,46	79.263	28,72	84.932	30,13	89.322	30,98	94.872	31,68	102.051	32,37	111.504	33,86	122.244	35,06	132.308	35,90
Sociedades colectivas	49	0,02	45	0,02	41	0,01	38	0,01	31	0,01	39	0,01	34	0,01	33	0,00	31	0,00
Sociedades comanditarias	4	0,00	3	0,00	4	0,00	4	0,00	5	0,00	4	0,00	3	0,00	4	0,00	4	0,00
Comunidades de bienes	8.675	3,25	9.025	3,27	9.555	3,39	9.862	3,42	10.198	3,40	11.621	3,69	12.866	3,91	14.323	4,12	15.345	4,16
Sociedades cooperativas	2.394	0,90	2.471	0,89	2.537	0,90	2.619	0,91	2.737	0,92	2.698	0,85	2.707	0,82	2.723	0,79	2.707	0,73
Asociaciones y otros tipos	4.500	1,69	5.096	1,85	5.386	1,91	5.835	2,02	6.632	2,21	7.514	2,39	7.992	2,43	8.830	2,53	9.476	2,58
Organismos autónomos y otros	524	0,19	540	0,19	534	0,19	524	0,18	714	0,24	713	0,23	710	0,21	744	0,21	735	0,20
Personas físicas	168.896	63,32	171.239	62,04	170.717	60,55	172.153	59,69	176.379	58,40	182.795	57,99	185.762	56,40	192.111	55,09	200.431	54,38
TOTAL	266.763	100	276.032	100	281.932	100	288.408	100	299.452	100	315.214	100	329.334	100	348.692	100	368.586	100

Fuente.- Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

4. REFLEXIONES SOBRE LA DIVERGENCIA ACTUAL: UNA PROPUESTA DE FACTORES¹⁸

A la vista de todo lo expuesto hasta el momento, en el presente apartado proponemos una serie de factores que a nuestro entender argumentaría nuestra hipótesis inicial de divergencia –o al menos de no convergencia- entre los dos modelos. Para ello planteamos seis grandes grupos en los que clasificamos los distintos factores. Estas agrupaciones de factores son las siguientes: 1. factores relacionados con el contexto; 2. factores relacionados con el técnico AEDL; 3. factores relacionados con la estructura del modelo de desarrollo local; 4. factores relacionados con el tipo de actividad desarrollada; 5. factores relacionados con las características propias del sector (economía social); y 6. factores relacionados con la implicación político-oficial.

1. Factores relacionados con el contexto

Dos dimensiones del contexto son clave en este apartado, por un lado la social y por otro la económica. Por lo que respecta a la primera, adquiere su propia importancia en este proceso dado que la vinculación entre los dos modelos varía según el momento concreto en el que se analiza. A tenor de los datos aportados, estos parecen indicarnos que las necesidades de economía de carácter social que la sociedad demanda actualmente son considerablemente menores a las existentes en la década de los ochenta y los noventa. Ello posiblemente muy debido a la consiguiente menor importancia relativa que se le otorga a esta modalidad de empresa en la actualidad, ya que los criterios sociales seguidos claramente se orientan hacia un modelo más mercantilista. Y en segundo, la dimensión económica del contexto viene marcada por la situación o el momento concreto en el que se encuentre la economía, lo que también adquiere una gran importancia en sí mismo. Un

¹⁸ Para la elaboración de las reflexiones aportadas en el presente apartado se toma como base empírica una investigación en curso desde 2006 en el departamento de Sociología de la Universitat de València que plantea como objetivo principal analizar los efectos que sobre el territorio han generado las distintas políticas activas de empleo y desarrollo local implementadas. La investigación toma como población de referencia las agencias locales existentes en cada momento en la Comunitat Valenciana. El estudio ha alcanzado una representatividad del 25,99 por cien de ella. Concretamente los datos aportados corresponden a distintas fases del mismo desarrolladas entre febrero de 2008 y mayo de 2009. En base a ello, las principales variables tenidas en cuenta para el análisis de la hipótesis planteada han sido las siguientes: años de funcionamiento de la agencia; número de recursos humanos disponibles; titulación del técnico; formación complementaria en creación de empresas; experiencia previa en la materia; programas desarrollados en la agencia; si realiza directamente la labor de asesoramiento para la creación de empresas en el municipio (en caso negativo a quién lo deriva); número y forma jurídica de las empresas creadas; grado de conocimiento de las distintas formas jurídicas.

momento de expansión económica o de recesión tendrá efectos directos sobre la creación de empleo y la constitución de empresas, sobre el tipo de empresa a constituir y sobre los recursos disponibles para ello. En este caso momentos de crecimiento como los que ha tenido nuestra economía han tenido un efecto más destacado sobre empresas de economía no social que sobre empresas de economía social. Ello lo podemos ver en la figura 11, cómo un momento de expansión como el vivido desde el año 2000 no ha tenido un reflejo directo en el incremento porcentual de empresas de economía social.

2. Factores relacionados con el técnico AEDL

Un segundo bloque de factores nos orienta hacia la propia figura del técnico AEDL como generadora en sí misma de dificultades entre los dos modelos. La multiplicidad de enfoques funcionales que puede tomar hoy por hoy el desarrollo local a través de los agentes de empleo y desarrollo local es tan amplia que puede ser considerada incluso como indefinida. La ausencia de un soporte teórico previo a la aparición de la actividad – manifestado habitualmente con unos estudios superiores de referencia- ha provocado que se contemple la figura profesional desde múltiples enfoques funcionales. Por ello el perfil de técnico AEDL, que según su titulación de origen y su experiencia previa puede encontrarse con determinadas carencias formativas vinculadas con el proceso de creación de empresas en general y en particular con las características propias de las entidades de economía social. Si no conoce los entresijos de la realidad de las entidades de economía social difícilmente optará por fomentar este tipo de forma societaria. Un insuficiente nivel de conocimientos sobre el funcionamiento de las empresas de economía social, o incluso una falta de convencimiento personal y profesional, se convertirán en aspectos que limitarán su posible apuesta por este tipo de empresas, lo que tiene sus efectos sobre su promoción como empresas societarias. En la tabla siguiente presentamos esta relación entre la titulación académica, el conocimiento de la economía social y el efecto que tiene sobre su posible promoción.

Tabla 12. Titulación académica AEDL¹⁹

	%	Grado conocimiento eco. social	Grado promoción eco. social
Licenciatura en Psicología	20,89	6,4	4,5
Licenciatura en Derecho	19,40	7,1	5,6
Licenciatura en Económicas-ADE	18,66	8,3	6,4
Diplomatura en RRLL-Cc. del Trabajo	16,88	8,5	6,9
Licenciatura en Geografía e Historia	6,72	3,2	3,2
Diplomatura Trabajo Social	5,22	4,7	3,8
Diplomatura en Empresariales	3,73	7,6	6,3
Licenciatura en Sociología	1,49	5,8	5,6
Diplomatura en Turismo	1,49	7,1	6,9
Otros estudios (Arquitectura técnica, Logopedia, Farmacia, Pedagogía, Publicidad y Relaciones públicas, Periodismo, Ingeniería agrónomos, etc..)	5,97	3,5	4,1

Fuente.- Elaboración propia

3. Factores relacionados con los elementos estructurales del modelo de desarrollo local

En este sentido la inexistencia de estructuras estables de funcionamiento en las agencias de desarrollo local y de organización de su trabajo también provocan efectos que dificultan la confluencia entre los dos modelos. Su configuración en torno a la existencia de subvenciones conlleva el establecimiento de una temporalidad innata en los programas desarrollados. Se trata de un modelo muy orientado hacia lo cuantitativo, que deja de lado un aspecto importante de la labor social del técnico como es lo cualitativo, poniendo de manifiesto su carácter de modelo productivista (finalista) que busca resultados en el corto plazo. Aspecto que lo aleja de la concepción de la economía social.

Junto a esta limitación operativa del modelo, aparece otra relacionada con la carencia de medios para el desarrollo de su trabajo. Las administraciones de ámbito superior al municipal en este tiempo se han limitado a convocar programas subvencionados, no asumiendo un papel activo en la dotación de redes, órganos de coordinación,

¹⁹ Las columnas de grado de conocimiento de la economía social y grado de promoción de la economía social están valoradas en una escala de 0-10.

infraestructuras o herramientas de trabajo. Esta carencia de medios se observa directamente en que el modelo de desarrollo implantado, es un modelo muy personificado en la figura del técnico AEDL (*ver tabla 13*), lo que ha generado una gran dependencia del mismo en la manera en que ha tenido que aplicarse desde su vertiente práctica.

Tabla 13. Recursos humanos disponibles

Unipersonales	70,4 %
Con 2 técnicos	20,0 %
Con 3 técnicos	5,2 %
Con 4 técnicos	1,7 %
Con 5 ó más técnicos	2,7 %

Fuente.- Elaboración propia

Esta carencia ha alcanzado a todo tipo de recursos, tanto materiales, económicos, humanos y como también temporales. En este sentido los técnicos se han visto muy limitados en su capacidad de hacer por la escasez de tiempo para gestionar adecuadamente su actividad. Ello ha conducido su labor a una operativa basada en la repetitividad. Esta importante limitación ha impedido la implementación de políticas para el desarrollo del territorio en todas sus acepciones, siendo una muy buena muestra de ello la no existencia de foros sociales locales en los que se puedan generar efectos sinérgicos entre los distintos actores sociales locales (*ver tabla 14*).

Tabla 14. Existencia de foros sociales locales

SI	34,25 %
Tipo de foros existentes:	
Consejos locales (de carácter periódico)	60 %
Reuniones puntuales (de carácter esporádico)	40 %
NO	65,75 %

Fuente.- Elaboración propia

La excesiva personificación del modelo y la falta de unas directrices claras para el desarrollo del puesto de AEDL, han descrito una realidad cuya concreción queda en manos del técnico, casi en exclusividad de su propia voluntad o de la del político asignado. Con estas premisas el modelo ha evolucionado hacia un desarrollo localista

desmesurado, que no ha beneficiado al desarrollo integral del territorio. En estos veinticinco años de implantación del modelo hemos asistido a un continuo crecimiento de la actividad realizada por el técnico responsable del desarrollo a nivel local -funciones, tareas, actividades y competencias necesarias para el desarrollo de su actividad- sin que nadie estableciera los límites ni el alcance de las mismas. Ello ha generado que el técnico ha tenido que priorizar entre las actividades a realizar, no optando por aquellas de carácter social (*ver tabla 15*).

Tabla 16 . Orientación profesional principal del AEDL en el desarrollo de su trabajo

Orientación social	33,33 %
Orientación economicista	55,55 %
Orientación legalista	5,56 %
Otras orientaciones	5,56 %

Fuente.- Elaboración propia

4. Factores relacionados con el tipo de actividad desarrollada

Como hemos expuesto, una actividad como el desarrollo local, con una visión puesta en el corto plazo y con una orientación economicista de la labor del técnico AEDL, opera además con una sujeción muy alta a programaciones por y para el empleo de carácter anual. La configuración a nivel micro de las políticas de empleo no ha contemplado el otorgamiento a las agencias locales un margen razonable de maniobra que le permita aplicar dichas actuaciones y así cumplir con sus objetivos de mejora económica, y también social.

En este sentido, un factor añadido es el alto grado de experimentalidad de los programas desarrollados por las agencias y los agentes. En su mayoría se trata de actuaciones novedosas que nunca antes se habían desarrollado en España, donde en el mejor de los casos los referentes los podemos encontrar en otros países europeos. Ello ha obligado al modelo a aprender de una manera aplicada en su práctica en el día a día, siendo un aspecto positivo el fuerte voluntarismo de los profesionales que, con implicación en el desarrollo del modelo y ante la falta de apoyo oficial, han asumido en muchos casos su trabajo con

una alta motivación, convirtiéndose incluso en vocación profesional, conscientes de su destacado papel en la implantación de este nuevo modelo de desarrollo socioeconómico.

Y junto a todo ello, el desconocimiento social y político de la actividad desarrollada. Desde sus inicios existe un importante desconocimiento acerca del trabajo desempeñado por los profesionales del desarrollo local. Este desconocimiento alcanza no sólo a la ciudadanía sino que en la mayoría de casos también a muchos políticos que promueven la contratación de estos profesionales. En este sentido se trata de otra limitación, que si bien indirecta puede tener también sus efectos sobre los efectos del modelo.

5. Factores relacionados con las características propias del sector (economía social)

En este apartado, y muy vinculado con lo dicho hasta el momento, aparecen las dificultades derivadas de los rasgos definitorios del proceso de constitución o del funcionamiento de las organizaciones de economía social. Aspectos como el número mínimo de socios necesarios para la puesta en funcionamiento del proyecto, el predominio de la persona sobre el capital, los trámites constitutivos o la aplicación futura de los contenidos de los principios cooperativos, en determinados momentos pueden generar resistencias que llevan a los técnicos a apostar, y por tanto apadrinar, otro tipo de formas jurídicas para los proyectos de negocio que se les presentan en sus agencias.

6. Factores relacionados con la implicación político-oficial

Y por último, también parece clara la menor relevancia otorgada desde los estamentos públicos (administración principalmente) a la economía social. No se apuesta tanto por esta línea, ya que con un predominio de visión mucho más próxima a criterios liberales donde el capital asume un papel fundamental, los fondos dedicados a promocionar la economía social se han ido reduciendo paulatinamente, dejando paso libre al avance de tipos de sociedades mercantiles como la sociedad anónima y sobre todo, la sociedad de responsabilidad limitada.

Una realidad ha sido la escasa apuesta del consistorio local –o administración autonómica por extensión- por la economía social, aspecto que también se hace patente desde hace unos años en gran medida provocado por la dedicación de los esfuerzos oficiales a otras

actividades. La limitación política del apoyo a la economía social es claramente manifiesta. Las entidades locales, comarcales o provinciales no han aprovechado las ventajas de este tipo de entidades para el fomento de actividades en el ámbito local – servicios al ciudadano–, sino que han apostado mayoritariamente por la subcontratación de los servicios municipales.

5. CONCLUSIONES FINALES: UN PUNTO DE ENCUENTRO NECESARIO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL TERRITORIO

A tenor de lo expuesto podemos afirmar que durante los últimos años, ambos modelos no han aprovechado todo el potencial que podría haberles proporcionado el establecimiento de una estrategia común. Por este motivo, resulta imprescindible plantearse la definición de espacios de encuentro y colaboración teniendo en cuenta que, a partir del territorio, el Desarrollo Local es capaz de generar toda una serie de estrategias de actuación donde la Economía Social sea uno de sus agentes principales, y que convierta al mismo territorio en un motor de transformación (Tubert, 2005).

La situación socioeconómica actual requiere de la necesidad de impulsar nuevas formas de interacción social, formas renovadas de cooperación y nuevas fronteras entre lo público y lo privado. La mayoría de procesos de cambio a los que nos enfrentamos sólo podrán ser resueltos a través del establecimiento de redes de actores sociales que establezcan nuevas formas de interacción y de cooperación y no como fruto de una acción aislada. El esquema actual de desarrollo se muestra claramente insuficiente para afrontar todos los retos de la realidad socioeconómica local en el momento actual. Quizás haya llegado el momento en el ámbito del desarrollo local –política y técnicamente– de dar toda su importancia al capital social y a su valor como factor de desarrollo. Habrá que avanzar en la construcción de nuevas interacciones sociales creando nuevas oportunidades para que se consolide esta interacción. En este sentido, el modelo de la Economía Social puede proporcionarnos unas herramientas muy útiles cuya eficacia está más que contrastada (Barreiro, 2002).

En este sentido las empresas de Economía Social presentan una estructura y un núcleo empresarial dinámico y flexible que permite una alta adaptabilidad a los cambios y a las necesidades locales. Asimismo puede ser generador de puestos de trabajo estables y de

calidad, con experiencias innovadoras y diferenciadoras, que posibiliten la respuesta a situaciones de riesgo o desequilibrio en el territorio. Por lo que la acción preferente y el protagonismo de la Economía Social en los procesos de Desarrollo Local pueden encontrar una pista de avance en la prospección de las nuevas necesidades no satisfechas y de nuevos mercados. Esto significa colaborar en los intentos de reconstruir un mercado potencial de actividades y nuevos empleos a partir de los cambios acaecidos en un entorno determinado, para luego imaginar las forma de dar respuesta a estas nuevas necesidades de acuerdo con las singularidades y tradiciones de cada territorio, pero adoptando paralelamente un planteamiento de pensamiento global que ayude a situarlas en la perspectiva de tendencias generales y experiencias superadoras del marco estrictamente local.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE F., *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, 2002.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI), Los principios cooperativos del siglo XXI. CIRIEC-España. *Revista de debate sobre la economía pública, social y cooperativa*, nº 19, 1995, pp. 38-39.
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (directores), *Libro Blanco de la Economía Social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L. (directores), *Informe sobre la situación de las cooperativas y las sociedades laborales en España*. Valencia: Editorial CIRIEC-España, 1996.
- BARREIRO, F., El modelo de Desarrollo Local y el papel de la Economía Social: un enfoque en torno a los NYE. *Economía Social, Nuevos Yacimientos de Empleo y Desarrollo Local*, 2002.
- BUENDIA, I y VIDAL, J., *Cooperativismo y desarrollo local*. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces, Fundación Luís Vives, 2003.
- CACHÓN, L., Los nuevos yacimientos de empleo en España: una (primera) visión general. *Revista Economía y sociología del trabajo*, nº 29-30, (Ejemplar dedicado a: Nuevas necesidades, nuevas actividades y nuevos empleos: desafíos y perspectivas), 1996, pp. 124-142.

- CALVO, R. y LERMA, I., Una aproximación a las relaciones laborales-contractuales generadas por una agencia de desarrollo local (ADL): propuesta de clasificación y conclusiones críticas. *Revista Documentación laboral*, nº 80, 2007, pp. 145-155.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A., La inserción laboral a través de la economía social en el ámbito de las políticas activas de empleo. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 26, 1999, pp. 57-84.
- COQUE, J., Industrialización en el entorno local a través de sociedades cooperativas. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos* nº 68, (Ejemplar dedicado a: Jornadas técnicas sobre cooperativismo y desarrollo local), 1999, pp. 119-137.
- DIPUTACIÓN DE ALICANTE, *Manual para la creación y funcionamiento de una Agencia de Desarrollo Local*. Alicante, 2000.
- GARCÍA-GUTIÉRREZ, C., Cooperativismo y desarrollo local". *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos* nº 68, (Ejemplar dedicado a: Jornadas técnicas sobre cooperativismo y desarrollo local), 1999, pp. 33-46
- GOMEZ, J.M. y ROMAN, A., La economía social y su contribución a la promoción del desarrollo local y regional. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, nº 6, 2005, pp. 254-289.
- MADOERY, O., El proyecto local como alternativa de desarrollo, en Fernández, A y Gaveglio, S. *Globalización, Integración, Mercosur y Desarrollo Local*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens, 2000.
- MORÓN, P., Los agentes de la Economía Social coordinadores y gestores de las políticas públicas: aplicación a la integración socio-laboral de jóvenes marginados. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 24, 1996, pp. 63-90.
- SANCHIS, J. R., *Dirección Estratégica de Empresas Cooperativas*, Valencia: Promolibro, 2001.
- SANCHIS, J. R. y CAMPOS, V., Inserción Sociolaboral, Economía Social y Desarrollo Local. Estudio empírico sobre la realidad actual del Agente de Empleo y Desarrollo Local en España. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 52, 2005, pp. 279-306.
- SOLARI, A., FRANCO, R. y JUTKOWICH, J., *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI., 1976.
- TOMAS, J. A. y MONZÓN, J. L. (directores), *Libro Blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana*, Valencia: Editorial CIRIEC-España, 1997.

- TOMAS, J. A., El desarrollo local sostenible en clave estratégica. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 61, (Ejemplar dedicado a: Desarrollo sostenible, medio ambiente y economía social), 2008, pp. 73-101.
- TUBERT, X., L'economia social i el desenvolupament local: dos gens en l'ADN del progrés al territori. *La Revista online del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya*, 2005.
- VAZQUEZ, A., *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide, 1988.
- VIDAL, I., *Inserción social por el trabajo. Una visión internacional*, Barcelona: CIES, 1996.
- VIDAL, I., La inserción social por la economía: una realidad empresarial. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 22, 1996, pp. 43-58.
- VV. AA., *Manual de desarrollo económico local*, Madrid: FEMP, 1991.

COOPERATIVAS AGROALIMENTARIAS Y EXPORTACIÓN. EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA COOPERATIVA DEL VALLE DE LOS PEDROCHES (COVAP)¹.

POR

Fernando J. FUENTES GARCÍA²

Sandra M^a SÁNCHEZ CAÑIZARES³ y

Luna M^a SANTOS ROLDÁN⁴

RESUMEN

El presente trabajo pretende aportar información del grado de internacionalización de las cooperativas agrarias españolas, de los mercados y canales que están utilizando en la apertura de mercados exteriores. Se analiza además un caso real de empresa, la Sociedad Cooperativa Andaluza del Valle de los Pedroches (COVAP) que se está convirtiendo en un referente de empresa que ha sido capaz de llevar sus productos a más de 23 países entre los que se encuentran mercados tan exigentes como es Estados Unidos.

Palabras clave: cooperativa agroalimentaria, productos ganaderos, estrategia exportación, resultados exportadores.

Claves ECONLIT: M100, P130, Q170

¹ Debemos dejar constancia de nuestro agradecimiento por la ayuda recibida de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior-EXTENDA al Director de Internacionalización de COVAP D. Abel Rodríguez y a los revisores de REVESCO por sus sugerencias.

² Facultad de Derecho y CC.Económicas y Empresariales- c/Puerta Nueva s/n 14071 Córdoba. Dirección de correo electrónico: fernando.fuentes@uco.es

³ Profesora Contratada Doctora de Organización de Empresas en la Universidad de Córdoba. Dirección de correo electrónico: sandra.sanchez@uco.es

⁴ Becaria del Área de Organización de Empresas en la Universidad de Córdoba. Dirección de correo electrónico: luna.santos@uco.es

FOOD AND AGRICULTURE COOPERATIVE AND EXPORTATION. THE PROCESS OF INTERNATIONALIZATION OF COVAP COOPERATIVE (POZOBLANCO-SPAIN)

ABSTRACT

The current work is intended to widen the information related with the internationalization of the Spanish food and agriculture's cooperatives, as well as the markets and logistics in use to opening up to new markets. Moreover, this work analyses the case of "Sociedad Cooperativa Andaluza del Valle de los Pedroches (COVAP)", which is becoming a reference as they were able to sell their products within 23 countries, including the demanding US market.

Keywords: food and agriculture cooperative, farm products, export strategy, export results

1. INTRODUCCIÓN: SECTOR AGROALIMENTARIO Y MOVIMIENTO COOPERATIVO.

El sector agroalimentario se enfrenta a un entorno competitivo complejo y difícil, en el que el bajo crecimiento del consumo y la abundancia de oferta presionan constantemente los precios a la baja y, aunque las empresas españolas presentan un buen nivel de calidad, seguridad alimentaria y competitividad también acusan importantes debilidades por su reducido tamaño y deficiente orientación al mercado (Boccherini: 2010).

Tradicionalmente la forma más habitual de combatir la atomización empresarial en nuestro sector primario ha sido la creación de cooperativas, organizaciones empresariales que aglutinan socios que voluntariamente y democráticamente acuerdan objetivos y que en este sector habitualmente se ocupan de almacenar, transformar, comercializar y, en definitiva, permitir que pequeños productores incrementen su poder de negociación y alcancen economías de escala y de alcance a las que individualmente no tendrían acceso. En España el movimiento cooperativo se inició en el siglo XIX pero fue en la segunda mitad del siglo XX

cuando se produce el máximo desarrollo en paralelo a la modernización de la agricultura española. Según datos de la CCAE-CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE ESPAÑA(2010) en España operan un total de 3.900 cooperativas que facturaron 19.000 millones de euros en 2009 con un empleo directo cercano a los 100.000 trabajadores y un impacto indirecto muy superior (el número de socios total era ese año superior al millón de agricultores y ganaderos).

En este trabajo intentaremos aportar una revisión breve de las aportaciones más relevantes al estudio del comercio exterior de las cooperativas para a continuación mostrar un ejemplo de cómo una cooperativa agroganadera, de una comarca muy deprimida económicamente, ha sido capaz de formar una sólida empresa, gestionada de manera innovadora que en pocos años ha sido capaz de abrir numerosos mercados exteriores con lácteos, jamón ibérico y otros productos de comercialización difícil.

2. MARCO TEÓRICO: INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SITUACIÓN DEL COOPERATIVISMO AGROALIMENTARIO

2.1. Teorías sobre la internacionalización

El comercio internacional es un fenómeno que ha sido estudiado ya desde el mercantilismo y la escuela clásica (Adam Smith y David Ricardo). Los mercantilistas principalmente se ocuparon de estudiar las ventajas que obtienen los países en los intercambios comerciales pero no profundizaron en sus causas ni en el impacto en empresas concretas.

Posteriormente ya en el siglo XIX y el inicio del siglo XX se producen las aportaciones neoclásicas entre las que destacamos a Marshall, Barone, Lerner y Leontief. Los suecos Heckscher y Ohlin (1968) elaboraron un modelo predictivo (después mejorado por Samuelson) que analiza el efecto de la ventaja comparativa y competitiva que hará que los países tiendan a exportar los bienes que son intensivos en los factores con que están abundantemente dotados.

Tras la segunda guerra mundial, en paralelo con décadas de fuerte incremento del comercio mundial, se han producido importantes aportaciones teóricas. Ciñéndonos sólo a las relacionadas con la apertura al exterior de las empresas son reseñables:

- *Teoría de la organización industrial* (Hymer 1960) que afirma que las empresas se convierten en multinacionales porque determinadas compañías poseen ciertas ventajas competitivas (ej. mejores técnicas de producción, posibilidades de obtener economías de escala, diferenciación de productos...) que les inducen a la expansión internacional.
- *Teoría de la internacionalización* (Coase 1937).- Se basa en la teoría de los costes de transacción, la internacionalización se producirá si los beneficios derivados de la misma, como serían los costes de transacción, son superiores a los costes de aprendizaje y establecimiento que conlleva la expansión exterior.
- *Teoría del ciclo de vida del producto* (Vernon 1966) que considera que la ubicación de la empresa varía en función del grado de estandarización del producto ofertado. Cuando la diferenciación del producto confiere a la empresa una ventaja monopolística, esta decide exportarla primeramente a países desarrollados y, cuando se pierde paulatinamente la posición oligopolística la compañía debe abandonar el producto o buscar una nueva ubicación donde los costes sean difícilmente alcanzables por sus competidores.
- *Teoría de la diversificación de riesgos* (Rugman 1981) sostiene que la motivación de la empresa que se internacionaliza es diversificar las inversiones con lo que los riesgos se diversifican y se protege de los riesgos derivados de coyunturas negativas específicas de cada país.
- *Teoría ecléctica* (Dunnig 1977), pretende integrar las teorías anteriores entendiendo que ninguna por separado es completa. Considera que una empresa se decidirá a invertir en el extranjero si concurren tres factores, propiedad de *activos tangibles o intangibles*, capaces de ser invertidos de forma rentable, que *la localización de destino ofrezca ventajas* frente a la permanencia en el mercado doméstico; que las empresas encuentren *ventajoso explotar los activos* ellas mismas en ese otro país. Esto es lo que se llama denomina paradigma OLI (*Ownership, location, internationalization*).
- *Modelo de Uppsala* (Johanson y Valhne 1977), surgido en la universidad sueca de Uppsala sostiene que las pymes inician su actividad en un país y paulatinamente la lógica de diversas decisiones incrementales pueden conducir a la internacionalización:

1- Ventas esporádicas en el exterior;

- 2- Exportaciones a través de representantes independientes;
- 3- Establecimiento de sucursales independientes;
- 4- Establecimiento de unidades productivas en el exterior.

Este modelo predice que en un país concreto la empresa incrementará gradualmente los recursos comprometidos en el mismo en la medida que vaya adquiriendo conocimiento de ese mercado (Johanson y Valhne 1990).

Como afirma Grant (2006) la internacionalización es una de las fuerzas más importantes y generalizadas que ha cambiado el entorno competitivo de los negocios, pues ha permitido abrir los mercados nacionales a nuevos competidores, a la vez que ha creado nuevas oportunidades de negocio, tanto para pequeñas como grandes empresas. Claver y Quer (2000) aportan una visión integradora de la internacionalización en el seno de los procesos de Dirección Estratégica. Buscar nuevos mercados y tomar la decisión de internacionalización son estrategias de crecimiento y aprovechamiento de recursos y capacidades. La selección del modo de entrada en los mercados exteriores es una decisión clave en la estrategia de internacionalización de la empresa (Calderón y otros, 2007). Los pasos más comunes en este proceso son: la exportación, el comercio y la inversión directa (Leonidou, 1995; Morello, 2001); como se ha anotado, la venta de productos en el exterior suele ser el paso inicial.

En el cuadro 1 se reflejan las causas de índole interna y externa que hacen que las empresas se abran al comercio exterior y a la inversión directa en el extranjero. Pla y León (2004) aportan otra clasificación de factores de apertura al exterior, denominados *push* y *pull*:

- *Factores push*. - los asociados a las dificultades de los mercados locales (saturación del mercado local, fuerte competencia doméstica...)
- *Factores pull*. - relacionados con la visión proactiva de los directivos. Aunque en los mercados domésticos queden oportunidades se estima que hay mercados emergentes donde se pueden obtener ventajas.

Cuadro 1. Causas que motivan la internacionalización empresarial.

Internas	Externas
Reducción de costes	Ciclo de vida de una industria
Tamaño mínimo eficiente	Demanda externa
Búsqueda de recursos	Pautas del consumidor
Disminución del riesgo global	Restricciones legales
Costes de transacción	Globalización de los mercados
Explotación de recursos y capacidades	

Fuente: Guerras y Navas (2007)

2.2. Aportaciones y problemática de las cooperativas agroalimentarias frente al comercio exterior

A pesar de que el movimiento cooperativo en el sector primario constituye un objeto de estudio de gran impacto, en la economía española no son frecuentes los estudios publicados. Entre las aportaciones más recientes sobre la problemática del sector cabe destacar los siguientes trabajos:

- Vargas (2001) ha revisado las oportunidades de colaboración entre cooperativas transfronterizas analizando la colaboración entre empresas andaluzas y portuguesas.
- Vargas y García (2003) estudian el desempeño de cooperativas agrarias de Huelva y Jaén destacando que la gerencia de estas cooperativas guía sus actuaciones en primer lugar por ofrecer a los socios unos precios de liquidación de cosechas elevados por delante de reforzar la solidez financiera de la empresa.
- Sabaté (2003) por su parte analiza la eficiencia de cooperativas fruteras y el funcionamiento de una entidad (ACTEL S.C.L.) que ha sido capaz de integrar a 130 cooperativas de fruta, cereal y compras de suministros.
- El artículo de Ruiz Jiménez y otros (2006) aporta una revisión del estado de la investigación sobre cooperativas agrarias y sus estrategias destacando la imperiosa necesidad de crecimiento en un mercado tan competitivo como el actual y de la internacionalización.

- En los últimos años parece imparable la tendencia a la creación de cooperativas de segundo grado lo que supone un incremento del poder de negociación en los mercados y alcanzar economías de escala inasequibles a las cooperativas más pequeñas. Martín (2006) analiza este fenómeno para varias cooperativas porcinas y Fernández y otros (2008) analizan los factores de éxito en el avance de la exportación en una muestra de cooperativas vinícolas. Resaltan estos autores que las exportaciones contribuyen a mejorar la utilización de la capacidad productiva de la empresa, a desarrollar capacidades de gestión superiores, a mejorar la calidad de procesos e innovar y a fortalecer resultados.

El proceso de concentración empresarial vigente hoy en día en el cooperativismo español supone que la integración horizontal permite también un incremento de la integración aguas abajo, es decir, que las cooperativas accedan a controlar los últimos eslabones de la cadena de valor de los productos agrarios incrementando el valor añadido con el que remunerar a los agricultores y ganaderos. Comienza a ser importante el volumen de producto con marca propia y el volumen de las exportaciones. Esta evolución lógica responde al citado modelo de Uppsala (Johanson y Vahlme, 1977), un enfoque teórico que explica la lógica de cómo las pymes van en paralelo a su crecimiento gradualmente incorporándose a los procesos de internacionalización.

La Confederación de Cooperativas Agrarias de España (2010) indica que en 2009 el 35% de las cooperativas españolas vende en otros países de la Unión Europea e incluso el 15% exporta a otros países no comunitarios. En el caso de las cooperativas de segundo grado de mayor tamaño (las que superan el millón de euros de facturación) la cifra de exportadoras aumenta hasta el 42,20%, con un promedio de 12,47 millones de euros exportado por empresa.

Según las estadísticas publicadas, la implantación exterior de las cooperativas españolas es escasa, sólo el 7,41% de las cooperativas de segundo grado se han establecido en el exterior y apenas la mitad en las cooperativas de primer grado. Precisamente Boccherini (2010) en relación a la agroindustria alimentaria española destaca que presenta un escaso interés por la internacionalización. La implantación en el exterior es ciertamente una tarea compleja, no exenta de riesgos y dificultades y muy consumidora de recursos directivos (tan escasos en las cooperativas). De hecho, la baja internacionalización se debe, en muchos casos,

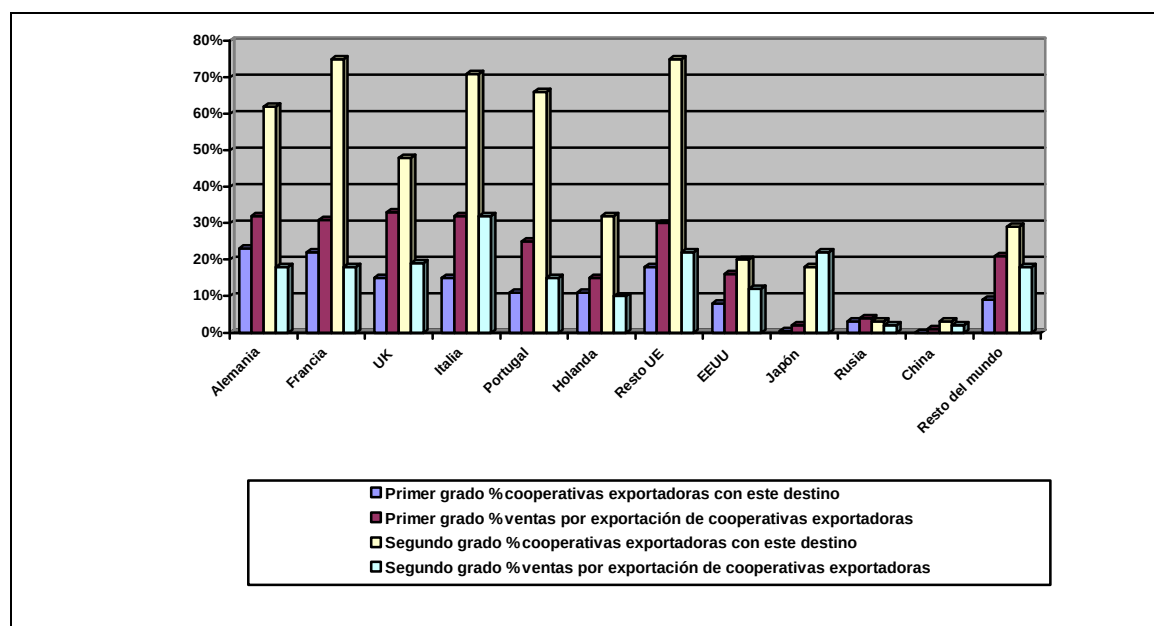
a los problemas de dimensión y formación empresarial. Por ello, nuestras cooperativas agrarias utilizan principalmente como canal de distribución intermediarios extranjeros (57%) o españoles (entre el 45 y 49% según tipo de cooperativa). Sólo el 26% venden directamente a cadenas de distribución extranjeras y un exiguo 3-5% se distribuye en las delegaciones o empresas propias en el exterior.

Cuadro 2. Exportación en las cooperativas agrarias españolas.

Cooperativas	1º grado > 1 M € vtas.	2º grado
Porcentaje de cooperativas exportadoras	33,60	42,20
Exportación promedio de las cooperativas exportadoras (M €)	4,73	12,47
Porcentaje de implantación exterior (%)	3,67	7,41
Canales de exportación (%)		
A través de otras cooperativas	23,76	15,79
A través de intermediarios españoles	49,50	45,61
A través de importadores o intermediarios extranj.	57,42	56,14
Directamente a cadenas de distribución extranjeras	26,33	26,31
A través de empresas o deleg. propias en el exterior	5,94	3,51
Otros canales de exportación	7,92	17,54

Fuente: CCAE(2010)

Según se aprecia en el gráfico 1, por destinos, nuestras cooperativas fundamentalmente exportan a mercados de proximidad de la eurozona (Alemania, Francia, Portugal y Holanda) y al Reino Unido. Además las cooperativas de segundo grado han conseguido llegar a mercados más lejanos (Japón supera el 21% de volumen exportado y apenas el 11% a EEUU). Los grandes mercados de Rusia o China aún absorben muy modestas exportaciones de estas empresas.

Gráfico 1. Destino de las exportaciones de las cooperativas españolas.

Fuente: CCAE(2010)

Entre los escasos trabajos publicados en relación a las estrategias de exportación de las cooperativas se encuentra el reciente estudio de Fernández y otros (2008) que destacan que el avance en las ventas exteriores de las cooperativas vitivinícolas están relacionadas con la estrategia de liderazgo en costes y la diversificación de mercados entendida como la no concentración del esfuerzo en un mercado sino en atacar muchos países.

3. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA COOPERATIVA DEL VALLE DE LOS PEDROCHES (COVAP)

3.1. Historia de COVAP

El origen de esta Cooperativa se remonta al año 1959 en que un grupo de 10 ganaderos de la localidad de Pozoblanco, en el Valle de Los Pedroches (Córdoba) deciden asociarse para la adquisición en mejores condiciones de pago, de una partida de maíz como alimento para su ganado. Esta asociación coyuntural se convertiría en el germen de lo que finalmente se consolidó en cooperativa. El proyecto inicial de la misma sería la construcción de una fábrica de piensos que se lleva a término en el año 1963, ampliándose de ese modo el ámbito de actuación de la Cooperativa y permitiendo su posterior desarrollo. Más adelante los socios comprendieron que era necesario afrontar el problema de la distribución de sus productos

perecederos y que debido a la lejanía de Pozoblanco de los circuitos de distribución era conveniente que también la Cooperativa se ocupara de la transformación y la comercialización.

Así, los años siguientes son un claro exponente de la continua evolución en la gama de productos y servicios desarrollados por Covap, con la progresiva construcción y modernización de plantas y centros de tipificación. Son ejemplos significativos de este desarrollo la instalación de centros de recogida de leche en 1976, la creación del Matadero e Industria del cerdo ibérico en 1986 o la inauguración de la Sección de Crédito en 1996, entre otros múltiples proyectos.

En la actualidad, las explotaciones de los socios de Covap se ubican en tres áreas limítrofes del Norte de Córdoba (Valle de los Pedroches), Ciudad Real (Valle de la Alcudia) y Badajoz (Valle de la Serena). Se trata de una zona deprimida con grandes llanos de pastizal, mejores para la actividad ganadera en tanto los suelos son poco productivos para la agricultura.

La Cooperativa alcanza en el momento presente los 15.000 socios, lo que supone más del doble de la cifra de cooperativistas con que contaba en 1990 (6.067). La Asamblea General de Delegados elegidos en Juntas Preparatorias es el órgano que representa la voz de los socios en el seno de la Cooperativa. Es esta Asamblea la que nombra al Consejo Rector (incluido el presidente) que ejerce de órgano decisorio. Asimismo, cada una de las actividades tiene una comisión constituida por ganaderos de la misma y que representan a las distintas zonas donde opera la Cooperativa, teniendo como misión elevar distintas propuestas al Consejo Rector para su aprobación.

En 2006 se produjo un intento de transformación de la estructura societaria por las dificultades políticas, estratégicas y financieras para el desarrollo de los negocios que podía presentar una forma de Cooperativa. Se pensó entonces en un cambio en la organización para afrontar con éxito los nuevos retos de mercado mediante la transformación en Sociedad Anónima. Sin embargo, un grupo de socios, que se habían agrupado bajo la plataforma “Todos con Covap”, cifrada en torno al 60 % del total de cooperativistas, rechazó el proyecto al entender que suprimiría el “carácter fundacional de la cooperativa” y conllevaría una

“quiebra importante” de la economía social en las comarcas en las que opera. Con ello se demuestra la vocación cooperativista de los socios.

En 2009, con motivo del 50 Aniversario de la fundación de la Cooperativa, su Presidente, Ricardo Delgado aboga por la idea de que Covap gane más dimensión empresarial para competir y sobrevivir, insistiéndose en la necesidad de que las cooperativas lleven a cabo alianzas “independientemente del lugar donde unas y otras estén ubicadas, incluso de índole internacional, porque es la única manera de seguir adelante dado la situación de crisis que actualmente estamos viviendo”.

En estos 50 años, Covap ha pasado de ser una más de la multitud de cooperativas que surgieron en toda España a convertirse en el motor de desarrollo de la zona norte de la provincia de Córdoba. Puede afirmarse que Covap es hoy la cooperativa más importante de Andalucía, controlando gran parte del mercado andaluz de la leche y la carne y alcanzando una cifra de negocio que rondó los 300 millones de euros en 2009.

3.2. Modelo de negocio de COVAP

Según se aprecia en la figura 1, Covap ha basado su modelo de negocio en la forma de Sociedad Cooperativa con una preocupación constante por la figura del socio. Sus tres áreas funcionales presentan un alto grado de integración vertical. La sección de suministros se encarga del abastecimiento de piensos, materias primas y mezclas a los socios ganaderos de la organización. Asimismo, desde el área de servicios complementarios se ofrece un completo asesoramiento técnico, así como una sección de crédito, destinados en ambos casos al apoyo permanente al ganadero.

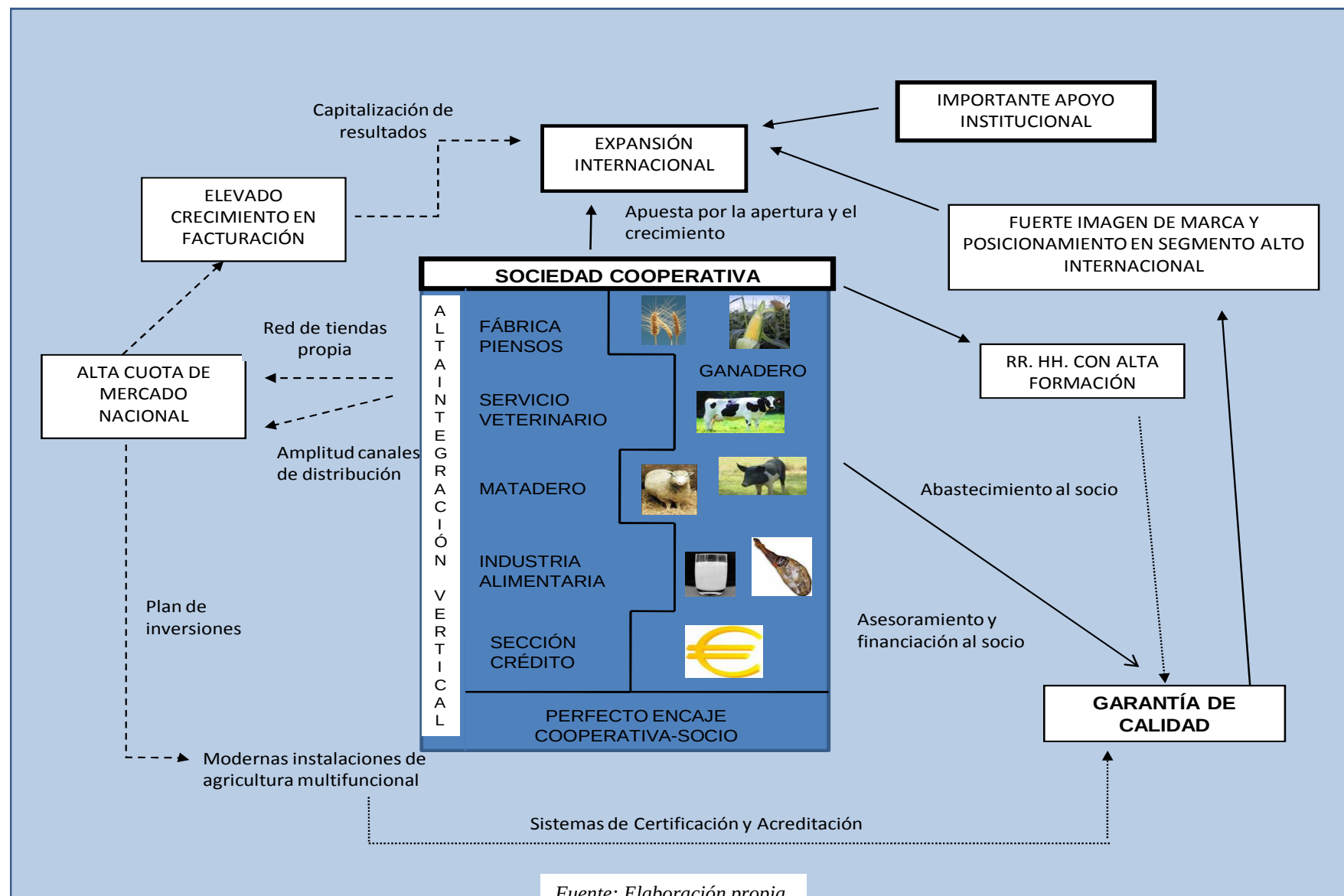
De hecho, Covap está desarrollando una labor de protección para sus socios en la actual crisis económica. Y es que entre los principios que basa su actuación se encuentran: el servicio a los socios, “trabajando para resolver sus problemas y hacer por ellos lo que individualmente no son capaces”; la mejora de sus rentas, abaratando los suministros y transformando y comercializando la producción; la voluntariedad, dado que los socios poseen libertad para asociarse a aquellas actividades que deseen; el pago por calidad, no habiendo diferencias por cantidades o distancias en lo que paga el socio por productos o servicios, pero existiendo un sistema de bonificaciones y penalizaciones en el pago al socio por los productos

entregados, lo que se traduce en un estímulo para los cooperativistas y una garantía de calidad para el consumidor.

Por otro lado, las industrias alimentarias Covap, organizadas en función de la cabaña de ganado (vacuno de carne y de leche, caprino, ovino y cerdo ibérico) cuentan con una serie de instalaciones y centros en continuo proceso de crecimiento y sucesivas ampliaciones. El plan de inversiones 2000-2007 ha supuesto un volumen de 150 millones de euros y se ha traducido en el levantamiento de la planta láctea más moderna de Europa, un nuevo Centro de Tipificación de Corderos, un centro de cría de lechones, la ampliación del Centro de Tipificación de Terneros, un nuevo matadero, la ampliación de la industria del cerdo ibérico, una nueva planta de piensos y la puesta en marcha de una planta de platos preparados.

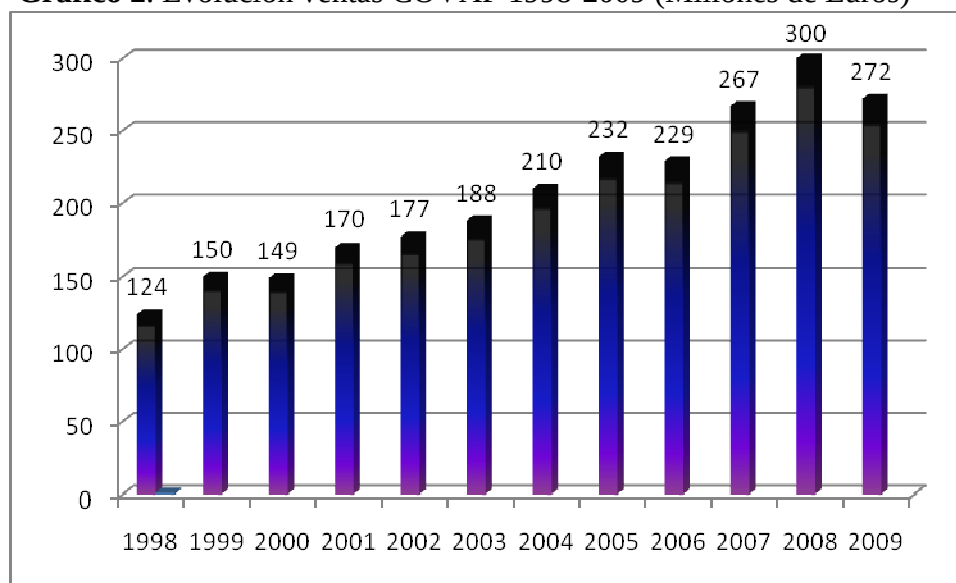
Este sistema altamente integrado verticalmente, permite a Covap realizar una apuesta decidida por la calidad, lo que ha trasladado de manera constante a sus métodos de trabajo y, de hecho, forma parte de su concepto de marca “Calidad desde el origen”. El estricto control sanitario y alimenticio al que la cooperativa somete todos sus productos ha permitido que entre los logros de Covap destaque el hecho de haberse convertido en la primera empresa andaluza en obtener el certificado de calidad AENOR ISO 9002 para los productos lácteos. La fábrica de piensos y Centro de Tipificación de Terneros se encuentran acreditados por BVQI. Además, este centro, junto con el de Corderos, dispone de un sistema de certificación de productos cárnicos expedido por CERTICAR. Por su parte, la Planta de Piensos ha sido certificada por CESFAC. Asimismo, la empresa pertenece a la Asociación de Usuarios del Distintivo de Calidad Alimentos de Andalucía.

Entre sus objetivos estratégicos prioritarios Covap pretende llegar al cliente a través del mayor número de canales disponibles. De este modo, aparte de las redes de distribución habituales (cadenas de hipermercados y supermercados, mayoristas, hostelería y restauración, cadenas de charcuterías y carnicerías) la Cooperativa ha desarrollado una red de tiendas de calidad especializadas donde el consumidor puede adquirir directamente el producto Covap.

Figura 1. Modelo de negocio COVAP

Con todo ello, el constante crecimiento en la facturación (gráfico 2) logrado por un sucesivo incremento de la cuota de mercado nacional, unido a la política financiera de reinversión de beneficios en un incremento permanente de activos, conforman las bases de la fortaleza de la cooperativa, según el director general, Miguel Angel Díaz Yubero. Para éste, las recientes cifras de ventas convierten a Covap en la cooperativa española de primer grado líder de facturación dentro del sector agroalimentario, y la quinta si se extiende el arco a las cooperativas de segundo grado.

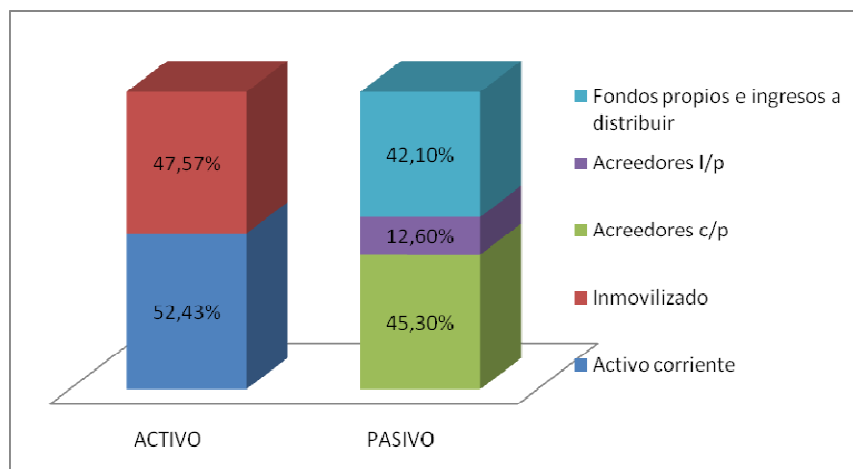
Gráfico 2. Evolución ventas COVAP 1998-2009 (Millones de Euros)



Fuente: Informes anuales COVAP

Estas cifras y el deseo de apostar por la apertura internacional llevaron a la Cooperativa a aventurarse en el mercado extranjero con la implantación en el año 2000 del Departamento Internacional. El proceso de internacionalización se analizará en más detalle en el siguiente epígrafe.

La estructura financiera de la Cooperativa apuesta por un equilibrio entre las partidas corrientes y no corrientes (gráfico 3), con un fondo de maniobra suficiente. Los recursos propios han pasado de una cifra de 12,2 a 92 millones de euros en los últimos veinte años. Unas cuentas permanentemente saneadas y un respaldo decidido por parte de distintas entidades y organismos públicos (en el caso del proceso de internacionalización cabe destacar el apoyo de Extenda o el ICEX) permiten a Covap gozar de una fortaleza económica con la que afrontar posibles escenarios de inseguridad financiera (tal y como sucede en el momento de crisis presente).

Gráfico 3. Estructura de balance Covap.

Fuente: Cuentas Anuales Covap y elaboración propia

Finalmente, pero no por ello menos importante, el Capital Humano con el que cuenta la Cooperativa se encuentra ampliamente formado y comprometido con la idea de calidad, gracias a un elevado porcentaje de estabilidad en el empleo. Este aspecto unido a todo lo anterior hacen que COVAP posea ya una andadura de 50 años plagados de logros, marque un referente en el sector agroalimentario español y, cada vez más, en el mercado internacional.

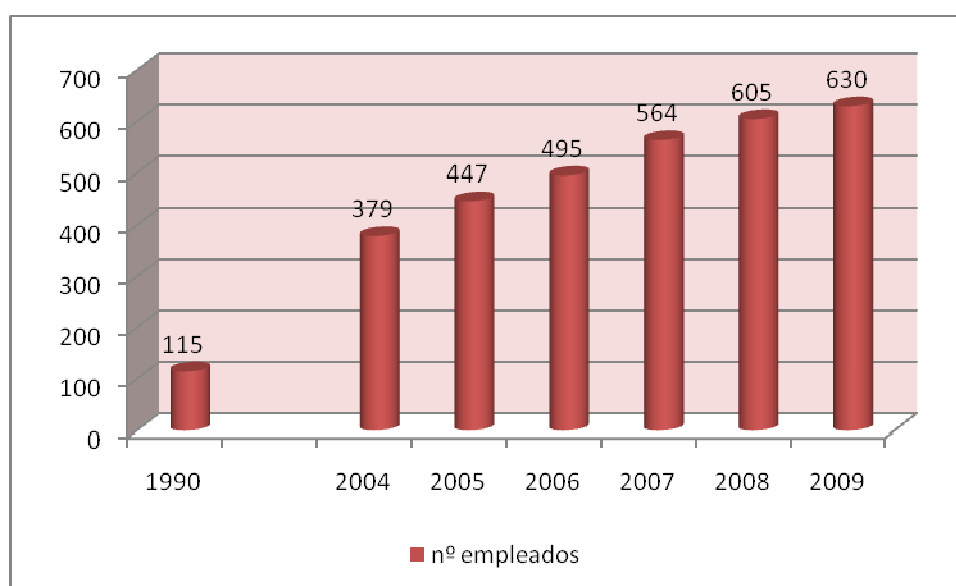
Cuadro 3. Elecciones clave en el modelo de negocio COVAP

DECISIONES	DESCRIPCIÓN
Diseño	Moderna agricultura multifuncional y respetuosa con el medioambiente. Protagonismo de los ganaderos
Gama	Amplio surtido de lácteos, cárnicos y platos preparados. Suministro de piensos, mezclas y mercaderías al socio que garantiza la calidad final del producto
Marketing	Presencia en ferias y stands gastronómicos internacionales Posicionamiento de marca en el segmento alto del mercado internacional
Concepto	Creación de marca COVAP como referente de calidad agroalimentaria
Producción	Modernas instalaciones bajo estricto control sanitario y

	alimenticio Automatización de procesos en un sistema integrado verticalmente
Expansión internacional	Presencia en 23 países y acuerdos de colaboración con empresas/gobiernos extranjeros para la transferencia de tecnología y know-how
Personal y RR.HH.	Más de 600 empleados en la actualidad, lo que supone una cifra 5 veces superior en una década (gráfico 4). Estabilidad de empleo superior al 90% y edad media de la plantilla de 36 años.
Ventajas competitivas	Diferenciación mediante garantía de calidad del producto desde su origen Sistemas de seguimiento y trazabilidad más avanzados del mercado
Estructura financiera	Reinversión de beneficios que ha permitido un sucesivo incremento de activos. Equilibrio en las partidas de pasivo en una estructura financiera firmemente asentada y saneada en su composición (gráfico 3).
Estructura organizativa	Altamente participativa. Integración de los socios en la gestión organizativa Comisiones de ganaderos por zonas que elevan propuestas al Consejo Rector.

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4. Evolución de la cifra de empleados COVAP



Fuente: Informes anuales COVAP

3.3. La internacionalización de COVAP

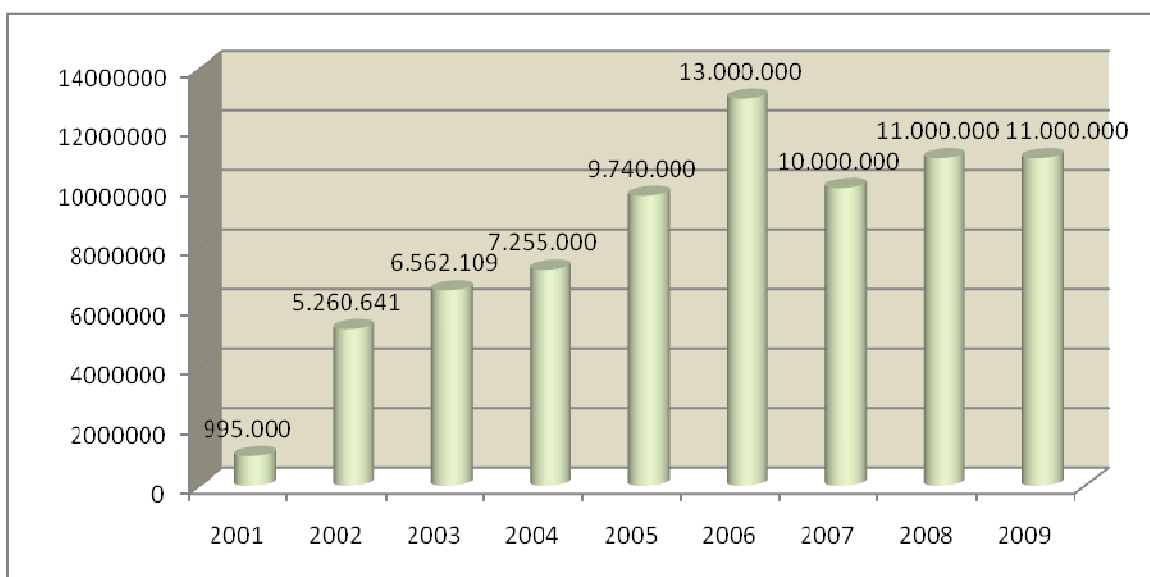
Tal y como se mencionaba en el análisis del modelo de negocio, es en el año 2000 cuando se produce el inicio del proceso de internacionalización de Covap con la creación del Departamento Internacional. Son dos los principales objetivos que se marca desde el inicio de su andadura: por un lado, iniciar la trayectoria exportadora de la cooperativa, y en segundo lugar, alcanzar acuerdos de colaboración con empresas extranjeras para la transferencia de tecnología y know-how.

Según el Director del Departamento Internacional, Abel Rodríguez, puede afirmarse que en el período 2000-2009 los objetivos alcanzados han sido los siguientes:

- Apertura de nuevos mercados: presencia constante en 23 países en el 2008.
- Creación de la Marca COVAP, como referente de calidad agroalimentaria.
- Introducción en los canales apropiados de cada producto en los mercados exteriores.
- Acuerdos de colaboración con empresas / gobiernos extranjeros para la transferencia de tecnología y know-how.

La estructura organizativa de este departamento quedaría formada por dos áreas manager dependientes del Director. Por un lado, el área Europa del Este, Asia y Oceanía (desde abril de 2008) y por otro, el área América y África, aún pendiente de implantar. Existe asimismo un asistente para todas las áreas del que depende jerárquicamente un administrativo.

En cuanto a la evolución de las exportaciones, se puede afirmar que en menos de una década ha experimentado un auge importante gracias a la constante expansión de la cooperativa en distintos mercados internacionales. Tal y como se observa en el gráfico 5, el ritmo de crecimiento ha sido constante y especialmente significativo desde su inicio, salvo para el ejercicio 2007, donde se produjo un descenso del 23% en la facturación a causa de la apreciación del euro frente al dólar, el aumento en los precios de vacuno y ovino por la subida del precio del cereal y la disminución en la capacidad de suministros de nata a granel.

Gráfico 5. Evolución exportaciones 2001-2009 (euros)

Fuente: Informes anuales COVAP

Los principales porcentajes de exportación se corresponden con los productos de ovino y vacuno, seguidos de los lácteos e ibéricos. En cuanto a los países de destino de las exportaciones en cada grupo, el cuadro 4 muestra cómo la Unión Europea es el destino preferente en todos los productos, especialmente en el caso de los ibéricos, que tienen presencia en 14 países del continente, así como en otros 6 países asiáticos y americanos. Los quesos forman otro grupo con amplia representación internacional. Igualmente, hay que destacar el nuevo grupo de platos preparados que se está abriendo camino en los mercados francés e italiano así como en Hong Kong.

Cuadro 4. Destinos de la exportación de productos COVAP

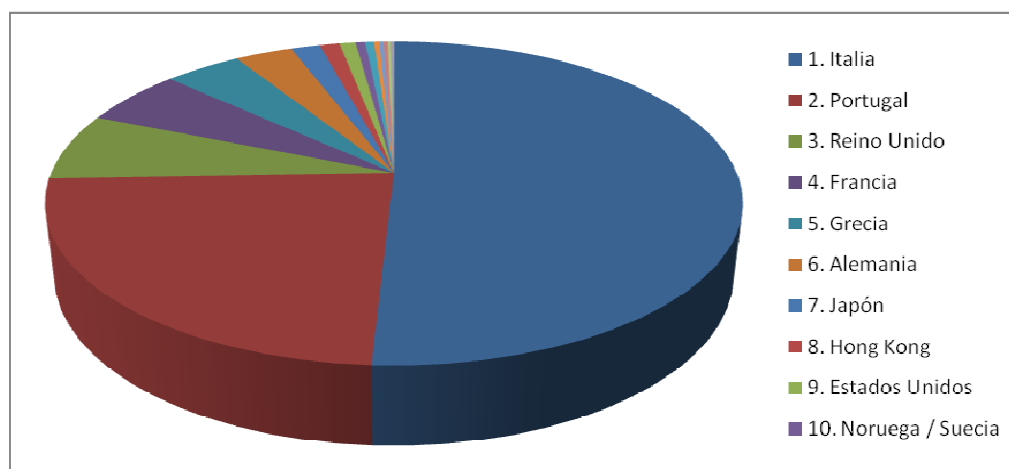
PRODUCTO	EUROPA	ASIA	AMÉRICA
IBÉRICOS	Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Portugal, Reino Unido	China, Hong Kong, Japón	Chile, Martinica, México y EEUU

QUESOS	Alemania, Chequia, Francia, Holanda, Irlanda, Portugal, Rusia	China, Hong Kong	Chile, EE.UU., Martinica, México
OVINO Y VACUNO	Alemania, Francia, Holanda, Italia, Portugal		
LÁCTEOS	Francia, Grecia, Portugal, Reino Unido		
PLATOS	Francia, Italia	Hong Kong	
LANA MERINA	Reino Unido		

Fuente: Informes anuales COVAP

En lo referente a volúmenes de facturación por países destacan en gran medida Italia y Portugal con exportaciones de 5,5 y 2,5 millones de euros respectivamente. Por otra parte, hay que subrayar la presencia de Japón, Hong Kong y Estados Unidos dentro de las diez primeras posiciones. En la actualidad, COVAP cuenta con 71 clientes extranjeros distribuidos en 23 países diferentes.

Gráfico 6. Principales países por porcentaje de exportación (10 primeras posiciones)



Fuente: Informes anuales COVAP

3.4. Retos de futuro

Pese a la situación económica actual, Covap consiguió en 2008 un crecimiento del 21% para las ventas de leche, columna vertebral de la Cooperativa. Sin embargo, el sector de ibérico sufrió una caída de ventas del 10% arrastrado por el exceso de producción que la demanda no pudo absorber, generando además tensiones en los precios. En 2009, pese a la caída de precios incrementando las cantidades de producto vendidas se ha conseguido mantener la cifra de ventas.

Ante este escenario, Covap se plantea una serie de actuaciones a corto y medio plazo. Por un lado, se pretende plantear la modificación de los estatutos sociales de la entidad, que afectarán a cuestiones como los socios inactivos, la composición del consejo rector, las aportaciones a capital Social, o la distribución de los excedentes. Paralelamente, se ha anunciado la elaboración antes de un plan estratégico para el periodo 2010-13 cuyas líneas están por definir.

Por otro lado, Covap se ha incorporado recientemente como socio a la cooperativa de segundo grado Cordesur, constituida por Corsevilla y Dehesas Cordobesas (Corpedroches), como una plataforma donde se concentre la oferta con el ánimo de regular el mercado del ovino andaluz. También se está estudiando el planteamiento de alianzas con grandes cooperativas de alimentación andaluzas como Hojiblanca o Agrosevilla, pretenden incidir en la línea de abaratar costes y adquirir dimensión, que, en particular permitirán reforzar la presencia en mercados exteriores.

La apuesta de futuro de Covap se mantiene en la protección al socio mediante una estrategia permanente de crecimiento y, en palabras de su presidente, Ricardo Delgado, “una forma de insistir en este aspecto es potenciar las ventas en el mercado internacional”, de ahí la radical importancia que cobra el proceso de internacionalización de la Cooperativa y la necesidad de continuar la línea de apertura a nuevos mercados.

En 2010 COVAP ha conseguido las autorizaciones que permitirán la exportación de sus productos de cerdo ibérico a Estados Unidos, un permiso que sólo tenía anteriormente otro matadero español. Los productos se irán introduciendo de forma

escalonada ya que sólo se podrán exportar los ejemplares que hayan sido sacrificados después de obtener la licencia, a primeros de abril. Mientras que los embutidos podrán llegar a finales de este año, las paletas de cerdo ibérico no desembarcarán en Estados Unidos hasta 2011, tras un proceso de curación de 18 meses, y los jamones llegarán en 2012, con una curación de 24 meses. Se estima que el jamón ibérico curado podrá alcanzar los 350 dólares por kilo.

Las perspectivas de facturación de COVAP en Estados Unidos prevén alcanzar los 400.000 euros el primer año, un millón de euros en 2011 y 1,5 millones en el siguiente, de forma que en 2013 se puedan alcanzar los 2 millones de euros de ventas anuales con un elevado margen, sin tener en cuenta la venta de quesos, que la cooperativa cordobesa inició en el mercado estadounidense hace ya cinco años.

Para alcanzar estas cifras de negocio, la estrategia de ventas tiene previsto iniciar la comercialización por la Costa Este de Estados Unidos, que incluye zonas como Nueva York, Washington DC, Boston o Chicago, además de estados del Noroeste y los de Virginia, Maryland, California y Florida.

En estos mercados, la empresa desarrollará una labor de promoción e información de las bondades del ibérico, su corte, su presentación y su degustación y también contará con el apoyo del ICEX y la Agencia Andaluza de Promoción Exterior-EXTENDA.

Los ibéricos de COVAP se distribuirán a través de "Forever Cheese", que importa y distribuye productos gourmet en 45 de los 50 estados norteamericanos y ya comercializa el queso de la cooperativa en Estados Unidos; "Whole Foods", la cadena líder de supermercados y la más grande del mundo; "Agrosegvilla Inc.", una cooperativa sevillana que trabaja con cadenas de pizzerías, y a través de "Tienda.com", que comercializará productos de cerdo ibérico loncheados a través de internet.

Igualmente también se han iniciado las exportaciones a Australia, en este caso de jamones ibéricos deshuesados a través de un importador local.

También en 2010 y para la comercialización del cordero, la cooperativa Covap se ha unido a otras dos cooperativas (Dehesas Cordobesas y San Miguel) para crear una asociación promotora de la marca de calidad *Cordero de los Pedroches*, una iniciativa que tiene como objetivo la promoción del consumo de este tipo de carne con el marchamo de calidad garantizado en cuanto a origen, sistema productivo y trazabilidad.

Finalmente es de reseñar también la contribución como socio de referencia de la cooperativa COVAP junto otras empresas e instituciones públicas y la Universidad de Córdoba⁵ a la recién creada Fundación CICAP (Centro de Investigación y Calidad Agroalimentaria de Los Pedroches-Córdoba) un centro especializado en I+D+i agroalimentario con el que se quieren desarrollar nuevos productos, procesos de elaboración, envases, etc.

CONCLUSIONES

Las empresas cooperativas agroalimentarias españolas no son ajenas a los problemas de los mercados de consumo (saturación del mercado local, fuerte competencia doméstica) y parece evidente que necesitan incrementar su dimensión frente a la fuerte presión de los países emergentes en el sector agro-ganadero (Polonia, República Checa, Rumanía, Bulgaria o Turquía), generar un mayor valor añadido y eliminar intermediarios entre productores y consumidores.

En una economía global como la actual y con una coyuntura interna de debilidad de la demanda interna, la apertura de mercados exteriores resulta imprescindible para el tejido empresarial e imprescindible para las cooperativas que comercializan productos de gran calidad.

Tradicionalmente, la gerencia de numerosas cooperativas agrarias ha tenido carencias formativas importantes en sus cuadros directivos y se ha enfrentado a la presión de los socios por retribuir el producto recibido a precios altos que dificultaban

⁵ En este sentido tal universidad lidera a su vez el proyecto de Campus de Excelencia en Investigación Agroalimentaria cei_A3 junto a las universidades de Huelva, Cádiz, Jaén y Almería que pretende ser un referente en investigación y transferencia entre universidades y tejido productivo.

las inversiones a largo plazo entre las que podríamos incluir la apertura de mercados exteriores.

En los últimos años se aprecia en el sector cierta proactividad con movimientos horizontales y verticales de fusiones de cooperativas de primer grado y de integraciones en cooperativas de segundo grado y de alianzas entre grupos de cooperativas de variados productos (podemos citar los ejemplos de Hojiblanca, Agrosevilla, Oviporc...) que pretenden incidir en la línea de abaratar costes y adquirir la dimensión suficiente para acceder a mercados exteriores.

Se ha analizado aquí, un caso quizá excepcional, que puede ser ejemplo de que es viable que las empresas cooperativas agroalimentarias se abran al exterior. En concreto se trata de la empresa Covap un buen referente de éxito en la integración estratégica y compromiso entre protección al socio y en paralelo de un crecimiento sostenido basado en instalaciones modernas, calidad en todos los procesos y explotación de marcas propias. Con ello se integran las expectativas de todos los grupos de interés: socios-propietarios-proveedores, clientes, trabajadores, directivos y sociedad en general. Esta cooperativa ha conseguido en diez años abrir mercados en 23 países entre los que se encuentran los más exigentes del mundo (como es por ejemplo Estados Unidos).

BIBLIOGRAFIA

- ARCAS, N., MUNNUERA, J.L. y HERNÁNDEZ, M.J.(2002), “Beneficios de las cooperativas agrarias de segundo grado: contribución a los objetivos de sus socios”, *REVESCO*, N° 76, PP 7-26.
- BAHAMONDE, E.(2009), “Cooperativismo agroalimentario”, *Mediterráneo económico*, nº 15 pp.229-246.
- BOCCHERINI, José Antonio (2010), “Nuevos retos competitivos para la cadena agroalimentaria española” pp. 17-27, en MERCASA (2010), *Alimentación en España 2009*, Ed. Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, Madrid.
- CALDERÓN, H., CERVERA, A., TURILLEJAS, B. y FAYOS, T. (2007), “Selección del modo de entrada en un mercado internacional: valoración de las capacidades

- empresariales, la estrategia empresarial y la percepción de los problemas de la internacionalización”, *Tribuna de Economía ICE*, 839: 143-162.
- CALDERÓN, H. y FAYOS, T. (2004), “Factores empresariales que influyen en las políticas de promoción de las exportaciones: aplicación a la comunidad valenciana”, *Dirección y Organización*, 30: 122-133.
- CCAE-CONFEDERACION DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE ESPAÑA (2010), “*Observatorio socioeconómico del cooperativismo agroalimentario español Estadísticas sobre las cooperativas españolas, según datos relativos al ejercicio 2009*”, CCAE, Madrid.
- CLAVER CORTES, E. y QUER RAMON, D. (2000): *Estrategias de internacionalización de la empresa*, Ed. Club Universitario.
- COASE, R. H. (1937): “The nature of the firm”. *Económica*, 4, págs. 386-405.
- DUNNING, J.H. (1977), ‘Trade location of economic activity and the MNE: A search for an eclectic approach’, en Ohlin, B., Hesselborn, P.D. and Wijkman, P.M. (ed.), *The International Allocation of Economic Activity*, London: Macmillan, págs. 395-418.
- DURAN, Juan José, 2001, *Estrategia y economía de la empresa multinacional*, Ed. Pirámide, Madrid, 621 pp.
- FERNÁNDEZ MORENO, M^aValle, PEÑA GARCÍA-PARDO, Isidro y HERNÁNDEZ PERLINES, Felipe (2008), “Factores determinantes del éxito exportador. El papel de la estrategia exportadora en las cooperativas agrarias”, *CIRIEC*, N^o 63, pp.39-64.
- GIRALDEZ PIDAL, Elena, 2002, *La internacionalización de las empresas españolas en América Latina*, CES, Madrid, 239 pp.
- GRANT, Robert, 2006, *Dirección Estratégica*, Ed. Cívitas, Madrid, 669 pp.
- GUERRAS, L.A. y NAVAS LÓPEZ, J.E. (2007): *La dirección estratégica de la empresa*. Ed. Thompson-Civitas. Madrid.
- GUISADO TATO, Manuel, 2002, *Internacionalización de la empresa. Estrategias de entrada en Mercados Extranjeros*, Pirámide, Madrid, 411 pp.
- HECKSCHER, E. F. (1968): "The effect of foreign trade on the distribution of income", *Readings in International Economics*, editado por R. E. CAVES y H. G. Johnson. Homewood.
- HYMER, S. H. (1960): *The international operations of national firms: a study of direct foreign investment*. The MIT Press, 1976. Cambridge, Mass.

- JOHANSON, J. y VAHLNE, J.E. (1977), "The Internationalization process of firms. A model of knowledge development and increasing foreign market commitens" *Journal of international Business Studies* nº 8, pp.22-32.
- JOHANSON, J. y VAHLNE, J.E. (1990), "The Mechanism of internationalization" *International Marketing Review*, vol. 7-4, pp.11-24.
- JOYNT, P.; WELCH, L. (1985): "A strategy for Small Business Internationalisation". *International Marketing Review*, 2, nº 3, págs. 64-73.
- LEONIDOU, L. C. (1995), "Export Simulation: A Non-exporter's Perspective", *European Journal of Marketing*, 29 (8): 17-36.
- MARTÍN, Carmen (2006) "Cuatro cooperativas se unen para el fomento de la exportación de porcino", *Mundo ganadero*, nº 186, pp. 28-31.
- MARTIN ROJO, I. y GASPAR GONZALEZ, Ana Isabel, 2007, *Crecimiento e internacionalización de empresas*, Ed. Síntesis, Madrid, 215 pp.
- MORELLO, G. (2001), "El proceso de internacionalización", *Economía y Desarrollo*, 2 (129): 178-192.
- OHLIN, B. 1933. *Interregional and International Trade*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966.
- PLA BARBER, José y LEON DARDER, Fidel, 2004, *Dirección de empresas internacionales*, Ed. Pearson-Alhambra, Madrid, 384 pp.
- RUGMAN, A.M. (1981). *Inside the multinationals: the economics of internal markets*. Columbia University Press, New York.
- RUIZ JIMENEZ, M^aCarmen, HERÁNDEZ ORTIZ, M^a Jesús y GARCÍA MARTÍ, Elia (2006), "Estado actual de la investigación sobre sociedades cooperativas en España", *CIRIEC*, nº 56, pp.65-86.
- SABATÉ PRATS, P.(2002), "Análisis comparativo de la eficiencia de las cooperativas fruteras de la provincia de Lleida", *CIRIEC*, Nº41, PP 163-182.
- SMITH, A. (1776): *La riqueza de las naciones*. Madrid, Alianza Editorial.
- VARGAS, A.(2001), "El cooperativismo agrario andaluz y la cooperación empresarial transfronteriza", *REVESCO*, Nº 75, PP. 150-168.
- VARGAS, A. y GARCÍA MARTÍ, E.(2003), "La medición del desempeño en las sociedades cooperativas agrarias. Perspectivas de los directores gerentes de Huelva y Jaén ", *CIRIEC*, Nº 46 PP.85-116.
- VERNON, R. (1966), "International investment and international trade in the product Cycle". *Quarterly Journal of Economics*, 80, págs. 190-207.

MEDIOS ECONÓMICOS Y DISCIPLINARIOS PARA COMBATIR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS SOCIOS DE PARTICIPAR EN LAS ACTIVIDADES DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS¹

POR

Luis GALLEGO SEVILLA*

RESUMEN

La voluntad de contribuir al logro de un proyecto común, la fidelidad a los objetivos colectivos y el propósito de cumplir los compromisos adquiridos deberían ser las motivaciones básicas del socio de una cooperativa. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, algunos cooperativistas no aportan a la empresa colectiva las cuantías comprometidas, perjudicando así los intereses de la entidad y del resto de los socios. A pesar de que estos comportamientos suponen una infracción del deber básico de participar en las actividades de la cooperativa, resulta difícil sancionar a los infractores y, todavía más, reparar los perjuicios económicos que ocasionan. Por ello, planteamos aquí la exploración de una vía complementaria a la vía sancionadora prevista en nuestras leyes para combatir los incumplimientos del deber de participar en la actividad típica de la cooperativa, que se conoce como “actividad cooperativizada”.

Palabras clave: cooperativas, actividad cooperativizada, consejo rector, socios, régimen disciplinario, régimen económico.

¹ El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Pérdidas, disolución e insolvencia en la sociedad cooperativa”, referencia DER2008-03475, con financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación, cuyo investigador principal es D. Juan BATALLER GRAU.

*Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Politécnica de Valencia. Dirección de correo electrónico: lgallego@cegea.upvnet.es

Claves ECONLIT: K130, K390, Q130, P120.

**COMPATIBILITY OF ECONOMIC AND DISCIPLINARY MEASURES
AGAINST THE BREACH THE PARTICIPATION IN THE ACTIVITIES OF
AGRICULTURAL COOPERATIVES**

ABSTRACT

The basic motivations of the member of a cooperative should be to contribute to the achievement of a common project, loyalty to the collective objectives and purpose of fulfilling their commitments. However, too often, some members do not contribute to the cooperative the amounts committed, harming the interests of the society and the other members. Although this behaviour is a violation of a social obligation to participate in the activities of the cooperative, it is difficult to punish offenders and, even more, to repair the economic damage they cause. This study raises the possibility of a complementary economic method, compatible with the legal system of penalties, to cope with the failure to participate in the activity of cooperative.

Keywords: cooperative, activity of cooperative, board of directors, members, disciplinary system, economic system.

1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades cooperativas tienen como característica específica la exigencia de que sus miembros se integren en ellas para realizar actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, tal y como establece la vigente Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en adelante LC), en su artículo primero.

En las cooperativas agrarias, las actividades, “encaminadas a satisfacer las necesidades y aspiraciones económicas y sociales de los socios”, son operaciones empresariales de carácter agrícola, ganadero o forestal que, generalmente, cada socio suele desarrollar en calidad de empresario individual para, posteriormente, entregar a la cooperativa la producción

obtenida en sus explotaciones. La cooperativa, con estas entregas, realiza operaciones económicas a mayor escala (transformación, distribución, comercialización, etc.), que aportan valor añadido y permiten a los socios obtener rendimientos que aisladamente no conseguirían.

Pues bien, dadas las perspectivas de nuestro sector agrícola, resulta vital y extremadamente importante que la aportación empresarial del socio, las entregas de la producción proveniente de sus explotaciones, se lleve a cabo con el máximo respeto a las condiciones pactadas con las cooperativas, pues de ello depende la competitividad y supervivencia de las cooperativas agrarias españolas e, incluso de las explotaciones de los propios socios. De lo contrario, tal y como sucede en la actualidad en numerosas ocasiones, las cooperativas compiten con sus propios socios y pierden continuamente activo circulante. Esta falta de compromiso de algunos socios lastra el proyecto cooperativo de maneja injusta y antieconómica, en perjuicio de la cooperativa y de los demás socios, y los Consejos Rectores deben combatirla por todos los medios.

A pesar de su transcendencia, esta cuestión no ha sido tratada en el ámbito jurídico de manera sistemática, con algunas salvedades como las que citaremos en el epígrafe siguiente, y que serán las que aporten la base argumentativa de este trabajo. Las fuentes más directas de esta exposición provienen de la jurisprudencia y de la literatura económica. Nos estamos refiriendo a la STS, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 2 junio de 2006, nº 525 (RJ 2006/3066), que profundiza en las implicaciones de estos incumplimientos, y admitela posibilidad de una vía de compensación económica concurrente con la vía disciplinaria; y a la publicación de LÓPEZ GODOY y LÓPEZ CRUCES (2007), que analiza desde el ámbito económico las indemnizaciones compensatorias que puede percibir la cooperativa por incumplimiento del socio de la obligación de entregar la cuantía comprometida. Obviamente, la jurisprudencia y la doctrina científica relativa a la materia será considerada y tenida en cuenta.

Ambos textos determinan los objetivos concretos de este trabajo: a) caracterizar el compromiso de los socios con la cooperativa como “actividad cooperativizada”; b) resaltar las dañinas consecuencias del incumplimiento de las condiciones pactadas para desarrollar la actividad cooperativizada; c) definir los medios para compartir estos incumplimientos, es decir, la vía disciplinaria clásica y la vía económica que plantean los textos citados en el párrafo anterior, y finalmente; d) demostrar que ambas vías son compatibles.

A continuación, estudiaremos las consecuencias del incumplimiento de la actividad cooperativizada; analizaremos el deber del socio de participar en la actividad cooperativizada considerando, en especial, “la cuantía mínima obligatoria” y “el principio de exclusividad”; describiremos los medios de que disponen los órganos sociales de las cooperativas para combatir el citado incumplimiento, y; finalmente, consideraremos la validez formal de la vía económica y su compatibilidad con la vía disciplinaria.

2. LA ACTIVIDAD COOPERATIVIZADA COMO NÚCLEO DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA COOPERATIVA

Las sociedades cooperativas tienen como característica específica la exigencia de que sus miembros se integren en ellas para realizar actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, tal y como establece la vigente Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en adelante LC), en su artículo primero.

La actividad empresarial concreta que desarrolla una cooperativa con sus socios se denomina en nuestro Derecho “actividad cooperativizada”. El concepto de actividad cooperativizada, en general, está implícito en nuestras leyes sobre cooperativas, que directamente se refieren a ella sin definirla previamente. Como honrosa excepción, el art. 2 de la Ley 8/2003, de 24 marzo, de cooperativas de la Comunidad Valenciana (en adelante LCCV), prescribe que, a los efectos de ésta Ley, “se entiende por actividad cooperativizada la constituida por el conjunto de las prestaciones y servicios que, sin mediar ánimo de lucro,² realiza la cooperativa con sus socios, en cumplimiento del fin de la cooperativa.” Es decir, estamos ante la actividad o actividades de carácter socio-económico que la cooperativa “realiza con sus socios” para la consecución del fin social. Cabe interpretar, aunque no existe unanimidad al respecto, que el fin social coincide con el objeto social. La importancia práctica de distinguir entre actividad cooperativizada y objeto social reside en la necesidad de determinar el alcance de dicha actividad y, por tanto, de la responsabilidad del socio frente a la cooperativa.

Resulta problemático equiparar la actividad cooperativizada con las actividades empresariales que realizan los socios, “encaminadas a satisfacer sus necesidades y

² La ausencia de ánimo de lucro que predica la Ley valenciana no está generalizada en nuestras leyes.

aspiraciones económicas y sociales”, que serían el “fin social”, o incluso el “objeto social”. Si tomamos el art. 93 LC, dedicado al “objeto y ámbito de las cooperativas agrarias” veremos que en la larga relación de actividades previstas como “objeto” (que no “objeto social”) no se encuentra la “entrega de producto por parte de los socios”, ni operación semejante, puesto que dichas entregas son un presupuesto necesario y previo para desarrollar el objeto social. Alguna norma positiva parece avalar esta diferenciación. Así, la Ley 18/2002, de 5 julio, de cooperativas de Cataluña distingue implícitamente entre “las actividades que constituyen el objeto de la cooperativa” y la actividad cooperativizada (art. 26.1.a). En todo caso, no existe uniformidad en la doctrina sobre la categorización de la actividad cooperativizada como objeto social.³

En definitiva, la actividad cooperativizada es la “actividad societaria típica” que se desarrolla con la participación de los socios, con independencia del objeto social de la entidad, como, por ejemplo, el trabajo de los socios trabajadores de una cooperativa de trabajo asociado (cuyo objeto social puede ser la fabricación de muebles), o la entrega de cosecha realizada por los agricultores socios de una cooperativa agraria (cuyo objeto social puede ser la transformación, distribución y comercialización de fruta).

Desde un punto de vista negativo, la actividad socio-económica que la cooperativa desarrolla con terceros no socios, aunque sea de idéntica naturaleza, no puede ser considerada como “cooperativizada”,⁴ pues esta última se circunscribe exclusivamente a las relaciones internas o típicas de la cooperativa con sus socios.

³ En este sentido, dado que la utilización del término “actividad cooperativizada” en nuestro Derecho positivo dista de ser uniforme, se ha intentado precisar el concepto distinguiendo dos posibles acepciones: una más amplia y otra más estricta. “El concepto amplio de actividad cooperativizada, pone el acento no en con quién se lleva a cabo, sino en el qué se lleva a cabo, y asimila la actividad cooperativizada con el objeto social de la cooperativa, por lo que aquella puede definirse como actividad empresarial que se organiza y desarrolla mediante la sociedad cooperativa. Quedarían fuera de este concepto las actividades económicas de carácter instrumental, es decir, aquellas actividades y relaciones instrumentales y necesarias para el logro del fin social que se realicen con terceros, e incluso con socios cuando se realicen con terceros. El concepto más estricto de actividad cooperativizada circunscribe dicha actividad al ámbito interno de la mutualidad dentro de la cooperativa y que se desarrolla sólo con los socios. Se puede identificar esta actividad cooperativizada propiamente dicha por la concurrencia de tres circunstancias: que sean operaciones internas, es decir, en el marco de la cooperativa; realizadas por el socio con la cooperativa o a la inversa; e íntimamente ligadas a la consecución del objeto social” (VARGAS VASSEROT; AGUILAR RUBIO, 2006: p. 197). En nuestra opinión, solo el concepto estricto es aplicable a la actividad cooperativizada, puesto que asimilar objeto social y actividad cooperativizada, aunque tan solo sea en sentido amplio, resulta artificioso, además de contradecir la doctrina del Tribunal Supremo e, incluso, el concepto previsto en las leyes más avanzadas en esta materia, como la Ley valenciana (art. 64 LCCV).

⁴ Las cooperativas podrán realizar actividades y servicios cooperativizados con terceros no socios sólo cuando lo prevean los Estatutos, en las condiciones y con las limitaciones que establece la Ley, así como otras Leyes de carácter sectorial que les sean de aplicación (art. 4.1 LC). Independientemente de que toda sociedad cooperativa pueda ser autorizada a realizar estas operaciones por circunstancias excepcionales, este precepto está en relación

Por lo demás, la actividad cooperativizada es el punto de conexión para determinar la Ley aplicable, el principal parámetro o valor de referencia para determinar el régimen económico del socio, y la medida de la distribución de resultados positivos o la imputación de pérdidas al socio.

El ámbito de aplicación de la Ley de cooperativas se determina en función del alcance geográfico de la actividad cooperativizada. Así, la Ley de cooperativas estatal resultará de aplicación a *“las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal.”* (art. 2.A LC). En consonancia, las leyes autonómicas utilizan el mismo punto de conexión, como cuando, por ejemplo, la Ley 18/2002, de 5 julio, de cooperativas de Cataluña (en adelante, LCC) dispone que dicha norma se aplicará a *“las cooperativas que llevan a cabo principalmente en Cataluña su actividad, cooperativizada con los socios respectivos, (...)”* (art. 2 LCC). Por ello, para el Tribunal Constitucional *“las relaciones de las cooperativas con sus socios, que constituye su actividad societaria típica, son el referente a considerar para concretar la norma aplicable”* (STC 72/1983, de 29 de julio).⁵

Por lo que respecta al régimen económico del socio, es preciso resaltar que, de facto, su aportación decisiva a la cooperativa no es la aportación a capital social, sino la contribución económica que conlleva desarrollar operaciones o servicios dirigidos a la satisfacción de los fines sociales. En comparación con las sociedades capitalistas, el capital social de las cooperativas cumple funciones residuales. En general, su cuantía es escasa, por lo que su papel financiero es muy limitado, pero además, y esto es lo verdaderamente determinante, no sirve como parámetro para atribuir al socio derechos societarios o

con autorizaciones legales concretas, como la que recoge el art. 93.4 LC, según el cual las cooperativas agrarias *“podrán desarrollar operaciones con terceros no socios hasta un límite máximo del 50 por 100 del total de las realizadas con los socios para cada tipo de actividad desarrollada por aquéllas.”*

⁵ Así, para determinar el Registro competente en el supuesto de la inscripción de una cooperativa que, aunque tenía su domicilio social en una Comunidad Autónoma en la que residían todos sus socios y centralizaba su gestión administrativa y dirección empresarial, desarrollaba la mayor parte de su actividad fuera de la Comunidad Autónoma, que es donde se situaban sus principales clientes, el Tribunal Supremo declaró que son *“las relaciones societarias las que deben de tenerse en cuenta a efectos de determinar la aplicación de la Ley general o la específica de una Comunidad Autónoma”,* y que *“el ámbito de la cooperativa, a efectos del Registro en que ha de inscribirse la entidad, hay que fijarlo en función de las actividades realizadas por la cooperativa con sus socios, es decir, las relaciones internas o típicas”* (STS de 21 junio 1996, RJ 1996\5322).

económicos (BEL DURÁN; FERNÁNDEZ GUADAÑO, 2005: p. 114).⁶ Así, por lo que se refiere a los derechos políticos, en las cooperativas de primer grado, cada socio tendrá derecho a un voto en la asamblea general, independientemente de la cuantía de sus aportaciones a capital social; y en las cooperativas de segundo grado, es decir, las cooperativas cuyos socios son cooperativas de primer grado, el voto de los socios podrá ser igualitario o proporcional a su participación en la actividad cooperativizada de la sociedad y/o al número de socios activos que integran la cooperativa asociada, pero en ningún caso podrá ser proporcional al capital aportado por cada cooperativa socia (art. 26.6 LC).

En relación con la aplicación de los resultados del ejercicio, los resultados positivos distribuibles (denominados “retornos” para distinguirlos de los “beneficios”) se acreditarán a los socios “en proporción a las actividades cooperativizadas realizadas por cada socio con la cooperativa” (art. 58.4 LC), mientras que cuando sea procedente imputar pérdidas a los socios por insuficiencia de fondos de reserva, se hará igualmente en proporción a las operaciones, servicios o actividades realizadas por cada socio con la cooperativa. Ahora bien, si estas actividades fueran inferiores a las que como mínimo estuviere obligado a realizar el socio —cuya cuantía debe haberse fijado en los Estatutos sociales o mediante acuerdos sociales válidamente adoptados—, la imputación de las referidas pérdidas se efectuará en proporción a la actividad cooperativizada mínima obligatoria (art. 59.2.c LC).

En consecuencia, las pérdidas imputables al socio serán proporcionales a las operaciones o servicios que haya desarrollado con la cooperativa, salvo en el supuesto de que fueran inferiores al mínimo obligatorio, en cuyo caso serán proporcionales a dicho mínimo. Esto significa que el régimen de atribución de resultados es asimétrico: los resultados positivos se calculan en proporción a la actividad realizada *de facto*, sea o no inferior a la cuantía mínima obligatoria, mientras que las pérdidas se imputan, en todo caso, en proporción igual o superior a la cuantía mínima obligatoria, es decir, a la actividad mínima *de iure*.

Estas consideraciones ponen de manifiesto la trascendencia de la actividad cooperativizada en la configuración de la estructura societaria de las cooperativas. Tanto es así que se ha llegado a aventurar que al igual que existen “sociedades de capital”, las

⁶Se ha llegado a afirmar que el capital social de la cooperativa no pertenece en realidad de la cooperativa sino a los socios; sería un “recurso ajeno”, un préstamo especial del socio a la cooperativa, cuya duración estaría vinculada a su permanencia en el proceso productivo, esto es, a su condición de socio, como afirman las autoras citando a GARCÍA-GUTIERREZ FERNÁNDEZ, 2006.

cooperativas deberían ser tenidas por “sociedades de actividad”, en el sentido de que su fundamento económico y real está en la participación de sus socios en la actividad cooperativizada (MERINO HERNÁNDEZ, 2007: p. 11-18). Así mismo, el Tribunal Supremo ha declarado que los preceptos que regulan la actividad cooperativizada establecen “deberes que configuran estructuralmente la sociedad”.⁷ Incluso, desde el análisis económico se ha llegado a cuestionar la personalidad jurídica de la cooperativa, al menos en lo que respecta al desarrollo de la actividad cooperativizada.⁸

Por otra parte, cabe destacar la gran similitud existente entre la participación en la actividad cooperativizada y las prestaciones accesorias de las sociedades capitalistas (VARGAS VASSEROT, 2006: p. 113). Ambas son obligaciones estatutarias, diferentes de las aportaciones a capital social, impuestas a todos o alguno de los socios, y pueden consistir en dar, hacer o no hacer. Difieren sustancialmente en que las prestaciones accesorias son potestativas, puesto que la sociedad decide si las establece o no, mientras que la participación en la actividad cooperativizada es consustancial a la propia cooperativa. A esto hay que añadir que el incumplimiento de las prestaciones accesorias constituye causa de exclusión del socio de la sociedad de responsabilidad limitada (art. 98 LRSL) mientras que, por el contrario, la legislación cooperativa no hace ninguna referencia al incumplimiento de la participación en la actividad, dejando a los Estatutos sociales la opción de considerar esta conducta legítima o calificarla como falta a la disciplina social, incluso con el grado de muy grave sancionable con la expulsión.

3. EL INCUMPLIMIENTO DE REALIZAR EL MÍNIMO OBLIGATORIO DE ACTIVIDAD COOPERATIVIZADA. DOCTRINA DE LA STS Nº 525, DE 2 JUNIO DE 2006

Ante la debilidad de los instrumentos jurídicos previstos para sancionar a los socios cuya participación en la cooperativa no alcanza la cuantía mínima obligatoria de actividad cooperativizada, resulta oportuno comentar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección 1ª, de 2 junio de 2006, nº 525 (RJ 2006/3066), puesto que profundiza en las consecuencias jurídicas de estos incumplimientos, al admitir una vía de compensación

⁷ STS de 2 junio de 2006, RJ 2006/3066, que seguidamente comentamos.

⁸ “No tiene sentido que la sociedad usurpe la personalidad de los socios, como ocurre con las sociedades capitalistas convencionales; porque aquí los socios no lo son por el capital prestado (mejor que aportado), sino por su contribución a la actividad cooperativizada” (GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ: p.2006: p. 42).

económica concurrente con la vía disciplinaria. Es preciso resaltar que, en la práctica habitual de las cooperativas agrarias, es frecuente tolerar estas infracciones, imponiendo algunas veces sanciones meramente simbólicas o sin imponer otras veces ninguna clase de sanción. Esta situación, en parte, obedece a la insuficiencia de la vía disciplinaria para resarcir a la cooperativa del daño económico producido.

El pronunciamiento del TS se deduce de la demanda interpuesta contra una cooperativa agraria de segundo grado,⁹ por una cooperativa socia que, incumpliendo la obligación social de entregar toda su producción, entregó gran parte de ella a otra sociedad, sin estar expresamente autorizada. Una vez hecha la liquidación por esta entrega de producto, el consejo rector de la cooperativa de segundo grado acordó practicar una segunda liquidación, con base en la producción total de la cooperativa socia, incluyendo la cantidad producida y no entregada. Ambas liquidaciones, de conformidad con los Estatutos y los acuerdos sociales, aplicaron dos retenciones, una en concepto de aportaciones a capital social y otra en concepto de amortización del inmovilizado. La segunda liquidación dejó sin efecto la anterior y resultó negativa para la cooperativa socia, que en lugar de ser acreedora por las entregas de producto verificadas acabó siendo deudora, dado que las retenciones se practicaron sobre su producción total.¹⁰

⁹ Al tratarse de una estructura de segundo grado, los socios son a su vez cooperativas agrarias. Así, por ejemplo, la Ley estatal establece que las cooperativas de segundo grado se constituyen por, al menos, dos cooperativas. También pueden integrarse en calidad de socios otras personas jurídicas, públicas o privadas y empresarios individuales, hasta un máximo del cuarenta y cinco por ciento del total de los socios, así como los socios de trabajo (art. 77.1 LC). Salvo en el caso de sociedades conjuntas de estructura paritaria, ningún socio de estas cooperativas podrá tener más del 30 por 100 del capital social de la misma. En lo no previsto específicamente para ellas, estas entidades se regirán por la regulación de carácter general sobre cooperativas de primer grado en todo aquello que resulte de aplicación (art. 77.6 LC).

¹⁰ Los presupuestos que dieron lugar al pronunciamiento del Tribunal Supremo parten del Recurso de Casación Recurso de Casación nº 3604/1999, contra la Sentencia de 12 julio de 1999 de la Audiencia Provincial de Córdoba, que resolvió en Apelación la demanda interpuesta en Primera Instancia por la Cooperativa Olivarera, S.C.A. (sociedad cooperativa andaluza) contra la Cooperativa de segundo grado Oleícola, S.C.L. (sociedad cooperativa limitada), y contra su presidente, en reclamación de cantidad por 8.083.374 ptas. La actora incumplió la obligación social de entregar la totalidad de la producción de la campaña 1994/95 a la demandada, al entregar parte de dicha producción a otra sociedad, sin que mediara pacto especial con la cooperativa de segundo grado que le autorizase para ello. La cooperativa socia solo entregó 1.399.250 kg. de producto a la cooperativa de segundo grado, la cual remitió a la actora la liquidación correspondiente, que resultó por importe de 8.083.374 ptas. a su favor. Posteriormente el consejo rector de la cooperativa de segundo grado tuvo conocimiento de que la cooperativa socia le había entregado solo parte de la producción (1.399.250 kg.), cuando la cantidad total producida fue de 5.963.070 kg., por lo que acordó practicar una nueva liquidación tomando en cuenta la cantidad producida y no entregada, e incluyendo una retención de 0,85 ptas. por kg., en concepto de aportaciones de la actora al capital social, y una dotación de 1,45 ptas. por kg., en concepto de amortización del inmovilizado en el ejercicio 1995. Dicha liquidación dejó sin efecto la anterior y ascendió a 10.496.786 ptas. contra la cooperativa socia, actora, con lo que ésta adeudó a la cooperativa de segundo grado la indicada cifra.

La Audiencia Provincial de Córdoba consideró que la cooperativa socia no cumplió con la obligación social que le incumbía de entregar la producción total de la campaña a la cooperativa de segundo grado, pero entendió que la segunda liquidación practicada encubría la imposición de una sanción que debió sustanciarse en un expediente abierto y tramitado con todas las garantías legales. Además, concluyó que la primera liquidación era correcta.

Sin embargo, el Tribunal Supremo resolvió en casación que no existía base alguna para suponer que la actuación del consejo rector de la demandada tenía como objetivo la imposición de una sanción a la cooperativa actora, cuando rectificó la liquidación practicada aplicando los acuerdos asamblearios legítimamente adoptados y dotados de la eficacia que les conceden los Estatutos sociales y la Ley, de conformidad con los artículos 34.2 b), 43.2 b) y c), y 53.1 de la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas (en adelante LGC).¹¹ En consecuencia, revocó los pronunciamientos anteriores, considerando que no existía sanción encubierta y legitimando la posibilidad de practicar retenciones tomando como base el total de la cuantía comprometida, en lugar de la cuantía efectivamente entregada.

Así, el Tribunal Supremo constató que los Estatutos sociales prescribían que *“la obligación de los socios consiste en entregar la totalidad del producto”*, y que la asamblea general había adoptado acuerdos que establecen la *“retención en concepto de aportación al capital social, así como la dotación de amortización del inmovilizado en el ejercicio 1995”*. Estos acuerdos sociales determinaban la cuantía obligatoria de participación del socio en la actividad cooperativizada: entrega de la totalidad del producto y obligación de soportar las retenciones.

Asimismo, se admitió el razonamiento de la parte recurrente (cooperativa de segundo grado) según el cual no hubo sanción *“sino la rectificación de un error que se produjo en la primera liquidación al tomar como base el orujo entregado (suponiendo que era todo el producido) y que se rectificó en la segunda, tomando como base el orujo efectivamente producido, de acuerdo con las previsiones estatutarias y los acuerdos de la Asamblea General (...)”*. La calificación de la segunda liquidación como sanción no puede ser admitida por:

¹¹ Los arts. 34.2 b), 43.2 b) y c), y 53.1 de la derogada LGC concuerdan con los arts. 15.2 a), 21.2 a) y d), 32.1, respectivamente, de la LC vigente en la actualidad.

“a) infringir lo dispuesto en los invocados artículos de los Estatutos sociales, cuya fuerza de obligar se basa en el pacto establecido y en la aplicación de los artículos que se citan¹² cuyo tono imperativo es palmario, toda vez que señalan deberes que confirman estructuralmente la sociedad.

b) incurrir en arbitrariedad, que se prohíbe en el artículo 9 III de la Constitución, y que se ha de proyectar sobre la tutela judicial efectiva que declara y consagra el artículo 24 de la Constitución.”

Por otra parte, la Sala consideró legítima la rectificación de la liquidación, pues si la cooperativa actora se comportó irregularmente, al entregar menos producto del que estaba obligada, es lógico que la cooperativa demandada *“proceda a rectificar la liquidación y a realizar otra de acuerdo con la base de cálculo que según, insistimos, los acuerdos asamblearios, dotados de la eficacia que les conceden los Estatutos y la Ley, es la procedente y la que se practica a todos los demás socios, salvo casos especialmente convenidos a los que no cabe asimilar el presente, en que, como se destaca en la instancia, no hubo acuerdo especial.”*

La jurisprudencia consolidada ha reafirmado el carácter obligatorio de participar en la actividad cooperativizada y la legitimidad de la cooperativa para sancionar a los socios que no cumplan dicha obligación en la manera prescrita en los Estatutos.¹³ A nuestro juicio, el interés del pronunciamiento que comentamos reside en que, no solo se admite la procedencia de la vía disciplinaria, sino que además se legitima que la cuantía obligatoria de actividad cooperativizada sirva como base de liquidación de retenciones, considerando que las normas estatutarias y los acuerdos asamblearios que fijan dicha cuantía establecen deberes que configuran estructuralmente la cooperativa. Las consecuencias del incumplimiento de estos deberes “estructurales” no se limitan a la aplicación de sanciones, sino que van más allá, como sucede en el caso de la imputación de pérdidas (art. 59.2.c LC), configurándose como parámetro de la responsabilidad interna del socio.

¹² Arts. 34.2, 43.2 b) y c), y 53.1 LGC.

¹³ En particular, la STS de 6 de octubre (RJ 1994/7462) admite la expulsión de un socio por el hecho de desviar a otros canales comerciales productos procedentes de su explotación y en el mismo sentido se pronuncia la SAP de Zaragoza de 13 de enero (AC 1997/36). La STS nº 525, de 2 junio de 2006, sin apartarse de la jurisprudencia anterior, introduce ahora un nuevo criterio al considerar que, en caso de incumplimiento de la obligación social de entregar toda la producción, la cooperativa estará legitimada para liquidar al socio las retenciones acordadas por la asamblea general, tomando como base de cálculo la cantidad efectivamente producida en lugar de la producción entregada.

En el caso concreto que nos ocupa, el consejo rector de la cooperativa de segundo grado efectuó la liquidación por dos conceptos específicos: a) retención en concepto de aportación al capital social, y b) retención por dotación de amortización del inmovilizado. El primero de ellos tuvo su fundamento en un acuerdo preceptivo de la asamblea general, por el que estableció nuevas aportaciones obligatorias a capital social, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas según el art. 43.2.c LGC (y en el mismo sentido, el art. 21.2.d LC). El segundo se basó en el uso de sus competencias por parte del consejo rector como órgano de gobierno y gestión de la cooperativa, y en los acuerdos válidamente adoptados por la asamblea general en materia de adquisición y amortización de inmovilizado, pues la gestión del consejo rector debe sujetarse a la Ley, a los Estatutos y a la política general fijada por la asamblea general.

Si se hubiera utilizado como base de cálculo de ambas retenciones la cantidad de producto efectivamente entregada por la cooperativa infractora, en lugar de la cuantía mínima obligatoria, se habría producido un resultado injusto en el ámbito interno de la cooperativa, por las siguientes razones: a) la aportación de capital de la cooperativa infractora habría sido inferior a la que le correspondería por su volumen de actividad; b) la contribución de dicha cooperativa al sostenimiento de los costes del activo inmovilizado habrían sido menores a los del uso potencial que podría hacer de ellos; c) en consecuencia, cooperativas socias con un volumen de actividad menor, y por tanto inferiores recursos, en la medida en que cumpliesen plenamente con sus deberes “estructurales”, estarían asumiendo parte de las aportaciones de capital y de los costes de inmovilizado que corresponderían a la cooperativa infractora.

La cuestión básica que aquí se suscita es si, independiente de la legitimidad formal que aduce el Tribunal Supremo (*“infringir lo dispuesto en los invocados artículos... incurrir en arbitrariedad...”*), existe legitimidad material en el hecho de la cooperativa practique retenciones sobre cuantías no entregadas. Puesto que el socio debe realizar la actividad cooperativizada en la cuantía mínima establecida en los Estatutos, y dado que, en caso contrario, podrá ser sancionado de conformidad con el régimen fijado en dichos Estatutos: ¿Podría la cooperativa detraer del importe de la actividad realizada cantidades calculadas sobre un importe mayor? O dicho de otro modo ¿podría la cooperativa apropiarse del importe de la actividad realizada por un socio para compensar una obligación societaria? Y en caso afirmativo ¿podría la cooperativa obviar la vía disciplinaria?

A continuación trataremos de responder a estas cuestiones, examinando la naturaleza del deber de participar en la actividad cooperativizada, la regulación de la cuantía mínima obligatoria, y las competencias de los órganos sociales en esta materia.

4. ESTRUCTURA DEL DEBER DEL SOCIO DE PARTICIPAR EN LA ACTIVIDAD COOPERATIVIZADA

a. La cuantía mínima obligatoria

Nuestro Derecho positivo no deja lugar a dudas acerca de la obligatoriedad de la participación del socio en la actividad típica de la cooperativa, y así lo ha puesto de manifiesto la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria.¹⁴ Pero esta obligatoriedad no consiste en un deber genérico de cooperación en las actividades tendentes a la consecución de los fines sociales, sino que debe determinarse, cuantitativamente y con carácter previo, al establecimiento de la relación entre cooperativa y socio. Así, los socios deben participar en las actividades cooperativizadas que desarrolla la cooperativa en la “cuantía mínima obligatoria” establecida en sus Estatutos sociales; aunque el consejo rector, cuando exista causa justificada, podrá liberar de dicha obligación al socio, en la cuantía que proceda y según las circunstancias que concurran (arts. 34.2.c LGC y 15.2.b LC).

La transcendencia de fijar esta cuantía en los Estatutos sociales proviene de que, como ya vimos, la atribución al socio de derechos y deberes, económicos y societarios, se hace en las cooperativas en proporción al volumen de la actividad cooperativizada, y no en función de la participación en el capital social.¹⁵ El volumen obligatorio de participación deberá fijarse cuantitativamente y a priori. A nuestro juicio, no bastará con establecer los criterios generales

¹⁴ Véase argumentos en contra en VARGAS VASSEROT, 2006: p. 99.

¹⁵ Así, aunque por norma general cada socio solo tendrá un voto en la asamblea, en determinados casos las cooperativas podrán establecer el derecho al voto plural ponderado en proporción al volumen de la actividad (art. 26 LC); la aportación obligatoria mínima al capital social para ser socio podrá ser diferente para cada socio en proporción al compromiso o uso potencial que asuma de la actividad cooperativizada (art. 46.1 LC); podrán establecerse cuotas de ingreso y/o periódicas que podrán ser diferentes para cada socio en proporción a su respectivo compromiso o uso potencial de actividad cooperativizada (art. 52.1 LC); el retorno cooperativo, es decir, el resultado positivo distribuable, se acreditará a los socios en proporción a las actividades cooperativizadas realizadas por cada uno de ellos con la cooperativa (art. 58.4 LC); y por último, la cuantía de pérdidas no compensada con los fondos obligatorios y voluntarios se imputará a los socios en proporción a las operaciones, servicios o actividades realizadas por cada uno de ellos con la cooperativa, bien entendido que si estas operaciones o servicios realizados fueran inferiores a los que como mínimo está obligado a realizar el socio conforme a lo establecido en el artículo 15.2 b LC, la imputación de las referidas pérdidas se efectuará en proporción a la actividad cooperativizada mínima obligatoria (art. 59.2.c LC).

de participación (como deber de “trabajar”, “entregar productos”, etc.) sino que deberá cuantificarse el mínimo de actividad mediante criterios o módulos de participación previamente establecidos, determinados o determinables (como “trabajar según condiciones del convenio del sector”, “entregar más del 50% del producto de sus explotaciones”, etc.). La cuantía de participación mínima obligatoria deberá fijarse de manera clara y cuantificable, lo que no significa que necesariamente deba ser determinada de modo cerrado y absoluto (PAZ CANALEJO, 1994: p. 123). En efecto, independientemente de las facultades de la asamblea general y del consejo rector para concretar el alcance de la cuantía mínima obligatoria, los Estatutos sociales podrán remitirse a fuentes externas para definir y actualizar la cuantía (en el ejemplo anterior, el convenio colectivo).

El establecimiento de la cuantía mínima obligatoria puede llevarse a cabo de distinta manera, dependiendo de la clase de cooperativa de que se trate. Los Estatutos de las cooperativas de consumo suelen incluir la obligación del socio de realizar adquisiciones anuales por valor de una cantidad determinada de dinero, en una cooperativa de servicios se suele especificar el volumen mínimo de aprovisionamientos, en una cooperativa de transporte, el número mínimo de viajes o cargas a realizar, y en una cooperativa de crédito, la operativa que todo socio debe realizar como mínimo con la entidad (VARGAS VASSEROT, 2006: p. 101).

En el caso que nos ocupa, la actividad cooperativizada por la cooperativa de segundo grado es la elaboración y comercialización de aceite de oliva procedente de la producción de las explotaciones de sus socios, es decir, de las cooperativas socias. Sin perjuicio de su derecho a desarrollar todas las actividades de la cooperativa sin discriminaciones (art. 16.2.c LC), las cooperativas socias deben participar en la actividad cooperativizada con carácter obligatorio (art. 15.2.a LC).

Una cooperativa de segundo grado es una cooperativa cuyos socios son exclusiva o mayoritariamente otras cooperativas, y se rige por los mismos principios, normas y postulados doctrinales que las cooperativas de primer grado, en todo aquello que no se oponga a la su regulación específica,¹⁶ por lo demás bastante escasa. En consecuencia, las conclusiones de la

¹⁶ A pesar de que el régimen jurídico de la cooperativa de segundo grado, como fórmula de integración empresarial entre cooperativas, tiene particularidades específicas, está compuesto en gran medida por normas propias de las cooperativas de primer grado (VÁZQUEZ PENA, 2002: p. 46). Así, es preciso recordar que, de

STS nº 525, de 2 junio de 2006, son extensibles a las cooperativas de primer grado, puesto que ninguno de sus fundamentos jurídicos es específico de las cooperativas de segundo grado.

b. El principio de exclusividad

Las cooperativas agrarias, por lo que se refiere a las entregas de producto, suelen aplicar dos modalidades alternativas para fijar la participación mínima obligatoria del socio. La primera se concreta en fijar la obligación de aportar una cantidad determinada de kilogramos de producción a la entidad, y la segunda consiste en establecer y regular el llamado “principio de exclusividad”, que cabe definir como la obligación que tiene el socio de entregar toda su producción a la cooperativa, quien adquiere un derecho exclusivo de disposición sobre la misma de forma que el socio no puede vender sus productos a terceros, salvo autorización de la cooperativa.¹⁷ Ambos sistemas se complementan con la exigencia de requisitos adicionales a los productos que se aporten, relativos a su calidad, calibre, variedad, fecha de recolección, presentación, trazabilidad, etc. Además, este principio de exclusividad se combina habitualmente con la exigencia de un periodo de permanencia mínimo en la cooperativa que, como norma general, no podrá exceder de cinco años.¹⁸

Por lo que se refiere a la participación en otras actividades que desarrollan las cooperativas agrarias, no es infrecuente hallar disposiciones estatutarias que contienen

conformidad con el art. 77 LC, las cooperativas de segundo grado se rigen, en lo no previsto en dicho artículo, por la regulación de carácter general en todo aquello que resulte de aplicación.

¹⁷ Además de la expuesta, existe otra importante vertiente del “principio de exclusividad”, que puede formularse como la obligatoriedad de que la cooperativa desarrolle su actividad cooperativizada exclusivamente con sus socios, sin que pueda realizarla con terceros no socios. Entre nosotros esta exigencia se conoce como “principio de mutualidad”, y supone la interdicción de las denominadas “operaciones extracooperativas”, que son precisamente las realizadas con terceros no socios (FAJARDO GARCÍA, 1997: p. 82).

¹⁸ La regulación actual de ámbito estatal dispone que los Estatutos sociales “podrán exigir el compromiso del socio de no darse de baja voluntariamente, sin justa causa que califique la misma de justificada hasta el final del ejercicio económico en que quiera causar baja o hasta que haya transcurrido, desde su admisión, el tiempo que fijen los Estatutos, que no será superior a cinco años” (art. 17.3 LC). Esta previsión coincide con la antigua Ley estatal (art. 32.2 LGC), que redujo a cinco años el periodo de permanencia exigible, frente a los diez años que establecía la legislación anterior; y lo establecido en normas de ámbito autonómico, como por ejemplo, las leyes valenciana (art. 22.1 LCCV), vasca (art. 26.3 LCPV), catalana (art. 19.1 LCCAT), aragonesa (art. 22.a LCAR) y madrileña (art. 20.3 LCCM). Además, la regulación comunitaria sobre organizaciones de productores agrarios, aplicable a muchas cooperativas agrarias, determina que los programas operativos financiados por las organizaciones de productores (las cooperativas agrarias) y por los fondos comunitarios, tendrán una duración mínima de tres años y máxima de cinco (Reglamento CE 361/2008 del Consejo, de 14 de abril de 2008, Reglamento único para las OCM). Así, independientemente del periodo mínimo fijado en los Estatutos sociales, durante la vigencia del programa operativo el socio no podrá eludir su compromiso de permanencia en la cooperativa, en cuanto se halle constituida como organización de productores. No obstante, existen normas autonómicas ancladas en el régimen anterior, como la Ley andaluza que permite establecer en Estatutos un tiempo mínimo de permanencia “en ningún caso superior a diez años” (art. 42.2 LCAN), al igual que la Ley riojana (art. 80.2 LCR).

obligaciones como la de adquirir de la cooperativa todos los elementos necesarios para las explotaciones agrícolas de los socios (abonos, fertilizantes, etcétera), estableciéndose de este modo un régimen de exclusividad tanto en la actividad de comercialización (entregas a la cooperativa) como en la de suministro (entregas a los socios).

El régimen exclusividad impide al socio de una cooperativa agraria realizar con terceros no socios operaciones típicas internas, como la venta de cosecha o la adquisición de suministros. A veces la normativa sectorial de ámbito comunitario es la que impone el principio de exclusividad, como sucede en caso del artículo 11.1.c) del Reglamento (CE) nº 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la Organización Común de Mercado (OCM) en el sector de las frutas y hortalizas, en cuya virtud los afiliados a dichas organizaciones, que en su mayoría son cooperativas agrarias, “deben vender la totalidad de su producción a través de la organización de productores.” Este principio ha sido ratificado por el art. 1.28 del Reglamento (CE) nº 361/2008 del Consejo, de 14 de abril de 2008, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM).

La legislación autonómica de cooperativas también contempla expresamente el establecimiento estatutario de un régimen de exclusividad. Así, la Ley valenciana dispone que los Estatutos sociales de las cooperativas agrarias “regularán, muy especialmente, la obligación de utilizar los servicios de la cooperativa que asuman los socios, de acuerdo con la superficie o valor de las respectivas explotaciones, pudiendo establecer y regular el principio de exclusividad” (art. 87.4 LCCV). Otras normas autonómicas regulan esta materia en sede de cooperativas agrarias en términos similares, como la Ley extremeña (art. 125.3 LCEX), mientras que otras presentan algunas variantes destacables. Así, la Ley andaluza, tras contemplar la posibilidad de establecer y regular el principio de exclusividad, admite que los socios colaboradores realicen de “una actividad inferior a la requerida por el mencionado principio” (art. 152.4 LCA), matización que no parece tener demasiado sentido dado que, según esta norma, los socios colaboradores son aquellas personas, tanto físicas como jurídicas, que, “sin realizar la actividad o actividades principales de la cooperativa, participen en alguna o algunas de las accesorias” (art. 34.1 LCA). La Ley riojana, en una previsión a nuestro juicio acertada, establece el principio de exclusividad por defecto, puesto que “a falta de previsión estatutaria, el socio está obligado a utilizar plenamente los servicios de la

cooperativa” (art. 80.7 LCR). Por su parte, la Ley gallega regula la posibilidad de establecer la exclusividad en la parte general de la Ley, con lo cual abre el principio a toda clase de cooperativas, regulación que también nos parece acertada y que en combinación con el planteamiento de la Ley riojana, es a nuestro juicio la regulación más adecuada.

Por el contrario, la Ley estatal de cooperativas no hace ninguna referencia al principio de exclusividad, al igual otras normas de ámbito autonómico, como la Ley 18/2002 de cooperativas de Cataluña. Y, sin embargo, nada obsta para su establecimiento estatutario, sea por exigencias de la normativa comunitaria cuando la entidad se constituye como organización de productores, sea por el simple ejercicio de la autonomía de la voluntad. Es preciso señalar, por otra parte, que el sistema de exclusividad se ajusta a la estructura “ortodoxa” de lo que debe ser una cooperativa: es decir, una entidad constituida para realizar actividades empresariales, encaminadas a satisfacer las necesidades y aspiraciones económicas y sociales de sus socios (art. 1 LC).

Por todo ello, no es infrecuente encontrar aplicaciones del principio de exclusividad en sede jurisprudencial como, por ejemplo, en la Sentencia nº 13/1997 de la Audiencia Provincial de Zaragoza que desestima la demanda de impugnación de las sanciones impuestas a algunos socios “al haber incumplido el principio de exclusividad, no participando en las actividades cooperativizadas que desarrolla la cooperativa...” (SAP de Zaragoza de 13 de enero AC 1997/36).

En el caso que estamos utilizando como referencia, la obligación de la cooperativa socia consiste en la entrega de su producción a la cooperativa de segundo grado, y la “cuantía mínima obligatoria” es la “totalidad”, es decir, toda su producción. Al haberse verificado solo la entrega de una parte de la producción, nos encontramos ante un supuesto de infracción del principio de exclusividad que legitima al consejo rector para imponer una sanción disciplinaria, o bien, de conformidad con la doctrina comentada, practicar retenciones, de conformidad con los Estatutos sociales y los acuerdo sociales válidamente adoptados.

Por otra parte, si el principio de exclusividad conlleva un derecho de disposición a favor de la cooperativa sobre la totalidad de la producción del socio ¿esto implica que en caso incumplimiento, además de la sanción, se generara una deuda a favor de la cooperativa por la cuantía que haya quedado pendiente de entrega? No parece que este extremo resulte admisible

pues, como señala la jurisprudencia, los bienes entregados por los socios para que la cooperativa los comercialice pertenecen a los socios y estos asumen los resultados que se obtengan de su comercialización (STS de 25 de noviembre RJ 6613/1986). Acogiendo esta doctrina, y completándola, la Ley estatal dispone que “los bienes de cualquier tipo entregados por los socios para la gestión cooperativa y, en general, los pagos para la obtención de los servicios cooperativizados, no integran el capital social y están sujetos a las condiciones fijadas y contratadas con la sociedad cooperativa” (art. 52.3 LC). Precisando aún más, la Ley valenciana dispone que “los bienes o fondos entregados por los socios para la gestión cooperativa o la utilización de sus servicios, no constituyen aportaciones sociales, ni tampoco integran el patrimonio cooperativo, salvo que estatutariamente se establezca lo contrario” (art. 64.3 LCCV). Es decir, las entregas de los socios no integran el capital social (aportaciones sociales) ni “el patrimonio cooperativo”. Ahora bien, cuando así lo permitan los acuerdos sociales válidamente adoptados, sólo integrarán el patrimonio cooperativo las cantidades efectivamente entregadas y en ningún caso las cantidades comprometidas o pendientes de entregar.

En definitiva, el derecho de disposición que comporta el principio de exclusividad no supone un cambio en la titularidad de los bienes entregados. La cooperativa tendrá derecho a disponer de los bienes a partir de el momento en que sean entregados, pero no podrá exigir la puesta a disposición de los no entregados, pues continúan siendo propiedad del socio. Sin embargo, es posible matizar esta afirmación.

La titularidad de la llamada “masa de gestión”, es decir, el conjunto de fondos, productos, prestaciones, etc., que entregan los socios para poder utilizar los servicios de la cooperativa, es una cuestión controvertida, directamente relacionada con el problema de la naturaleza jurídica de la cooperativa y de la relación socio-cooperativa.¹⁹

¹⁹ Si la masa es propiedad del socio, la misma no responderá frente a los acreedores sociales; si por el contrario es propiedad de la cooperativa, dichos bienes no responderán frente a los acreedores personales de los socios. Si la masa es propiedad de los socios, eso significa que la cooperativa no compra ni vende a los socios, sino que se limita a gestionar las ventas o compras de éstos. La cooperativa por tanto, no adquiere la masa, sino que la gestiona. Una consecuencia que se deriva de lo anterior es que, si la masa pertenece a los socios, los resultados que se obtengan de la gestión pertenecerán también a los socios, y se distribuirán entre éstos en proporción a los bienes o fondos aportados por cada uno a la masa. También podría afirmarse, al menos en principio, que si los bienes son de los socios, incumbe a ellos el riesgo no solo de su gestión, sino también de su pérdida o deterioro. En el caso de que la cooperativa y sus socios acuerden, como autoriza expresamente la Ley valenciana (art. 64.3 LCCV), que la primera adquiere la propiedad de las entregas efectuadas por los segundos a la masa de gestión, las consecuencias que se derivan son totalmente diversas, y en especial para los terceros que operan con la cooperativa. En estos casos, el socio vende sus cosechas a la cooperativa, por lo que entre cooperativa y socio

c. Competencias de los órganos sociales en relación con la actividad cooperativizada

1. Asamblea general: configuración de la actividad

La asamblea general tiene plenas atribuciones para establecer las condiciones de realización de la actividad cooperativizada. En este sentido, la asamblea general fijará la política general de la cooperativa y podrá debatir sobre cualquier otro asunto de interés para la misma, siempre que conste en el orden del día, pero únicamente podrá tomar acuerdos obligatorios en materias que la Ley no considere competencia exclusiva de otro órgano social (art. 21.1 LC).²⁰ Por tanto, corresponde a la asamblea general deliberar y tomar acuerdos sobre modificación de los Estatutos y aprobación o modificación, en su caso, del reglamento de régimen interno de la cooperativa y, así mismo, sobre toda decisión que suponga una modificación sustancial, según los Estatutos, de la estructura económica, social, organizativa o funcional de la cooperativa (art. 21.2.g LC). Es evidente que la fijación de los criterios, cuotas o módulos de participación en la actividad cooperativizada afecta a la “política general de la cooperativa”, así como a su “estructura económica, social y organizativa” y, por tanto, la asamblea general es competente para delimitar las condiciones de exigencia de la participación mínima obligatoria, por tratarse de una materia que se encuentra dentro del ámbito de sus facultades exclusivas.

A nuestro juicio, no es necesario seguir un procedimiento especial para que la asamblea general adopte un acuerdo que determine las condiciones de participación en la

se da una relación jurídica de compraventa y no de gestión (FAJARDO GARCÍA, 1997: p. 85-93). En este sentido, se ha afirmado que cuando se transmite la propiedad de las entregas del socio a la sociedad, se trata de una “transmisión patrimonial cooperativa” o “transmisión genuina del sistema cooperativo”, que no constituye compraventa, y se fundamenta la diferenciación en el proceso de formación del precio de lo entregado (BORJABAD GONZALO, 1995: p. 2). Sin duda, quienes más interesados están en que las entregas se transmitan a la cooperativa son los acreedores de la misma, y quienes menos los propios socios y los acreedores de estos. Por tanto, la posibilidad de pacto estatutario en este sentido es muy hipotética, ya que perjudicaría sobremedida la situación jurídica del socio ante una situación de insolvencia de la cooperativa. Las tesis que consideran que quien vende a los clientes son los socios a través de la cooperativa, y que el beneficio repercute en el socio y no en la sociedad, entendiendo que la cooperativa actúa como representante, gestor o mandatario de los socios, han tenido gran aceptación doctrinal en nuestro país, gozando incluso de apoyo jurisprudencial (véase referencias en VARGAS VASSEROT; AGUILAR RUBIO, 2006: p. 202). Sin embargo, esta tesis resulta inaplicable a ciertos tipos de cooperativas (vivienda, por ejemplo) y no supera la dificultad de conciliar la retención por el socio del título de propiedad de las entregas con funcis relaciones mutualistas (trabajo asociado, por ejemplo).

²⁰ La legislación autonómica se pronuncia en términos similares. La LGC establecía que será preceptivo el acuerdo de la asamblea general para establecer la política general de la cooperativa (art. 43.3 LGC), y que las competencias de la asamblea general sobre acuerdos legalmente preceptivos son indelegables (art. 43.4 LGC).

actividad, siempre que dicho acuerdo no se oponga a lo dispuesto en los Estatutos sociales. Bastará que el acuerdo obtenga la mitad de los votos de los socios presentes y representados, no siendo computables a estos efectos los votos en blanco ni las abstenciones. En el supuesto de que las condiciones previstas por la asamblea resultaran contrarias a lo dispuesto en los Estatutos sociales, éstos deberán ser modificados mediante un acuerdo que cuente con la mayoría de dos tercios de los votos presentes y representados (art. 28 LC).

Algunas normas, sin embargo, establecen cautelas específicas para evitar una utilización abusiva de las competencias de la asamblea. En este sentido, la Ley de cooperativas valencianas, que presenta la singularidad de dedicar un artículo a “la actividad cooperativizada y aportaciones del socio a la gestión cooperativa”, dispone que la modificación de los términos y condiciones de participación en la actividad cooperativizada, establecidos en los Estatutos, reglamentos internos y acuerdos sociales, se adoptará por las mayorías previstas en el art. 36.6 LCCV, es decir, con el voto favorable de los dos tercios de los votos presentes y representados en la asamblea, siempre que ésta haya sido constituida con un quórum de asistencia de, al menos, el 10% de los socios de la cooperativa (art. 64.1 LCCV). El socio disconforme podrá causar baja justificada notificándolo al consejo rector en el plazo máximo de cuarenta días desde el siguiente al de la adopción del acuerdo, o al de la recepción del acuerdo en el caso de que estuviese ausente en la asamblea.

Por tanto, independientemente de la obligatoriedad de seguir el procedimiento establecido en la legislación aplicable, no cabe duda alguna acerca de que los acuerdos válidamente adoptados por la asamblea general, ya sea en sede de reglamento de régimen interno o mediante otro instrumento, configuran legítimamente el alcance del deber del socio de la cooperativa de participar en la actividad en la cuantía mínima obligatoria. En definitiva, como claramente expresa la Ley valenciana, el socio de una cooperativa deberá participar en la actividad cooperativizada en la forma, las condiciones, la cuantía y los términos previstos en los Estatutos sociales, los reglamentos de régimen interno y los acuerdos sociales de la asamblea general (arts. 27.d y 64.1 LCCV).

2. Consejo rector: dirección y gestión de la actividad

Por su parte, corresponderán al consejo rector cuantas facultades no estén reservadas por Ley o por los Estatutos a otros órganos sociales (art. 32.1 LC) y, en la materia que nos

ocupa, corresponde en exclusiva a la asamblea general, deliberar y tomar acuerdos sobre modificación de los Estatutos sociales, así como sobre toda decisión que suponga una modificación sustancial, según los Estatutos, de la estructura económica, social, organizativa o funcional de la cooperativa (art. 21.2 LC). La obligación que tienen los socios de participar en las actividades cooperativizadas se concreta “en la cuantía mínima obligatoria establecida en sus Estatutos” (art. 15.2 LC), extremo que, con mejor técnica legislativa, otras leyes incluyen en el contenido mínimo de los Estatutos sociales, exigiendo que figure en ellos “necesariamente la obligación de participación mínima en las actividades de la cooperativa” (art. 10.2.h LCCV). Sin perjuicio de la posibilidad de que el consejo rector exonere a algún socio del cumplimiento de la obligación en la cuantía que se determine, mediando causa justificada y circunstancias que así lo aconsejen (art. 15.2.b LC), las modificaciones de la cuantía mínima obligatoria están reservadas a la asamblea general y, por tanto, quedan fuera de la esfera de competencias del consejo rector.

No obstante, el consejo rector intervendrá en la estimación de la cuantía de la participación del socio en la actividad, es decir, en su cálculo, valoración, o liquidación. En efecto, el consejo rector establece las directrices generales de la gestión de la cooperativa con sujeción a la Ley, a los Estatutos y a la política general fijada por la asamblea general (art. 32.1 LC). Por tanto, el consejo rector es el órgano facultado para ejecutar la política económica fijada por la asamblea general y deberá supervisar que los socios participen en la cooperativa en las formas y cuantías establecidas en los Estatutos sociales y los acuerdos válidamente adoptados por la asamblea.

Igualmente, el consejo rector tendrá la posibilidad de eximir del cumplimiento de la cuantía mínima obligatoria. En efecto, mediando causa justificada, el consejo rector puede liberar al socio de participar en la actividad cooperativizada en la cuantía que estime conveniente y en función a las circunstancias que concurran. El consejo rector, por tanto, puede excepcionar el régimen de exclusividad establecido, autorizando, por ejemplo, la comercialización de productos por canales ajenos a la cooperativa. Esta posibilidad obedece a la necesidad de flexibilizar esta materia (MORILLAS JARILLO; FELIÚ REY, 2002: p. 188) aunque, para evitar arbitrariedades, la adopción de esta medida se rodea de cautelas, mediante la exigencia de tres requisitos que tratan de minimizar la discrecionalidad: existencia de justa causa, estimación de la cuantía necesaria y consideración de las circunstancias que concurran.

En el caso que da pie a este comentario, todos los socios de la cooperativa de segundo grado estaban sometidos al régimen de exclusividad, salvo casos especialmente convenidos, entre los que no se encontraba la cooperativa actora, pues no consta que hubiera con ella acuerdo especial.

d. Competencias de los órganos sociales en materia de disciplina social

1. Legitimidad de la cooperativa para imponer sanciones

El régimen disciplinario de las cooperativas se regula por Ley mediante un sistema de mínimos inderogable, basado en principios de competencia, tipicidad, procedimiento y audiencia al sancionado (art. 18 LC).²¹ Los Estatutos sociales deberán regular el procedimiento sancionador y tipificar las infracciones a la disciplina social, respetando en todo caso que la facultad sancionadora es competencia indelegable del consejo rector. Los socios sólo podrán ser sancionados por las faltas previamente tipificadas en los Estatutos, que se clasificarán en leves, graves y muy graves. El establecimiento de un régimen sancionador no es una opción de Derecho dispositivo sino una obligación legal que se concreta en la exigencia de incluirlo necesariamente en el contenido mínimo de los Estatutos sociales (art. 11.1 LC).

En cumplimiento de este mandato legal, los Estatutos sociales de las cooperativas agrarias, generalmente, tipifican el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones económicas con la cooperativa y las operaciones de competencia como faltas muy graves. A su vez, la enajenación de la totalidad de la producción agraria, o parte de la misma, sin la autorización previa del consejo rector suele tipificarse como operación competencia; y el hecho de no participar en la actividad cooperativizada en la cuantía mínima establecida en los Estatutos se considera falta muy grave, sancionada con la expulsión del socio (art. 18.5 LC). Así sucede en el caso sustanciado en la STS nº 525 de 2 junio de 2006, donde los Estatutos sociales establecían que es obligación del socio “*proceder a la entrega de la totalidad de los productos que hubiere concertado al ingresar en esta cooperativa de segundo grado*”. El incumplimiento de la cooperativa socia de participar en la actividad cooperativizada en los

²¹ Si bien la disciplina social en las cooperativas viene presidida por el principio básico de legalidad, o tipicidad, también se ha señalado la transcendencia de otros principios como la autorregulación, la interpretación restrictiva (*in dubio pro reo*) y la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables (MORILLAS y FELIÚ, 2002: p. 215).

términos fijados en los Estatutos sociales, y bajo las condiciones previstas en los acuerdos de la asamblea general —es decir, el incumplimiento del régimen de exclusividad—, supuso una infracción muy grave de las normas de disciplina social tipificadas en los Estatutos sociales, y por tanto podría haberse abierto un procedimiento sancionador que podría haber resuelto su expulsión.

La jurisprudencia ha reconocido la legitimidad de la cooperativa para sancionar a los socios que no cumplan la obligación de participar en la actividad cooperativizada, con arreglo a las condiciones prescritas en los Estatutos. En este sentido, la sentencia STS de 6 de octubre de 1994 (RJ 1994/7462), considera procedente la expulsión de un socio de una cooperativa agraria acordada por la asamblea general por ser autor de una falta muy grave, determinada por la desviación a otros canales comerciales de productos de su explotación cuando en los Estatutos de dicha cooperativa se imponía a los cooperativistas la obligación de aportar la totalidad de los productos agrícolas obtenidos en sus explotaciones agrarias. En este caso el Tribunal dictaminó que la utilización de canales ajenos a los de la cooperativa para la comercialización de los productos de los socios era una actividad que representaba “no solo un deber sino también competencia marginal y así se incumplió una obligación participativa impuesta, en una de sus proyecciones de mayor trascendencia y que lógicamente no es aplicable a personas ajenas a la sociedad”. Cita la resolución anterior, y la aplica en el mismo sentido, la STS de 2 de febrero de 1995 (RJ 1995/1221), que concluye en “que existiendo esa obligación legal de participar en las actividades de los bienes cooperativos, en los términos previstos en los Estatutos, no cabe la admisión del motivo al ser clara la infracción de dicha obligación legal por parte de los cooperativistas, y su calificación como tal falta grave, determinante de la expulsión acordada por la Cooperativa”.

No obstante, el mero hecho de no entregar la cosecha no completa el tipo sancionador. Así, la STSJ de Navarra (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª), nº 14/2004, de 15 junio (RJ 2004\4139), al dictaminar sobre el alcance de la falta de aportación de la totalidad de los productos comercializados por la Cooperativa, determina improcedente la expulsión del socio, basada en que la falta de entrega de cosecha se debió al arranque de cepas y la consecuente improductividad de las viñas del socio, situación que era conocida por la sociedad varios años antes de incoar el expediente sancionador.

2. *Procedimiento sancionador*

La imposición de sanciones deberá ajustarse a las garantías legales. El consejo rector deberá comunicar la sanción al interesado que, a nuestro juicio, deberá ser motivada para dar contenido al trámite de audiencia. En todos los supuestos será preceptiva la audiencia previa de los interesados y sus alegaciones deberán realizarse por escrito en los casos de faltas graves o muy graves. Podrá alegarse, por ejemplo, el transcurso del plazo de prescripción de las infracciones, que dependerá de la gravedad de la falta; si son leves prescribirán a los dos meses, si son graves a los cuatro meses, y si son muy graves a los seis meses. La LC ha eliminado la obligatoriedad de instruir un expediente disciplinario en los casos de expulsión (art. 38.1 LGC), por lo que, en la práctica, el procedimiento disciplinario se iniciará con la convocatoria a audiencia previa.

Una vez celebrada la audiencia al interesado, el consejo rector adoptará el acuerdo de sanción, en el caso que lo estime procedente. La Ley no fija los plazos que deben mediar entre la comunicación y la audiencia previa, y entre ésta y el acuerdo de sanción. En todo caso, el acuerdo podrá ser impugnado en el plazo de un mes, desde su notificación, ante el comité de recursos que deberá resolver en el plazo de dos meses o, en su defecto, ante la asamblea general que resolverá en la primera reunión que se celebre. Transcurridos dichos plazos sin haberse resuelto y notificado el recurso se entenderá que éste ha sido estimado. En los supuestos de expulsión, el acuerdo será ejecutivo una vez sea notificada la ratificación del comité de recursos o, en su defecto, de la asamblea general, o cuando haya transcurrido el plazo para recurrir sin haberlo hecho (art. 18.5 LC).

Si la impugnación no es admitida o se desestima, podrá recurrirse en el plazo de un mes desde su no admisión o notificación ante el Juez de Primera Instancia, por el cauce procesal previsto para la impugnación de acuerdos de la asamblea general (art. 31 LC). Las acciones de impugnación se ajustarán a lo previsto en los arts. 118 a 121 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, en cuanto no resulte contrario a la LC. Aunque la LC no lo establece expresamente (tampoco lo hacía la LGC), es preceptivo agotar la vía disciplinaria cooperativa para poder ejercitar acciones judiciales. En algunas leyes autonómicas la literalidad de las normas, que hacen referencia a que el acuerdo de imposición de sanción o, en su caso, su ratificación, podrá ser impugnado ante la jurisdicción ordinaria, parece abonar la tesis contraria (MORILLAS JARILLO; FELIÚ REY, 2002: p. 220).

3. La insuficiencia de la vía disciplinaria

De lo dicho se desprende que la vía disciplinaria presenta serias dificultades para combatir los incumplimientos de la obligación de realizar la actividad cooperativizada en las condiciones pactadas. El consejo rector que pretenda seguir esa vía deberá prepararse para iniciar un procedimiento largo, complejo, inseguro e insatisfactorio.

En primer lugar, los plazos legales exigen que el procedimiento se dilate en el tiempo. Hasta alcanzar el acuerdo de sanción se requiere un periodo previo para instruir la infracción, notificarla, convocar la audiencia previa y admitir alegaciones, cuya duración no viene prefijada en la Ley pero la experiencia indica que requiere un tiempo considerable. A continuación se abre el periodo de recurso ante los órganos sociales, cuya duración será la suma del plazo de impugnación, que será de un mes desde la notificación de la sanción por imperativo legal (art. 18.2.b LC), y del plazo de resolución del recurso, cuyo máximo será de dos meses, en caso de que resuelva el comité de recursos, y de hasta doce meses, en caso de que resuelva la asamblea general *“en la primera reunión que se celebre”*. Así nos encontramos que el plazo de resolución de los recursos de impugnación variará en función de la existencia de un comité de recursos; o, en el supuesto de que dicho órgano no exista, de la voluntad del consejo rector de convocar una asamblea general al efecto, o dejar que las impugnaciones se sustancien en la asamblea general ordinaria.

El comité de recursos es un órgano voluntario integrado, como mínimo, por tres socios elegidos por la asamblea general en votación secreta (art. 44 LC), que podrá ser creado mediante la correspondiente previsión estatutaria. Tiene funciones de fiscalización de la actuación del consejo rector en determinados supuestos, como la denegación de ingreso en la cooperativa (art. 13.2 LC); la negativa de información a los socios (art. 16.4 LC), o la ratificación de la baja obligatoria (art. 17.5 LC). Así mismo, el comité de recursos está legitimado para instar la impugnación de los acuerdos nulos de la asamblea general (art. 31.4 LC), pero su función característica es tramitar y resolver los recursos contra las sanciones impuestas a los socios por el consejo rector. En las cooperativas agrarias tiene una presencia muy escasa, por lo que dichos recursos generalmente deberán ser resueltos por la asamblea general, y en consecuencia, el plazo de resolución será variable e incierto la mayoría de las veces.

Esta situación perjudica fundamentalmente los intereses del socio sancionado, que puede ver su reclamación demorarse en el tiempo, pero también puede resultar inconveniente para el consejo rector, que tendrá que decidir si convoca una asamblea específica para sustanciar las sanciones (o expulsiones, en su caso), o deja para más adelante su posible ratificación en la asamblea general ordinaria. Tanto uno como otro supuesto implican un trastorno para el clima social de la cooperativa, que debe acordar en sede asamblearia si sanciona (o expulsa) al socio infractor, o por el contrario, deja sin efecto el acuerdo del consejo rector, pues el hecho de que la decisión se deba tomar en votación secreta no garantiza la ausencia de tensiones.

La ratificación de la expulsión es ejecutiva y agota la vía cooperativa (art. 44 LC). Ahora bien, si los acuerdos de expulsión solo son ejecutivos cuando se haya notificado la ratificación del comité de recursos o, en su defecto, de la asamblea general, o cuando haya transcurrido el plazo para recurrir sin haberlo hecho ¿qué sucede con el resto de las sanciones? ¿Son ejecutivas desde el momento que se imponen? Es lógico pensar que no pueden ser ejecutivas hasta que se haya realizado la audiencia previa, porque de lo contrario, sería un trámite carente de sentido. Pero si se entiende que su ejecutividad se inicia desde que, finalizada la audiencia, la sanción se mantiene, la ratificación posterior puede consistir en una mera confirmación o, en sentido contrario, en una anulación del acuerdo adoptado por el consejo rector. Anular una sanción económica elevada, ya ejecutada, pueden resultar lesivo para la cooperativa, pues a la devolución del importe habrá que añadir el pago de los intereses que correspondan y una posible indemnización por los perjuicios económicos ocasionados al socio, si se demuestra que el consejo rector actuó negligentemente.

4. Consecuencias sociales y patrimoniales de la vía disciplinaria

Quizá la disfunción más grave del régimen disciplinario sea su incapacidad para resarcir a la cooperativa por los daños causados por la competencia desleal de los socios infractores. Los perjuicios económicos, directos e indirectos;²² el deterioro del clima social, el agravio comparativo que supone para unos socios y el mal ejemplo que puede arrastrar a

²² En este sentido, el análisis económico ha puesto de relieve “el lucro implícito que hacen los socios que menos participan en la actividad cooperativizada sobre los que más participan” (GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ: p.2006: p. 61).

otros, y el, no menos importante, incumplimiento radical de los compromisos contraídos, con desconocimiento de lo dispuesto en los Estatutos sociales, los acuerdos de la asamblea general, y las directrices del consejo rector, no son compensados, ni de lejos, con la imposición de una sanción económica, que cuantitativamente resultará en general insuficiente, pues su importe se fija sin relación con el daño producido, y puede ser recurrida y demorarse en el tiempo, ni siquiera con la expulsión del socio, que sin duda resulta traumática para la masa social, y en modo alguno satisfactoria para los intereses económicos de la cooperativa.

En el caso estudiado, la Sala reconoció que el consejo rector de la cooperativa de segundo grado debió incoar el expediente disciplinario en su momento, pues la misma Sentencia de Primera Instancia estimó como hechos probados que la cooperativa socia no observaba la obligación social que le incumbía de entregar su producción total a la cooperativa de segundo grado, con patente perjuicio; que no había constancia de un acuerdo que eximiese a la infractora del cumplimiento del régimen de exclusividad; y que no se había probado que la cooperativa de segundo grado tuviera conocimiento de que la cooperativa socia había vendido parte de su producción a un tercero, ni que la hubiera autorizado, aun cuando había autorizado a otras cooperativas socios. En definitiva, tal y como reconoció posteriormente la Sentencia de Apelación, la cooperativa socia era acreedora de una sanción que debió imponerse en un expediente abierto y tramitado con todas las garantías legales, es decir, ajustando su imposición y su tramitación a lo dispuesto en la entonces vigente LGC.

¿Por qué, en este caso, el consejo rector no abrió un procedimiento disciplinario? No constan las razones concretas, pero suponemos que serían razones de oportunidad. Como hemos apuntado, sancionar a un socio resulta lento, complejo, inseguro e insatisfactorio, y probablemente, en este caso no se quiso romper la relación social, que podía ser fructífera en el futuro, sino buscar una vía de compensación económica, que resultara más ventajosa para la entidad.

5. Compatibilidad de la vía disciplinaria con la vía económica (deducciones en la liquidación)

Si el procedimiento disciplinario²³ concluye con una sanción para el socio infractor, la cooperativa obtendrá una compensación económica, generalmente muy escasa, fijada con independencia del daño causado, o la expulsión del socio. Ninguno de estos resultados puede compensar los perjuicios causados por la competencia desleal del socio. Por ello es necesario contemplar la compatibilidad de la vía disciplinaria con las deducciones en la liquidación sobre la totalidad de la cuantía comprometida, y no solo sobre la efectivamente entregada, en el sentido de lo declarado por la resolución del Tribunal Supremo comentada.

El principio de autorregulación que rige en esta materia, permite que los Estatutos sociales de la cooperativa desarrollen el régimen disciplinario de mínimos que establece la Ley, fijando unas sanciones económicas por faltas graves que tengan efectividad y resulten disuasorias. Ahora bien: cuando los Estatutos no dicen nada sobre la ejecutividad de las sanciones muy graves se plantea la disyuntiva: por un lado parece razonable estimar que el acuerdo será ejecutivo desde su adopción, puesto que ni la Ley ni los Estatutos señalan el momento; y sin embargo, en caso de duda es preciso tomar la solución más favorable al sancionado (*in dubio pro reo*), cuando, además, existe una nutrida jurisprudencia que sostiene la necesidad de “agotar la vía cooperativa”.

En este sentido, se ha destacado “la necesidad de que este tipo de cláusulas se redacten de forma clara y concreta, para evitar la inseguridad jurídica que oscuridades o ambigüedades ocasionarían y los conflictos de ellas derivados, con el consiguiente perjuicio para el buen funcionamiento de la cooperativa”(MORILLAS JARILLO; FELIÚ REY, 2002: p. 215).

Por tanto, en aras de la seguridad jurídica, creemos que los Estatutos sociales de las cooperativas deberían aplicar el régimen de ejecutividad de los acuerdos de expulsión a las “sanciones por faltas muy graves”, introduciendo una disposición modificativa del art. 18 *in fine* LC, cuyo tenor podría ser el siguiente: “*El acuerdo de expulsión será ejecutivo una vez sea notificada la ratificación del Comité de Recursos o, en su defecto, de la Asamblea General mediante votación secreta, o cuando haya transcurrido el plazo para recurrir ante los mismos sin haberlo hecho.*”

²³ La expresión “expediente” ha sido suprimida del régimen disciplinario establecido en la LC.

Ante este vacío legal, una actuación diligente del consejo rector puede consistir en exigir a la cooperativa infractora un cumplimiento exhaustivo de sus compromisos sociales. En el caso estudiado cabe preguntarse si el consejo rector faltó a la diligencia debida al renunciar a la vía disciplinaria. En nuestra opinión, no existe ningún precepto legal que mueva a pensar en la obligatoriedad de iniciar un procedimiento sancionador, en cuanto exista la presunción de que se ha producido una infracción a la disciplina social, puesto que el consejo rector tiene diversas alternativas de actuación. El consejo rector podía haber liberado al socio de la obligación de participar en la actividad cooperativizada en la cuantía mínima establecida, pero no lo hizo (al contrario de lo que había hecho en otras ocasiones con otros socios) al entender que no existía causa justificada y que las circunstancias concurrentes no lo aconsejaban. Puede entenderse que si el consejo rector no autorizó ni sancionó, incurrió en responsabilidad frente a la cooperativa, pero al no ser exigible ninguna de las dos conductas, creemos que la responsabilidad del consejo rector quedó a salvo al dar un tratamiento específico a la liquidación de la cooperativa infractora. No puede afirmarse, por tanto, que el consejo rector toleró el comportamiento ilícito, sino que, en realidad, lo que hizo fue recurrir a un medio de gestión para corregirlo, dejando de lado la vía disciplinaria. Además, no existe automatismo en las sanciones, ni puede evaluarse la diligencia del consejo rector en función de si sanciona o no sanciona, sin más, independientemente de la facultad de la asamblea general para exigir responsabilidades al consejo rector.

Es más, el consejo rector podría haber incoado un procedimiento sancionador y, simultáneamente, practicar las liquidaciones exhaustivas, pues si ambas actuaciones son legítimas, nada obsta para que sean compatibles. El consejo rector actuaría en el ejercicio de dos competencias sociales claramente diferenciadas: la facultad sancionadora indelegable del art. 18.3 LC y la competencia genérica de “alta gestión” del art. 32 LC. Ningún otro órgano social puede ejercer estas competencias exclusivas. Sin embargo, ambas competencias no pueden ejercerse si existe algún vicio que les reste legitimidad, como la falta de tipicidad, en el caso de las sanciones, o una configuración deficiente de la vía económica. Por ello cabe preguntarse: ¿Resulta admisible “liquidar” sobre cantidades no entregadas, extendiendo la doctrina del Tribunal Supremo a otros supuestos de hecho? O, dicho de otro modo: ¿Sería posible utilizarla como punto de apoyo para mejorar la configuración estatutaria de la actividad cooperativizada?

5. LEGITIMIDAD DE LA LIQUIDACIÓN PRACTICADA SOBRE LA CUANTÍA MÍNIMA OBLIGATORIA EN CASOS DE INCUMPLIMIENTO PARCIAL

a. La validez formal de la “vía económica”

La doctrina que emana de la sentencia que comentamos es continuista, ya que no cuestiona la bien fundamentada vía disciplinaria, si bien resulta novedosa en el sentido de que aprecia la legitimidad de una vía indemnizatoria, que podemos denominar “vía económica”, consistente, como hemos visto, en practicar la liquidación de las entregas de producto tomando como base la cuantía mínima obligatoria.

La jurisprudencia, generalmente en aplicación de leyes autonómicas, ha venido admitiendo con posterioridad la legitimidad de la vía económica, si bien en supuestos de hecho diferentes. Así, destaca la resolución del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Cataluña, que en un caso de baja voluntaria injustificada por incumplimiento del plazo de preaviso y sin aportar la cosecha de la campaña, resolvió la existencia de la obligación del socio de contribuir al cuadro de amortizaciones de las inversiones acometidas, en la confianza de su permanencia, sancionándole con el descuento del 20% de las aportaciones obligatorias.²⁴

Otras resoluciones jurisdiccionales han venido a aplicar iguales o similares criterios, generalmente, como venimos diciendo, en aplicación de normas autonómicas de sentido concordante con las que estamos analizando.

El Tribunal Supremo, en la resolución de 2006 que comentamos, no discute la procedencia de la vía disciplinaria, dado que la conducta irregular de la cooperativa socia era notoria, ni admite que la liquidación practicada por el consejo rector de la cooperativa de segundo grado encubra una sanción. No existe base alguna para suponer que la actuación del consejo rector tuvo como objetivo imponer una sanción cuando, al conocer que la cooperativa socia había declarado incorrectamente su producción, omitiendo la parte que entregaba a un tercero, rectificó la liquidación practicada para llevar a efecto otra ajustada a los acuerdos legítimamente adoptados. La cooperativa socia no atacó la corrección de la segunda liquidación sino que solicitó la condena de los miembros del consejo rector como

²⁴Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª). Sentencia nº 40/2009, de 5 octubre (RJ 2010/1635), con base en la legislación autonómica catalana. En el mismo sentido, véase la STSJ de Cataluña (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª), nº 6/2009, de 5 febrero (RJ 2009/1852).

responsables por un comportamiento que consistiría en haber impuesto una sanción sin ajustarse a las garantías legales.

Para el Tribunal Supremo prevaleció el hecho de que el consejo rector de la cooperativa de segundo grado —en el ejercicio de sus competencias como órgano de gobierno, gestión y representación de la sociedad cooperativa, con sujeción a la Ley, a los Estatutos y a la política general fijada por la asamblea general (arts. 32.1 LC y 53.1 LGC),²⁵ formuló correctamente la segunda liquidación a la cooperativa socia.

Sin embargo, la resolución del Tribunal Supremo se fundamenta en una aplicación del principio de legalidad que, si bien resulta impecable, a nuestro juicio resulta insuficiente. Argumenta al Tribunal que calificar la liquidación de “sanción encubierta” supondría *“infringir lo dispuesto en los (...) Estatutos sociales, cuya fuerza de obligar se basa en el pacto establecido y en la aplicación de los artículos que se citan [34.2, 43.2 b) y c), y 53.1 de la LGC] cuyo tono imperativo es palmario, toda vez que señalan deberes que confirman estructuralmente la sociedad.”* Los deberes “estructurales” recogidos en estos preceptos, como vimos arriba, se refieren, entre otros extremos, a la obligación de los socios de participar en las actividades cooperativizadas, en la cuantía mínima obligatoria establecida en sus Estatutos [art. 15.2 b) LC]; al acuerdo preceptivo de la asamblea general para el establecimiento de nuevas aportaciones obligatorias y actualización de las aportaciones [art. 21.2 a) y d) LC]; y a las facultades del consejo rector, en cuanto órgano de gobierno, gestión y representación de la sociedad cooperativa (art. 32.1 LC).

Sin embargo, la legalidad de los acuerdos que establecen nuevas aportaciones y obligaciones económicas para los socios, así como el hecho de que la gestión del consejo rector se ajuste a dichos acuerdos, no garantizan la validez de una liquidación (la segunda en nuestro supuesto) que toma como base de cálculo de las retenciones un valor de producción superior al efectivamente entregado a la cooperativa, produciéndose el hecho anómalo de que la cuantía retenida es superior a la entregada, lo que lleva, contra toda lógica, a practicar una “liquidación negativa”.

²⁵ Según la dicción del art. 32.1 LC, el consejo rector es el órgano colegiado de gobierno al que corresponde, al menos, la alta gestión, la supervisión de los directivos y la representación de la sociedad cooperativa, con sujeción a la Ley, a los Estatutos y a la política general fijada por la asamblea general.

Tanto si los acuerdos sociales establecen que las retenciones deben aplicarse, siempre y en todo caso, sobre la cuantía mínima obligatoria, como si no dicen nada, la legitimidad de dicha aplicación no depende exclusivamente de la fuerza obligatoria de los pactos, ni del tenor de las normas imperativas citadas por el Tribunal Supremo, sino que, a nuestro juicio, para determinar la validez de una liquidación que incluya cantidades no entregadas también debe atenderse a la naturaleza de las partidas tomadas en consideración, es decir, los conceptos por los que se practican las retenciones y, en definitiva, la naturaleza de las entregas de producto a la cooperativa.

b. Naturaleza de las entregas de producto y modalidades de retenciones

En el tráfico habitual de una cooperativa agraria, el consejo rector, en el ejercicio de sus funciones, recibe las entregas y practica las liquidaciones correspondientes. En virtud de los acuerdos válidamente adoptados por la asamblea general, las liquidaciones incluyen, en primer término, la valoración de la cantidad de producción entregada, y en segundo término, las posibles detracciones que dichos acuerdos hayan determinado. Generalmente, estas detracciones obedecen a la imputación de costes y su cálculo debe ajustarse a la normativa mercantil y contable. Es frecuente que las cooperativas agrarias descuenten en operaciones de liquidación un coste unitario por kilo de producto que refleja los costes directos e indirectos generados en la gestión de la actividad cooperativizada (LÓPEZ GODOY; LÓPEZ CRUCES, 2007: p. 147).

La naturaleza jurídica de las entregas ha sido objeto de un debate doctrinal, cuyas consecuencias pueden afectar a la consideración de las liquidaciones y, en el caso que nos ocupa, a la legitimidad de las retenciones practicadas. En este sentido, desde una concepción mutualista las entregas de producto, destinadas a su posterior comercialización en común, no suponen la adquisición de los productos por parte de la cooperativa, ni su integración en el patrimonio de la entidad, sino que permanecen en el patrimonio del socio hasta su venta. Esta concepción peca de excesivamente contractualista, al contemplar la actividad económica del socio como un hecho completamente deslindado de la estructura social de la cooperativa. Así, por ejemplo, este planteamiento haría necesario identificar los productos propiedad del socio mientras estuvieran en posesión de la cooperativa, que además podrían ser embargados por los acreedores del socio.

Para superar los problemas que plantea la hipótesis anterior, y tratar de apreciar cierto carácter traslativo en la relación socio/cooperativa, se ha hablado de “transmisión patrimonial cooperativa”, aunque el resultado práctico es el mismo: la valoración de las entregas de producto aportadas por el socio se efectuará en el momento de la venta de los productos. Por otra parte, tanto algunas leyes como la regulación estatutaria han previsto la posibilidad de que las entregas de los socios se integren en el patrimonio de la cooperativa, así como su intangibilidad e inembargabilidad.

En sentido contrario, desde una concepción más mercantilista, las entregas suponen su “adquisición” por la cooperativa en el momento de su recepción, salen del patrimonio del socio y pasan a integrar el de la cooperativa, y, por tanto, su valoración deber hacerse con criterios de mercado a partir del momento en que se efectúan.

En este supuesto, el consejo rector de la cooperativa de segundo grado practicó dos retenciones sobre las entregas: una en concepto de dotación a la amortización del inmovilizado, que es un coste indirecto, y otra en concepto de aportación a capital social, que no es un coste sino una carga societaria. La primera retención, en concepto de dotación por amortización, corresponde a los costes indirectos por depreciación del inmovilizado de la cooperativa. Estos costes se aplican proporcionalmente de manera que cuanto mayor es la producción entregada, mayor es el uso que se hace de las instalaciones de la cooperativa y, por tanto, en mayor medida se ocasiona el desgaste de las mismas. La segunda retención —a falta del acuerdo concreto que especifique el motivo exacto por el que se aplicó—, tuvo carácter obligatorio y se destinó a capital social, lo que implica que se hizo en concepto de “aportación obligatoria a capital social” y que se exigió de manera proporcional al volumen de actividad cooperativizada desarrollada por cada socio.

La legitimidad de la retención a capital emana de los acuerdos válidamente adoptados, que obligan a todas las cooperativas miembros de la de segundo grado, de conformidad con los artículos 43.2 b) y c) y 53.1 de la LGC. La asamblea general tiene competencias exclusivas para fijar la política general de la cooperativa, lo que incluye, entre otras facultades económicas, la de aprobar nuevas aportaciones obligatorias (véase al respecto los arts. 21 y 54 LC). Por tanto, resulta lícito que —con la finalidad de incrementar el patrimonio social y, además, consolidar financieramente la cooperativa de segundo grado— se retenga un importe por cada kilo de cosecha entregada por el socio. Las aportaciones a capital así constituidas son

aportaciones obligatorias, puesto que van asociadas de manera inseparable a la valoración de las entregas y, además, son aportaciones proporcionales al volumen de actividad cooperativizada, es decir, a la cantidad de productos que el socio entrega a la cooperativa.

Existen otros muchos conceptos por los que se pueden practicar retenciones en las liquidaciones de las entregas de los socios en cooperativas agrarias como, por ejemplo, las destinadas a fondos de provisión de insolvencias, gastos extraordinarios, o reservas obligatorias para participar en los programas operativos de las ayudas comunitarias.

c. Consideración de la base de liquidación de las entregas de producto

Como señalamos en el apartado anterior, al liquidar las entregas de los socios se realiza una valoración que consiste en aplicar un determinado importe por unidad de producto a la cantidad de producción entregada. El importe de la unidad de producto se determina mediante un método contable legalmente admitido. Entender el valor unitario como “anticipo”, si consideramos las entregas una transmisión patrimonial cooperativa, o como “precio de venta”, si las consideramos una adquisición, no afecta a la base de cálculo de su liquidación, que será en todo caso la “cantidad de producción entregada”.

En el caso que comentamos, la primera liquidación practicada a la cooperativa socia se formuló sobre la cantidad de cosecha entregada. Posteriormente, el consejo rector tuvo conocimiento de que la cooperativa socia se comportó irregularmente, pues entregó una cantidad de producto inferior a la cuantía mínima obligatoria —la totalidad de la producción—, vulnerando lo dispuesto en los Estatutos sociales y en la Ley. Con independencia de sus facultades disciplinarias, el consejo rector practicó una liquidación en la que tomó como base de cálculo la cantidad total de la producción de la cooperativa socia. Con esta segunda liquidación rectificó el error producido en la primera, que se hizo sobre el volumen de cosecha entregado “suponiendo que era todo el producido.”

El Tribunal Supremo certifica la legitimidad de la rectificación pues, cuando el consejo rector comprueba que existe un error material en la liquidación de un socio, debe rectificar la liquidación y realizar otra de acuerdo con las mismas bases de cálculo que se aplican a todos los demás socios, salvo casos convenidos en los que media acuerdo especial

(según el art. 34.2 LGC), a los que no puede asimilarse el presente, puesto que el error material es imputable a la cooperativa socia que se comportó irregularmente.

Si la primera liquidación se había calculado sobre la “cantidad de producción entregada”, la segunda tomó como base la “cantidad efectivamente producida”, es decir, la totalidad de la producción de la cooperativa socia. Esta base de cálculo se aplicó a las retenciones pero no a la valoración de las entregas, pues no habían alcanzado la “cantidad efectivamente producida”. El saldo de la segunda liquidación fue negativo y, en consecuencia, la cooperativa socia pasó a ser deudora de la cooperativa de segundo grado.

La legitimidad formal de practicar la liquidación tomando como base la “cantidad efectivamente producida”, es decir, la cuantía mínima obligatoria, no se deduce de que no existiese base para suponer que se utilizó para eludir la vía disciplinaria. Para el Tribunal Supremo, la validez de este método de liquidación surge del régimen de exclusividad establecido en los Estatutos, los acuerdos sociales que aprobaron las retenciones, y la ausencia de impugnación de la parte actora. Sin embargo, cabe interrogarse si es legítimo tomar como base de liquidación la totalidad de la producción comprometida cuando se entrega una cantidad menor, atendiendo únicamente a la aplicación rutinaria de las normas y acuerdos sociales válidamente adoptados, tal y como defiende el Tribunal Supremo.

¿Hasta dónde alcanza el régimen de exclusividad? Desde una posición más mutualista, a falta de acuerdo social expreso, en virtud del principio de exclusividad, la cooperativa tiene un derecho de disposición sobre la totalidad de la producción comprometida, aunque nunca se integre su patrimonio. Esta visión comprensiva de la actividad cooperativizada facultaría al consejo rector a practicar retenciones sobre el total comprometido. Desde una posición más mercantilista, el principio de exclusividad no comportaría un derecho de disposición, sino un simple compromiso contractual y, por tanto, no sería aceptable practicar retenciones sobre cantidades de producto que no se hubieran “comprado”. Por todo ello, cabe preguntarse si estamos ante un criterio de liquidación jurídicamente admisible.

6. CONCLUSIONES: VALIDEZ DE LA LIQUIDACIÓN EFECTUADA SOBRE LA “CANTIDAD EFECTIVAMENTE PRODUCIDA”

La participación en la actividad cooperativizada es una relación jurídica compleja, integrada por un conjunto de derechos y obligaciones. En este supuesto, la condición de socio activo de la cooperativa de segundo grado obliga a la cooperativa socia a entregar la totalidad de la producción comprometida, a soportar una retención en concepto de costes indirectos y otra en concepto de aportación obligatoria a capital social, mientras que tiene el derecho a ser retribuida con la diferencia de valor de entregas y retenciones. En este caso, las retenciones superan la valoración de las entregas y en lugar de una retribución se genera una deuda. Este resultado obedece a la combinación de dos factores: por un lado, el incumplimiento del régimen de exclusividad —problema endémico de las cooperativas agrarias— y, por otro lado, la aplicación de un criterio de liquidación excepcional.

A nuestro juicio, la validez material de este criterio se fundamenta en diversas consideraciones. En primer lugar, existen disposiciones estatutarias, apoyadas en prescripciones legales “cuyo tono imperativo es palmario”, que exigen al socio participar en la actividad cooperativizada en una cuantía mínima obligatoria. La participación obligatoria de la cooperativa socia consiste en “la entrega de la totalidad de los productos”, lo que supone el establecimiento de un compromiso de exclusividad con la cooperativa de segundo grado.

En segundo lugar, existen acuerdos de la asamblea general sobre retenciones cuyo presupuesto de hecho es la “cantidad efectivamente producida”, es decir, la cuantía mínima obligatoria. Por lo que respecta a la retención que refleja costes indirectos, podría argumentarse que una entrega inferior de producción ocasiona un desgaste menor de inmovilizado, pues los acuerdos de la asamblea obligan a sufragar los costes de las instalaciones en proporción a la actividad cooperativizada “desarrollada” por el socio, por lo que solo cabría imponer retenciones por la cuantía entregada, pues solo por ésta se ha hecho uso de las instalaciones. En efecto, los acuerdos sociales suelen hacer referencia a la “actividad desarrollada”, o “realizada” o expresión similar, porque la cuantía de las operaciones agrarias del socio puede diferir notablemente entre distintos ejercicios económicos, no porque se refiera únicamente a la cuantía entregada, puesto que esta limitación no consta expresamente y además contraviene el principio de exclusividad. Por otro lado, no existe duda alguna sobre la procedencia de la retención a capital social, porque

uno de los requisitos básicos para formar parte de la cooperativa es realizar las aportaciones obligatorias mínimas que se exijan en las condiciones y plazos que fije la asamblea general, y que podrán ser proporcionales al compromiso que cada socio asuma de la actividad cooperativizada —arts. 34.2.g) y 73.1 LGC en relación con el art. 43.2.c) LGC y arts. 15.2.e) y 43.1 LC en relación con el art. 21.2.d) LC (PAZ CANALEJO, 1994: p. 119).

En tercer lugar, el consejo rector no solo está facultado sino que tiene el deber de liquidar las entregas de cosecha aplicando las disposiciones estatutarias y los acuerdos sociales válidamente adoptados, extremo sobre el que el Tribunal Supremo no deja lugar a dudas.

En cuarto lugar, el hecho de que un socio desvíe parte de la cosecha comprometida a otros canales comerciales no lo libera de las demás obligaciones que tiene con la cooperativa, en particular las que se derivan de los compromisos económicos por los que se devengan retenciones, las cuales se aplican de manera “proporcional al compromiso o uso potencial que cada socio asuma de los servicios cooperativizados” (arts. 73.1 LGC y 43.1 LC, en lo relativo a la retención por aportación a capital social). En este sentido, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto que estos compromisos legales y estatutarios son “deberes que confirman estructuralmente la sociedad”.

En quinto lugar, si el consejo rector no siguiera estos criterios de liquidación, los socios que cumplen sus compromisos serían quienes sufragarían los costes de amortización y capitalización del socio que defrauda a la cooperativa. No se trata de un mero agravio comparativo: se produce aquí una diferencia de trato económicamente injusta y formalmente contraria al principio de igualdad de trato. En este punto, cabe recordar el tratamiento asimétrico de los resultados cooperativos: mientras que los resultados positivos distribuibles se acreditarán a los socios en proporción a las actividades cooperativizadas realizadas (art. 58.4 LC), la imputación de pérdidas será igualmente proporcional a las operaciones o servicios que haya desarrollado con la cooperativa, salvo en el supuesto de que fueran inferiores a la cuantía mínima obligatoria, en cuyo caso la imputación se efectuará en proporción a dicha cuantía (art. 59.2.c LC). En este sentido, la diferencia entre lo entregado por el socio y lo comprometido en virtud del principio de exclusividad podría entenderse

como un déficit para la cooperativa del que es responsable el socio desleal, lo que facultaría a la entidad a repercutir al socio las retenciones calculadas con base en la cuantía obligatoria.²⁶

Por todo ello, consideramos que la validez material del criterio de liquidación comentado depende de que tanto los Estatutos sociales, al regular el régimen de exclusividad, como los acuerdos de la asamblea general que establezcan las retenciones, consigan expresar con claridad que la base de cálculo de la liquidación será la cantidad de producción entregada y, en caso de que resulte inferior a cuantía mínima obligatoria, la cantidad efectivamente producida.

Por lo demás, debemos recordar que no debe abandonarse la vía disciplinaria, no solo para evitar que la liquidación sea tachada de “sanción encubierta”, sino porque la sociedad cooperativa difícilmente podrá resarcirse de los perjuicios ocasionados por los socios desleales que incumplen gravemente sus compromisos solo con el recurso a las liquidaciones negativas, pues en tanto no sean suspendidos o expulsados, continuarán siendo socios de pleno derecho de la entidad y gozarán de todos los derechos y posibilidades jurídicas y económicas que esta condición comporta.

BIBLIOGRAFÍA

- BEL DURÁN, Paloma; FERNÁNDEZ GUADAÑO, Josefina. La financiación propia y ajena de las sociedades cooperativas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 42, noviembre 2005, p. 101-130.
- BORJABAD GONZALO, Primitivo. Calificación de las entregas de productos del socio a la cooperativa”. *La sociedad cooperativa al día*, nº 90, 1995, p. 1-15.
- COSTAS COMESAÑA, Julio. La obligación de participar en la actividad cooperativizada como conducta restrictiva de la competencia. *Actas de derecho industrial y derecho de autor*, Tomo 22, 2001, p. 527-546.
- FAJARDO GARCÍA, Isabel-Gemma. *La gestión económica de la cooperativa*, Madrid: Tecnos, 1997. 246 p., ISBN: 978-84-309-3015-9.

²⁶ La posibilidad de que la cooperativa, en virtud del principio de exclusividad, adquiriera un derecho exclusivo de disposición sobre la cosecha, de manera que el socio no puede vender sus productos a terceros, salvo autorización de la cooperativa, viene avalada por la jurisprudencia consolidada (FAJARDO GARCÍA, 1997: p. 82).

- LÓPEZ GODOY, Manuel, LÓPEZ CRUCES, Francisco. Los métodos de liquidación en las cooperativas hortofrutícolas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 58, agosto 2007, p. 131-160.
- MARTÍNEZ MANEIRO, Begoña. Estudios del régimen de inspección y sanción en la ley de sociedades cooperativas de Euskadi y comparativa con la regulación de esta materia en el resto de leyes cooperativas autonómicas vigentes y la ley estatal. *Revista vasca de economía social = Gizarteekonomiareneuskalaldizkaria*, nº. 3, 2007, p. 41-63.
- MARTÍNEZ SEGOVIA, Francisco José. La relación cooperativizada entre la sociedad cooperativa y sus socios: naturaleza y régimen jurídicos. *Revista de derecho de sociedades*, nº 25, 2005, p. 203-234.
- MERINO HERNÁNDEZ, Santiago. Introducción a la cooperativa como sociedad de actividad. En: MERINO HERNÁNDEZ, Santiago. *Manual de Derecho de sociedades cooperativas*. Vitoria: Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, 2007, p. 11-18, ISBN: 978-84-934129-2-0.
- MORILLAS JARILLO, María José; FELIÚ REY, Manuel Ignacio. *Curso de cooperativas*, 2ª edición. Madrid: Tecnos, 2002. 656 p. ISBN: 84-309-3902-4.
- PAZ CANALEJO, Narciso. Ley General de Cooperativas. En SÁNCHEZ CALERO, Fernando, ALBALADEJO, Manuel. *Comentarios al Código de Comercio y legislación mercantil especial*, tomo 20, vol. 3º. Madrid: Edersa, 1994. 974 p. ISBN: 84-7130-821-5.
- PULGAR EZQUERRA, Juana [et al.]. *Cooperativas agrarias y sociedades agrarias de transformación*. PULGAR EZQUERRA, Juana (dir.); VARGAS VASSEROT, Carlos (coord.). Madrid: Dykinson, 2006. 880 p. ISBN: 978-84-9772-971-0.
- QUINTÁNS EIRAS, María Rocío. Baixaobligatoriadun socio por non participar naactividadecooperativizada. Posibilidade de transformarse en socio colaborador. *Cooperativismo e economía social*, nº 30, 2007□2008, p. 153-158.
- VARGAS VASSEROT, Carlos. *La actividad cooperativizada y las relaciones de la cooperativa con sus socios y terceros*. Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2006. 248 p. ISBN: 84-8355-007-5.
- VARGAS VASSEROT, Carlos, GADEA SOLER, Enrique, SACRISTÁN BERGIA, Fernando. *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI*. Madrid: Dykinson, 2008. 752 p. ISBN: 978-84-9849-360-3.

**LA PERCEPCIÓN SOBRE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN
LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO
Y LAS SOCIEDADES LABORALES: UN ANÁLISIS EN EL
ÁMBITO DE LA CIUDAD DE MADRID**

POR

Juan Carlos GARCÍA VILLALOBOS^{*}

Javier ITURRIOZ DEL CAMPO,

José Luis MATEU GORDON, y

Ricardo PALOMO ZURDO^{*}

RESUMEN

Esta investigación analiza la percepción de las empresas de participación o de economía social de la ciudad de Madrid, en concreto de las sociedades cooperativas de trabajo asociado y de sociedades laborales, sean anónimas o limitadas, sobre diferentes aspectos relativos a la denominada Responsabilidad Social Corporativa. El trabajo realizado se basa en la obtención de las valoraciones de los responsables de las sociedades objeto de estudio, a través de un cuestionario dirigido a una muestra de estas empresas, el cual ha sido complementado con reuniones de trabajo y entrevistas personales. En el mismo se ha podido constatar que existe cierta preocupación y concienciación sobre la responsabilidad de las empresas con la sociedad y su entorno, sobre todo por parte de los socios trabajadores de estas empresas. Por otro lado, también se ha detectado que es necesario fomentar la asunción de los criterios socialmente responsables por parte de las empresas, potenciar el desarrollo de memorias de sostenibilidad y una mayor implicación de todos los colectivos vinculados con las empresas no sólo los socios trabajadores sino también los socios que sólo aportan capital,

^{*} Profesores de la Universidad San Pablo CEU. Dirección de correo electrónico: garvil@ceu.es; itucam@ceu.es; margor@ceu.es; palzur@ceu.es

los trabajadores no socios, las administraciones y los proveedores, entre otros; puesto que aún existe cierta distancia en comparación con las actuaciones que llevan a cabo empresas de mayor dimensión.

Palabras clave: Responsabilidad Social Corporativa, empresa de participación, Sostenibilidad, Economía social.

Claves ECONLIT: L300, L260; P130

THE PERCEPTION OF SOCIAL RESPONSABILITY IN WORKERS COOPERATIVES AND LABOUR MANAGED FIRMS IN THE CITY OF MADRID.

ABSTRACT

This research analyzes the perception of social economic firms - specifically workers cooperatives and labour managed firms located in Madrid - regarding their action in activities of social responsibility. The main information used for this article has been obtained from managerial appraisals by evaluating questionnaires sent to a select number of managers of these companies. At the same time, work meetings and personal interviews were held. The research has concluded a rising concern about society and the environment. Furthermore, the survey indicates the necessity of applying socially responsible criteria and the further use of sustainability reports. These criteria should be implemented by all the groups that are in touch with these companies (such as workers, capital suppliers and government amongst others). However, there is still an important difference if we compare the actions undertaken in this field by larger companies.

Keywords: Cooperative social responsibility, Sustainability, Social Economy.

1. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA: MARCO DE REFERENCIA.

Aunque existen múltiples definiciones, la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) puede entenderse como una obligación ética o moral, voluntariamente asumida por las empresas, en reconocimiento de los daños que puedan haberle sido causados a la sociedad por la actividad empresarial (Castillo, 1985). Así, la RSC valora la capacidad de la empresa para desarrollar relaciones con el conjunto de las partes vinculadas a la misma¹, propietarios, empleados, sindicatos, clientes, proveedores, subcontratistas, asociaciones y entes territoriales relacionados con los aspectos sociales, financieros y medioambientales. Teniendo en cuenta la anterior definición pueden destacarse los siguientes aspectos:

- La voluntariedad por parte de la empresa para la realización de las diferentes acciones. Sin embargo, es habitual solicitar una mayor regulación por parte de la Administración de cara a asegurar unos mínimos.
- Las acciones de RSC se centran en tres aspectos: financieros, sociales y medio ambientales.
- Dentro de los colectivos implicados en lo que se denomina “sociedad” pueden diferenciarse los siguientes grupos de interés²:
 - o *Los interlocutores directos de la empresa.* Se trata de los clientes, los proveedores, los empleados y los socios, de manera que, además de establecer con ellos las relaciones básicas contractuales y jurídicas, se deben desarrollar relaciones voluntarias que pongan de manifiesto un comportamiento socialmente responsable.
 - o *Los interlocutores indirectos o entorno.* Afecta tanto a la comunidad local donde opera la empresa, como a la sociedad en su conjunto. La sostenibilidad es la cuestión principal, de manera que debe lograrse un equilibrio entre la capacidad de la empresa para mantenerse en el mercado y el desarrollo sostenible económico, social, y medioambiental.

Para ofrecer una garantía de la responsabilidad social de la empresa, existen diferentes sistemas que buscan traducir los principios de responsabilidad empresarial en variables

¹ El término de “Partes Interesadas” (Stakeholders) incluye a la persona, comunidad u organización afectada por las operaciones de una entidad o que influye en dichas operaciones. Las partes interesadas pueden ser: internas (empleados) o externas (consumidores, proveedores, socios, comunidad local, et), así como los grupos de interés ausentes (generaciones futuras) a los que la actividad presente de la empresa pueda suponer alguna clase de carga o impacto.

² COMUNIDADES EUROPEAS. *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el Libro Verde – Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas* D.O.C.E. C de 27 de mayo de 2002.

cuantificables, con el fin de determinar si la empresa es o no socialmente responsable. Con este objetivo, se parte del análisis de los instrumentos utilizados en la cuantificación, para posteriormente establecer los principales elementos que se recogen en ellos.

Entre los diferentes instrumentos que se pueden emplear para medir la RSC, hay que destacar los siguientes:

a) Los índices ético-sociales: Los índices ético-sociales buscan recoger a las empresas con mejor comportamiento social y medioambiental dentro de su sector, mediante la cuantificación y ponderación de las distintas dimensiones de responsabilidad de la empresa. Para ello analizan las empresas que cumplen los requisitos establecidos en cada uno de ellos.

b) Las normas (códigos y estándares) de responsabilidad social: Se han creado una serie de normas que recogen las condiciones o valores que una empresa debe cumplir para ser considerada como socialmente responsable. Dentro de estas normas se puede diferenciar:

- Los **códigos** se refieren a una sola empresa, son establecidos por la propia empresa y no existe una auditoría externa.
- Los **estándares** se aplican a uno o más sectores, son establecidos por un tercero y llevan implícita auditoría externa.

La información sobre el cumplimiento de las diferentes normas de responsabilidad social es recogida por las empresas en las denominadas “**memorias de sostenibilidad**”. Se trata de documentos que tienen como objetivo informar del comportamiento de una empresa en aspectos vinculados con la responsabilidad social. En el ámbito de las sociedades cooperativas a estos documentos se les ha denominado “**balance social**”.

La medición de la RSC implica una serie de problemas derivados de; la comparabilidad, y la necesidad de auditoría:

- Los problemas de **comparabilidad** se producen por la heterogeneidad entre los aspectos analizados y la forma de medirlos. Esta circunstancia hace que se produzcan dificultades a la hora de poder comparar el comportamiento empresarial de dos o más empresas con respecto a la RSC. Para solucionar esta cuestión han surgido multitud de

iniciativas que buscan establecer un marco que permita homogeneizar la información. Dentro de estas iniciativas destaca la *Global Reporting Initiative* (GRI)³, a la que se ha hecho referencia anteriormente.

- La existencia o no de una **auditoría** es otro de los aspectos a tener en cuenta a la hora de analizar la RSC. La existencia de un organismo externo que valore la información y garantice su credibilidad es un aspecto a tener en cuenta en la RSC (Ruiz “et al”, 289). Entre otras iniciativas puede citarse la norma AA1000 creada como guía para los auditores de los informes de RSC (Belhouari “et al”, 198).

Según el GRI estas memorias se basan en los siguientes contenidos básicos:

- El **perfil** en el que se define el contexto general en el que se encuentra la empresa.
- **Enfoque de la dirección** que incluye información sobre el estilo de gestión de la empresa.
- Los **indicadores de desempeño**, que son una serie de herramientas orientadas a obtener información comparable con respecto a la actuación en materia de responsabilidad social.

A partir del análisis de las principales normas existentes para determinar la RSC se han determinado una serie de principios éticos que son recogidos de forma coincidente en la mayoría ellas. Con el fin de homogeneizar los requisitos exigidos, se han agrupado dentro de dos bloques fundamentales: los interlocutores y el entorno (Brown, Dacin,. 1997)

Cuadro 1: Interlocutores Directos	
<i>Propietarios</i>	✓ Eficacia y eficiencia en la gestión. ✓ Reparto del beneficio justo. ✓ Representación y gobierno. ✓ Información sobre la empresa. ✓ Información sobre el sistema de gestión ética.
<i>Trabajadores</i>	✓ No discriminación. ✓ Derecho a la privacidad y libertad de opinión. ✓ Derechos religiosos y cívicos. ✓ No utilización del trabajo infantil y el forzoso. ✓ Condiciones de trabajo, salud y seguridad. ✓ Asociación, negociación y gestión participativa. ✓ Salario justo y trato correcto.

³ GLOBAL REPORTING INITIATIVE. Guía para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad. Holanda: Global Reporting Initiative, 2006. Disponible en Internet: <http://www.globalreporting.org/>

	✓ Horario de trabajo. ✓ Contrato de trabajo. ✓ Procedimiento, formación e información. ✓ Preparación para la jubilación
<i>Clientes</i>	✓ Política de marketing y comunicación. ✓ Excelencia de la atención. ✓ Conocimiento de los daños potenciales de los productos o servicios. ✓ Confidencialidad y honestidad.
<i>Proveedores</i>	✓ Criterios de selección de los proveedores. ✓ Apoyo al desarrollo de los proveedores. ✓ Cumplimiento del contrato de manera responsable. ✓ Confidencialidad y honestidad.
ENTORNO	
<i>Competencia</i>	✓ Respeto y veracidad. ✓ Relaciones con la competencia.
<i>Estado</i>	✓ Colaboración y transparencia. ✓ Obligaciones fiscales. ✓ No injerencia. ✓ Rechazo de los beneficios ilícitos. ✓ Honestidad y lucha contra la corrupción.
<i>Medio Ambiente</i>	✓ Compromiso de la empresa con la causa ambiental. ✓ Educación ambiental.
<i>Comunidad</i>	✓ Administración del impacto de la empresa en la Comunidad. ✓ Relaciones con Organizaciones actuantes en la Comunidad. ✓ Desarrollo de mecanismos de apoyo a proyectos sociales. ✓ Respeto a la sociedad y a las comunidades locales. Favoreciendo el diálogo. ✓ Igualdad entre nacionales y extranjeros. ✓ Política de operaciones empresariales en zonas de conflicto basadas en la seguridad de sus empleados y en el respeto de los derechos humanos

Fuente: Elaboración propia.

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO PARA LA VALORACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA EN LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN EN LA CIUDAD DE MADRID

El objetivo de este trabajo, que forma parte de un estudio de mayor envergadura sobre las Empresas de participación y la Responsabilidad Social Corporativa y que queda plasmado en el Libro Blanco de las empresas de participación de trabajo de la ciudad de Madrid, consiste en valorar la situación de las empresas de participación madrileñas ante la denominada Responsabilidad Social Corporativa.

La investigación se apoya metodológicamente en un cuestionario a las sociedades laborales y sociedades cooperativas de trabajo asociado madrileñas (integradas en sus organizaciones representativas) en el que se sigue la estructura de la Global Reporting Initiative por la cual se establecen los siguientes apartados relacionados con la RSC: Aspectos generales; Dimensión económica; Dimensión ambiental y Dimensión social.

Este cuestionario se complementa con una mesa de trabajo en la que participaron algunas empresas consideradas de referencia por las organizaciones representativas que participan en este trabajo y con entrevistas personales a una muestra seleccionada de empresas. El objetivo fundamental es contrastar los resultados obtenidos de la explotación de los cuestionarios para asentar así las conclusiones que derivan de los mismos y que son la base de las propuestas de actuación que se sugerirán.

El número de sociedades cooperativas de trabajo asociado en la Comunidad Autónoma de Madrid a fecha 31 de diciembre de 2007, excluyendo autónomos (solo se incluyen las sociedades cooperativas con socios en régimen de autónomos que tienen al menos un contratado, es de 473⁴ y el número de sociedades laborales es de 2.147, de las cuales 303 son sociedades anónimas y 1.844 son sociedades de responsabilidad limitada⁵.

En estudios precedentes⁶ se concluyó que la fuente referida hacía aparecer una cifra inferior a la de sociedades cooperativas vivas en torno a un 36% (como consecuencia de la ausencia de entidades cuyos socios cotizaban en el régimen de autónomos y por la ausencia de algunas entidades vivas en los ficheros de cotización) y en el caso de las sociedades laborales en torno a un 17% (por la ausencia de algunas entidades vivas en los ficheros de cotización).

Así, la cifra estimada de sociedades cooperativas de trabajo asociado con actividad en la Comunidad Autónoma de Madrid es de 643 empresas y de sociedades laborales es de 2.512 empresas.

Según la Base de Datos Sistema de Análisis de Balances Ibéricos (SABI)⁷, del total de Sociedades Cooperativas contenidas en la Comunidad Autónoma de Madrid, las localizadas

⁴ Extraído de http://www.mtin.es/es/empleo/economia-soc/EconomiaSocial/estadisticas/CooperativasAltaSSxClase/2007/C_1.pdf. Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2008.

⁵ Extraído de: http://www.mtin.es/es/empleo/economia-soc/EconomiaSocial/estadisticas/SociedadesAltaSSocial/2007/4Trim/B_1.pdf. Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2008.

⁶ Por ejemplo véase C. GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, G. LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, *et al. Sociedades Cooperativas de Trabajo Asociado. Análisis societario-laboral y económico-financiero*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 1997.

⁷ Véase <http://alfama.sim.ucm.es/bd/sabi.htm>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2008.

en la ciudad de Madrid representan el 62,06%. De este modo, la cifra inicialmente estimada de sociedades cooperativas de trabajo asociado con actividad en la ciudad de Madrid se sitúa en 399 empresas. Con respecto a las sociedades laborales las localizadas en la ciudad de Madrid representan el 63,05%. De este modo, la cifra inicialmente estimada de sociedades laborales con actividad en la ciudad de Madrid se sitúa en 1.584 empresas.

Pero esta cifra ha de ser nuevamente corregida con un coeficiente corrector que se estimó en el primer estudio a partir del fichero facilitado por la Subdirección General de Inscripción, Afiliación y Recaudación en Periodo Voluntario (Área de Inscripción y Afiliación) de la Tesorería General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con el contraste posterior con las bases de datos registrales y de las organizaciones representativas. Así se obtiene la cifra más aproximada a la realidad de empresas con actividad, que es la base para ofrecer determinados datos cuantitativos en los informes correspondientes.

Siendo el coeficiente corrector aplicable a las sociedades cooperativas de trabajo asociado del 2,67%, el número de sociedades cooperativas de trabajo asociado activas en la ciudad de Madrid se sitúa en 410 empresas. El coeficiente corrector aplicable a las sociedades laborales es del 20,52%, de modo que a partir del mismo se concluye que el número de sociedades laborales activas en la ciudad de Madrid se sitúa en 1.909 empresas.

Cuadro 2: Total de empresas de participación societarias (S. C. T. A. Y S. L.) con actividad a 31.12.07			
NÚMERO DE EMPRESAS	S.C.T.A.	S.L.	TOTAL
Seguridad Social a 31.12.07 Comunidad Autónoma de Madrid (*)	473	2.147	2.620
Seguridad Social a 31.12.07 ajustada Comunidad Autónoma de Madrid	643	2.512	3.155
Seguridad Social a 31.12.07 ajustada ciudad de Madrid (universo estimado)	399	1.584	1.983
Coeficiente corrector	2,67	20,52	
Sociedades Laborales con actividad en la ciudad de Madrid a 31.12.07	410	1.909	2.319

(*) Excluidas empresas con socios en régimen de autónomos.

Con relación a la muestra seleccionada para la cumplimentación del cuestionario en red se ha seguido un muestreo subjetivo por decisión razonada, identificando un conjunto de empresas de las incluidas en la muestra de referencia considerada representativa por mantenerse la distribución porcentual con relación a variables no cuantitativas y para el que los valores medios de las principales variables cuantitativas consideradas en el análisis no suponía una variación superior al 0,2%.

Las variables que se han tenido en cuenta al efecto han sido: tipo de sociedad; localización; antigüedad; sector de actividad; asociacionismo; número de socios trabajadores y número de trabajadores no socios.

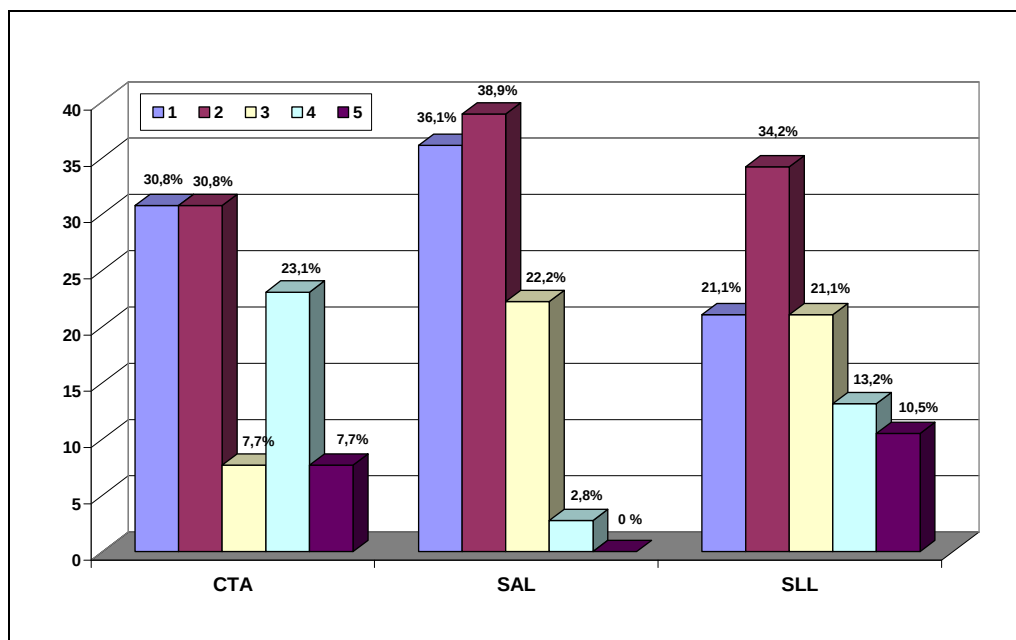
Las muestras seleccionadas han sido de un tamaño de 26 empresas para el caso de las sociedades cooperativas de trabajo asociado y 115 para las sociedades laborales, lo que representa, con relación al conjunto de empresas con actividad, un 6,34% y un 6,02%, respectivamente, del total.

3. LOS RESULTADOS SOBRE LA VALORACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA EN LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN EN LA CIUDAD DE MADRID.

Para tener una referencia sobre el proceso de asimilación de la RSC por parte de las empresas de participación de trabajo de la Ciudad de Madrid se solicitó, a las sociedades consultadas, una valoración sobre el grado de importancia que tiene la Responsabilidad Social Corporativa, estableciendo una escala de 1 a 5, de menor a mayor importancia. El 94,5 por ciento de las entidades encuestadas asignan algún grado de importancia a la RSC, lo que indica una considerable concienciación en este ámbito. Sin embargo, si se tiene en cuenta el grado de importancia que le otorgan, se observa que más del 64 por ciento de estas entidades le dan un valor entre 1 y 2 sobre 5. En concreto, de este 64 por ciento, sólo un 28,7 por ciento le otorgan el mayor nivel de importancia. El 36 por ciento le asigna una pequeña importancia (valoración de 3 a 5). Esta circunstancia permite establecer que el proceso de asimilación de la RSC es lento, aunque en los últimos años ha aumentado la importancia que se le da a estos aspectos en los diferentes tipos de entidades estudiadas.

Analizando únicamente a las entidades que le otorgan algún valor a la RSC se observa que entre las distintas sociedades, tanto en las SALs como CTAs sólo hay, algo más de un 20 por ciento de las entidades que asignan una gran importancia a la RSC (entre los grados 4 y 5). Concretamente se trata del 30,77 por ciento de las CTAs y del 23,69 por ciento de las SLLs. Estos datos indican que sigue predominando una reducida valoración de la RSC, aunque se aprecia como un número considerable de entidades empiezan a concebirla como un elemento a tener en cuenta. La citada situación contrasta con el caso de las SALs en las que sólo un 2,78 por ciento de las entidades que valoran a la RSC lo hacen con un grado de importancia elevado.

Gráfico 1: Valoración por tipos de sociedades de la responsabilidad social corporativa



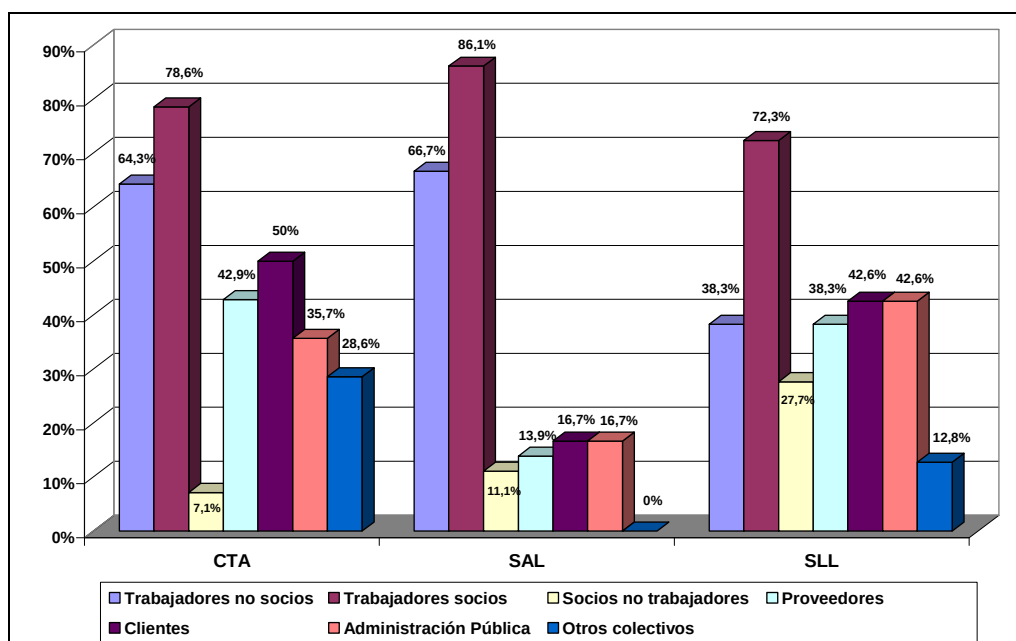
Es importante aumentar la conciencia de que la falta de comportamientos responsables de las empresas entraña considerables riesgos, vinculados con la explotación del medio ambiente y de las materias primas, la intervención de las empresas en la política, o la falta de respeto hacia las condiciones laborales. Por su parte un comportamiento socialmente responsable favorece los intereses de las empresas que desean materializar sus objetivos a largo plazo. Con ello una empresa que invierte requiere unas condiciones generales favorables y estables: seguridad jurídica y paz, una cooperación justa en el seno de la empresa, y un clima social favorable a las inversiones. Todas las empresas deben considerar el entorno social a la hora de tomar sus decisiones.

A pesar de la creciente mentalización por la RSC, el número de entidades que han publicado **memorias de** sostenibilidad es muy reducido. Este aspecto debe ser fomentado. En esta línea, aunque la RSC está establecida sobre una base de voluntariedad, diferentes colectivos abogan por una mayor regulación por parte de la Administración Pública. Para ello se han establecido acciones que buscan que las empresas con una mayor dimensión y las que coticen en mercados organizados tengan que publicar informes sobre RSC, pero no se han planteado para empresas de pequeña dimensión ni para autónomos.

Por lo que respecta a la fecha de publicación de estas memorias es bastante reciente, lo que pone de manifiesto que la preocupación por este tipo de problemas está aumentando en los últimos años. En cuanto al formato de publicación de estas memorias destaca el formato impreso, aunque cada vez está ganado más peso la utilización de un formato electrónico o la publicación simultánea en ambos formatos.

En cuanto a la **participación de los diferentes colectivos** en las acciones vinculadas con la responsabilidad social, se solicitaba indicar de 1 a 5 (5 es la mayor) el nivel de la misma para trabajadores socios, trabajadores no socios, socios no trabajadores, clientes proveedores y administración pública. De los resultados se desprende que son los socios, especialmente los trabajadores (para el 77,3 por ciento de las entidades encuestadas), los mayores partícipes de este tipo de acciones. A continuación destaca la participación de los trabajadores no socios, en el 52,6, lo que está en concordancia con el objetivo general de las empresas de trabajo en las que los aspectos laborales tienen una gran importancia. Los grados de participación descienden considerablemente en los restantes colectivos, siendo el más elevado el de los clientes, con un 35,1 por ciento.

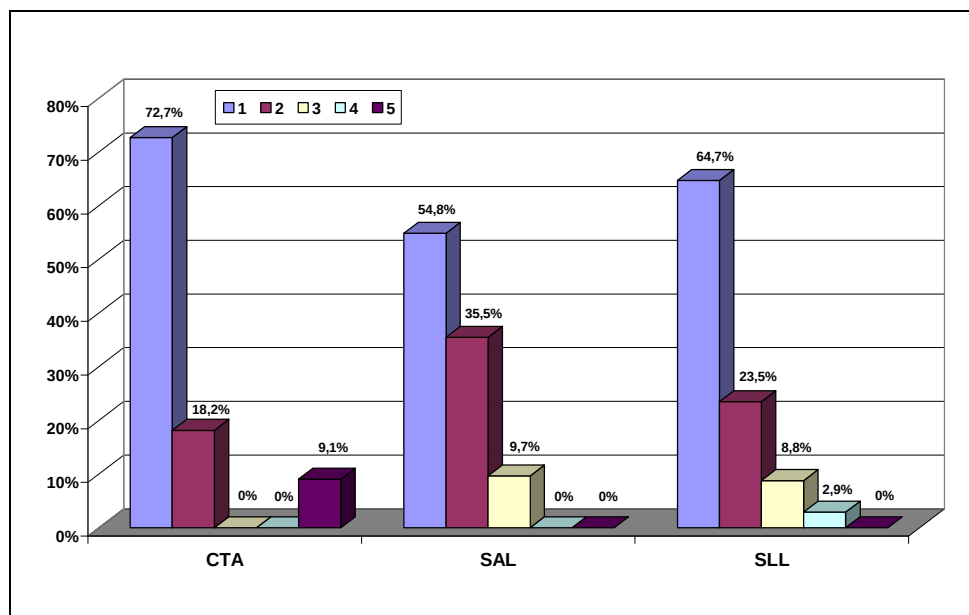
Al diferenciar entre los diferentes tipos societarios se aprecia que la participación por parte de los distintos colectivos mantiene una distribución similar aunque hay que mencionar la escasa participación de los socios no trabajadores en las SCTs con respecto a las sociedades laborales. Esta circunstancia (recogida solamente en un 7,1 por ciento de las SCTs), viene motivada por la prácticamente nula existencia de esta figura. La mayor participación de los socios propietarios de acciones o participaciones no laborales (hasta un 27 por ciento en las SLLs), pone de manifiesto la relación entre los diferentes colectivos de socios en este tipo de entidades. Esta participación no se refleja en los trabajadores autónomos por sus características especiales.

Gráfico 2: Participación de los diferentes colectivos vinculados con las sociedades en acciones RSC en los diferentes tipos de sociedades (CTA, SAL y SLL)

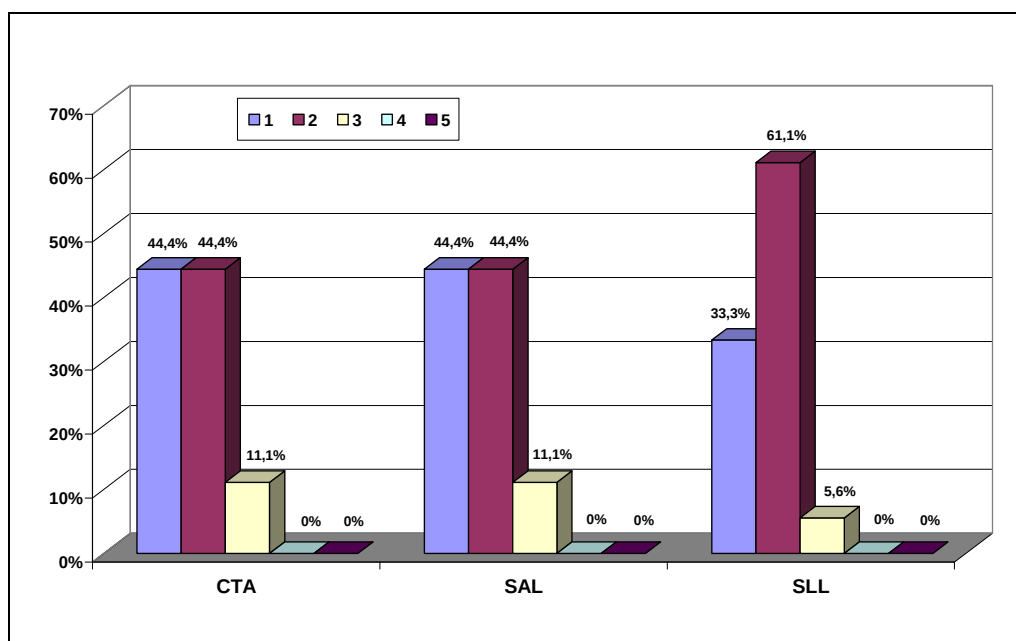
Analizando la valoración que realizan a los distintos colectivos únicamente las entidades que le asignan alguna participación, se obtiene la siguiente información:

- Los *socios trabajadores*, tal y como se ha mencionado, son el colectivo presente en un mayor número de acciones de RSC. Sin embargo, si se tiene en cuenta el grado de participación en las diferentes formas societarias se observa que entre el 82,9 y el 88,2 por ciento de las entidades manifiesta una participación reducida (grados 1 y 2).

Gráfico 3: Valoración de la participación de los trabajadores socios en acciones RSC en los diferentes tipos de sociedades

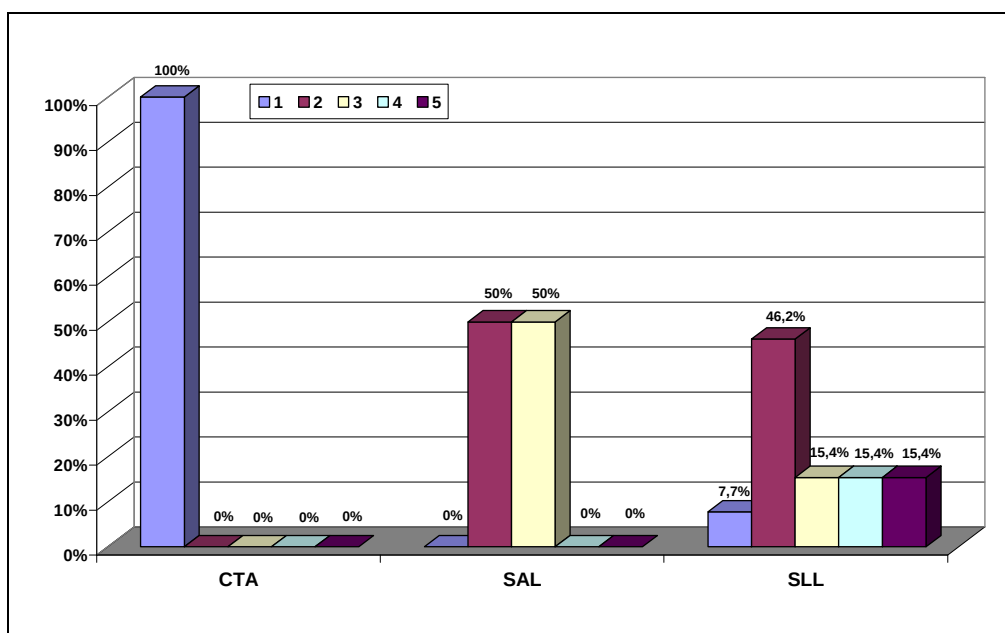


- En cuanto a los *trabajadores no socios*, aunque el número de entidades que manifiesta su participación en estas acciones es inferior que las que recogen a los trabajadores socios, el nivel de implicación es muy similar. En esta línea se manifiestan, dentro de los grados 1 y 2, entre el 88,8 y el 94,4 por ciento de las entidades. Esta circunstancia indica que muchas de estas medidas se extienden al resto de trabajadores de una forma muy similar a la de los propios socios trabajadores de las diferentes sociedades, buscando mejorar el clima laboral de las empresas.

Gráfico 4: Valoración de la participación de los trabajadores no socios en acciones RSC en los diferentes tipos de sociedades

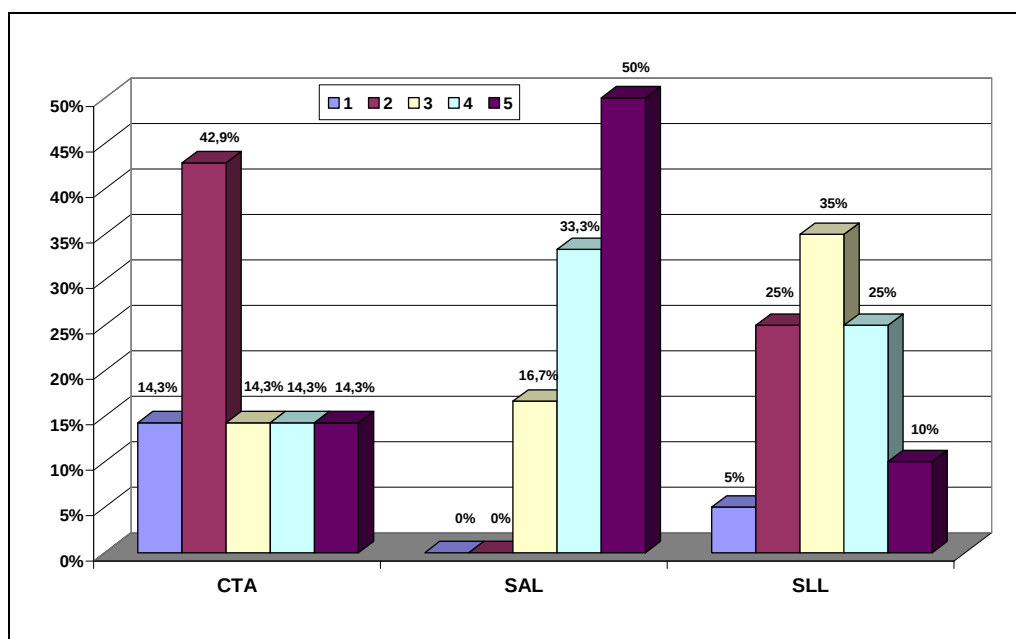
- En cuanto a los *socios que sólo aportan capital*, el porcentaje de entidades que manifiestan su participación en acciones de RSC se reduce a un 18,2 por ciento. En el nivel de participación, a la ya mencionada escasa participación en las SCTs, hay que añadir la unánime valoración en el grado inferior. El mayor valor se obtiene en las SLLs lo que indica que en este tipo de entidades la aplicación de medidas de RSC se extiende con más intensidad a los socios que solo aportan capital. Esta circunstancia tiene sentido si se considera que la reducida dimensión de estas entidades, con respecto a las SALs, supone una mayor importancia de este colectivo a la vez que repercute en un nivel de vinculación más elevado con los socios trabajadores.

Gráfico 5: Valoración de la participación de los socios no trabajadores en acciones RSC en los diferentes tipos de sociedades



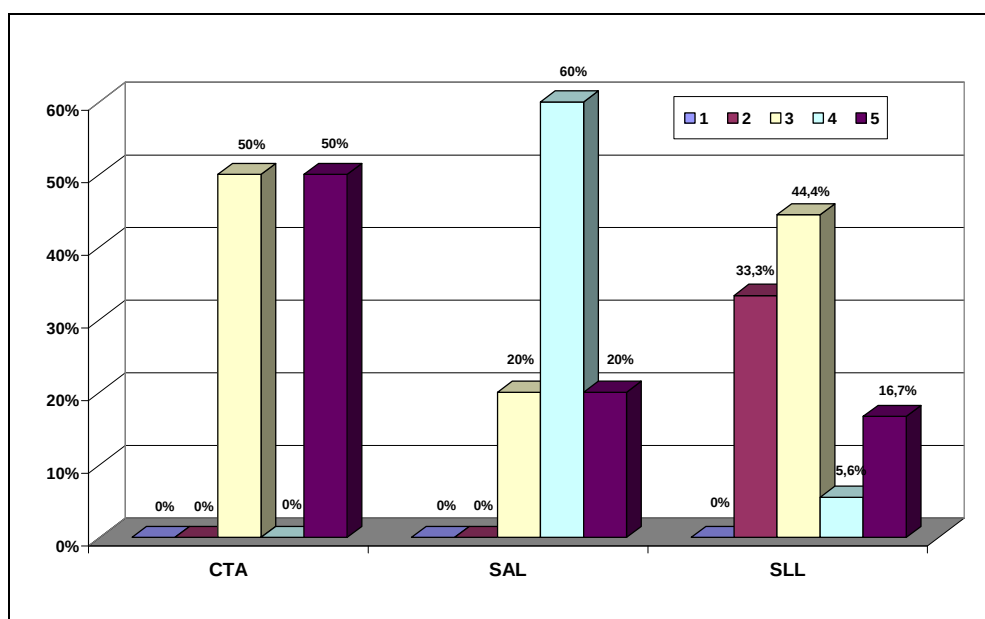
- En cuanto a los restantes colectivos participantes en el proceso productivo, hay unanimidad en una mayor participación de los *clientes* (en un 35 por ciento de las entidades) mientras que la de los proveedores es manifestada por el 27 por ciento de las sociedades. El nivel de participación asignado a ambos colectivos es bastante más alto que en los casos anteriores, destacando especialmente la participación de los clientes en las SALs, donde cerca de un 94 por ciento de las entidades que manifiestan su participación sitúan ésta entre los grados 4 y 5, indicando la utilización de la RSC como herramienta comercial. En este sentido a pesar de que una de las utilidades de la RSC es la obtención de información útil para la gestión de la empresa, predomina su utilización como sistema de comunicación. Con ello se busca destacar, de cara a sus clientes que la actividad realizada por la empresa es respetuosa con las cuestiones sociales y ambientales. Este último aspecto es especialmente destacado en aquellas actividades en las que la materia prima y el proceso de elaboración son elementos claves para determinar la calidad del producto final.

Gráfico 6: Valoración de la participación de los clientes en acciones RSC en los diferentes tipos de sociedades



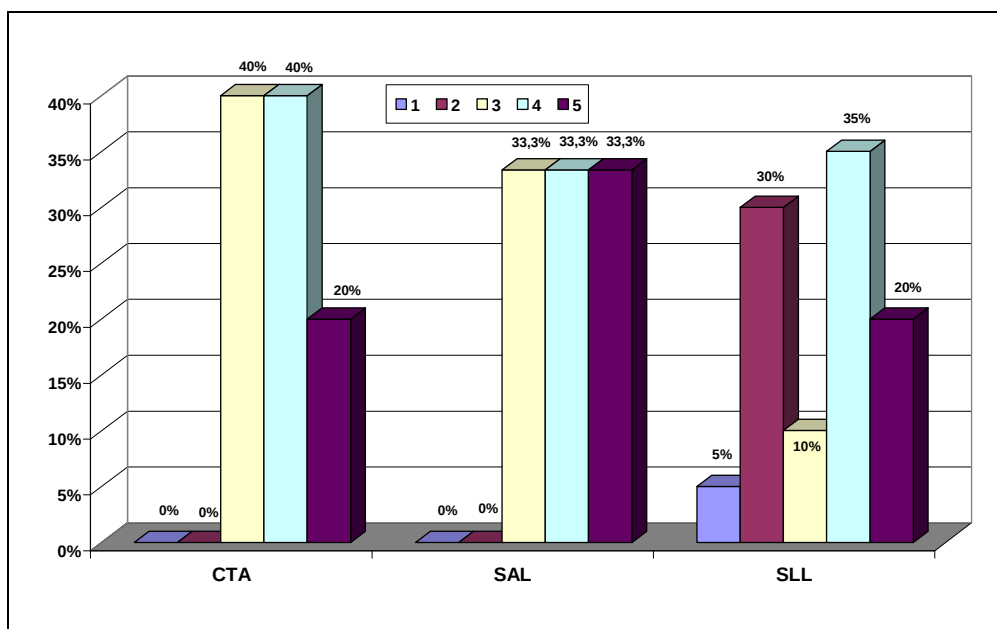
En cuanto a los proveedores, son también las SALs las que manifiestan un mayor nivel de participación (un 80 por ciento lo sitúan en los niveles 4 y 5). Este elevado peso se puede interpretar con una mayor implicación a la hora de contar con productos socialmente responsables como materias primas en el proceso productivo de este tipo de entidades.

Gráfico 7: Valoración de la participación de los proveedores en acciones RSC en los diferentes tipos de sociedades



- La administración pública aparece implicada en las acciones de RSC para un 30 por ciento de las entidades. El nivel de participación es bastante elevado ya que entre el 22,3 y el 80 por ciento de las entidades le asigna valores lo hace entre 4 y 5. Esta participación pone de manifiesto que las entidades de trabajo de la ciudad de Madrid son conscientes de la implicación y apoyo institucional de la Administración pública en el fomento de la RSC. Por último mencionar una pequeña participación de otros colectivos que sólo es recogida por un 10 por ciento de las entidades.

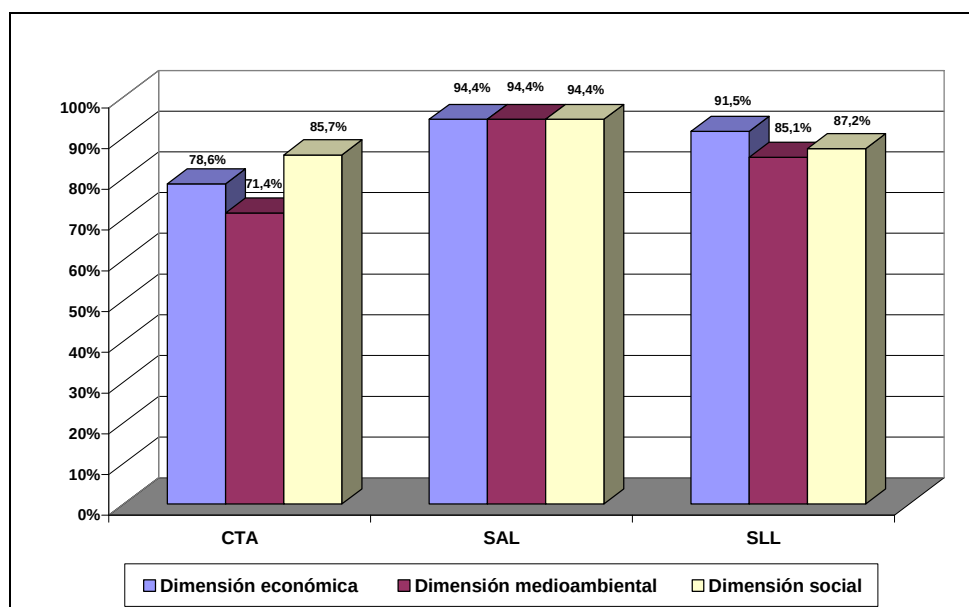
Gráfico 8: Valoración de la participación de la Administración Pública en acciones RSC en los diferentes tipos de sociedades



Por lo que respecta a la **importancia de las diferentes dimensiones** de la RSC se solicitó indicar de 1 a 5 (5 es la mayor) la importancia y preocupación que tienen las acciones sobre sostenibilidad vinculadas con las dimensiones económica, social y medioambiental. El resultado manifiesta que los tres aspectos tienen importancia para más del 86 por ciento de las entidades, siendo la dimensión económica la que despierta inquietud para un mayor número de entidades, concretamente un 90,7 por ciento seguida por la social (89,7 por ciento) y por la medioambiental (86,6 por ciento). Con ello queda patente como uno de los objetivos fundamentales de estas entidades asegurar las mejores condiciones tanto económicas como sociales.

La distribución por tipos societarios es muy similar, siendo en la SCTs en las que presenta valores inferiores.

Gráfico 9: Importancia y preocupación por las acciones de sostenibilidad según los distintos tipos de sociedades



En cuanto al grado de importancia que asignan a cada dimensión, se observa que las dimensiones que preocupan a un mayor número de entidades (la económica y la social) son a las que se les otorga un menor grado de importancia. Así, cerca del 80 por ciento de las entidades le otorgan una importancia comprendida en los niveles 1 y 2.

Gráfico 10: Valoración de la importancia y preocupación por la dimensión económica de las acciones de sostenibilidad según los distintos tipos de sociedades

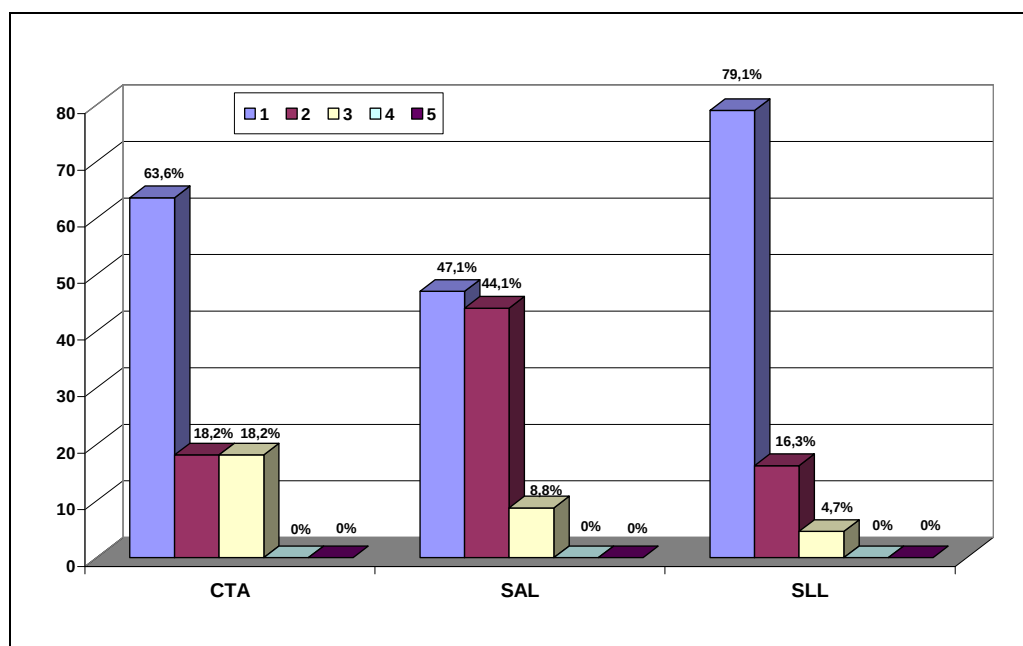
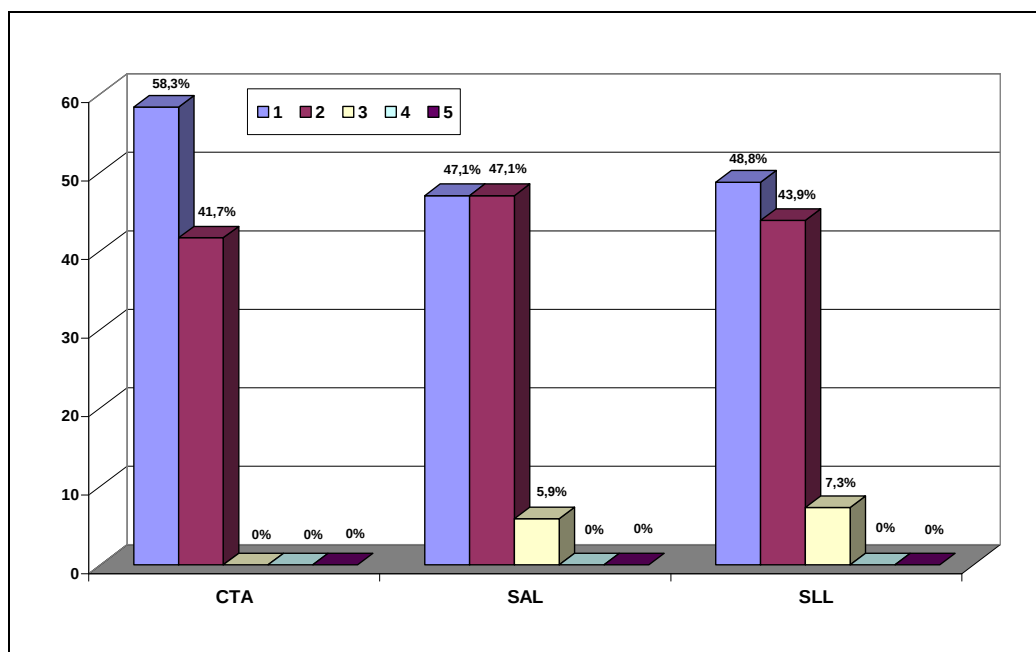


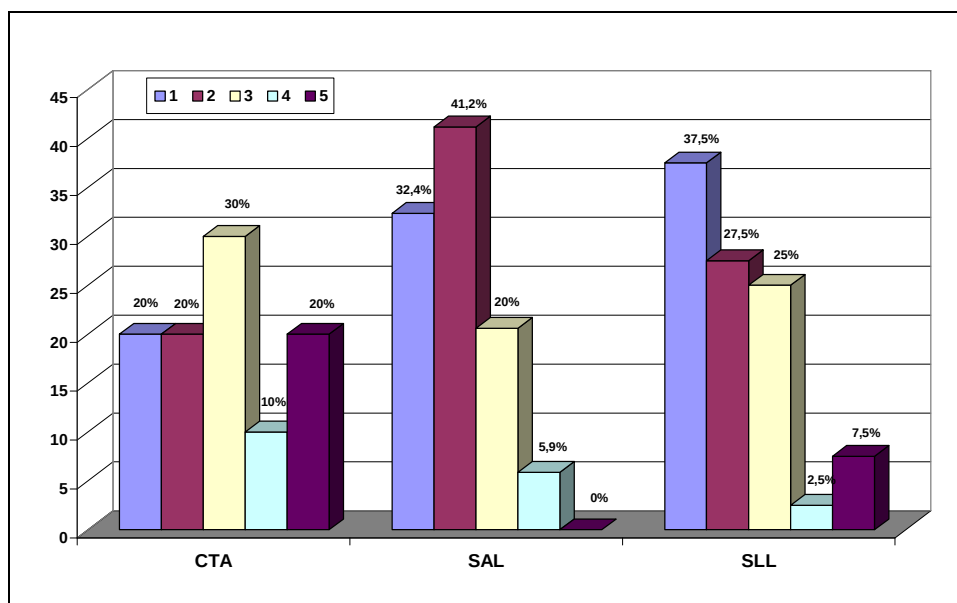
Gráfico 11: Valoración de la importancia y preocupación por la dimensión social de las acciones de sostenibilidad según los distintos tipos de sociedades



Por su parte, los aspectos ambientales, aunque preocupan a un menor número de entidades, lo son con una mayor valoración que en las restantes dimensiones. Destaca el caso de las SCTs que asignan valores entre 4 y 5 en el 30 por ciento de las entidades que manifiestan preocupación por estos temas. Esta circunstancia parece indicar que los aspectos ambientales juegan un papel especialmente importante para las sociedades cuyo proceso

productivo se encuentra más ligado con actividades en las que la calidad de las materias primas o de los procesos productivos, juega un papel fundamental.

Gráfico 12: Valoración de la importancia y preocupación por la dimensión medioambiental de las acciones de sostenibilidad según los distintos tipos de sociedades



4. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones extraídas del trabajo, en lo que respecta la valoración de las empresas de economía social sobre la responsabilidad social corporativa han sido las siguientes:

- Se han detectado por parte de las entidades encuestadas problemas para identificar los aspectos vinculados con la RSC. Así, en muchas ocasiones las entidades analizadas realizan acciones vinculadas con la responsabilidad social pero no las identifican con ella.
- Aunque el número de empresas de trabajo de la Ciudad de Madrid preocupadas por la RSC es elevado (94,5 por ciento), la valoración realizada por la misma es bastante reducida (el 64 por ciento le asignan un valor entre 1 y 2 y sólo el 16,09 por ciento valores entre 4 y 5). Esta circunstancia indica que existe una preocupación por la RSC, aunque es necesaria una mayor concienciación en cuanto a su importancia, especialmente como elemento para la creación de valor en la empresa a largo plazo.

- La publicación de memorias de sostenibilidad o información destacable, en cualquiera de sus formatos, es uno de los aspectos que debe potenciarse, ya que el número de entidades que las publican es muy reducido. Ahora bien, muy probablemente dichas Memorias de Sostenibilidad, para ser viables en el ámbito de las estructuras empresariales analizadas en este estudio (pequeñas empresas y autónomos, principalmente), deben adquirir un formato y dimensión radicalmente distinto a los habituales en las grandes empresas. Por ello, pueden consistir en una mera enumeración de actuaciones e incluso de intenciones que la empresa realiza o plantea en el desarrollo de su actividad cotidiana.
- En cuanto a los distintos tipos de socios y trabajadores se observa que el colectivo que participa en acciones de RSC, en un mayor número de empresas, es el de los socios trabajadores, lo que deriva de la propia naturaleza de las entidades analizadas, basadas en la doble condición de socio y trabajador. Los trabajadores no socios le siguen en importancia, lo que indica que muchas de las medidas aplicadas a los trabajadores socios se extienden a los asalariados mejorando con ello el clima laboral. Sin embargo, la importancia que se asigna a su participación en ambos tipos de trabajadores es bastante más reducida que la que se otorga a otros colectivos. Por su parte la participación de los socios no trabajadores es bastante más reducida especialmente en las SCTs en las que se trata de una figura casi inexistente.
- En los restantes colectivos destaca la participación de los clientes tanto en número como en valoración. Esta circunstancia pone de manifiesto la utilización de la RSC como herramienta comercial con el fin de comunicar a sus clientes que su actividad es respetuosa con los aspectos de la RSC.
- El porcentaje de entidades analizadas que indican una participación de la administración pública es de algo más del 30 por ciento, aunque entre las entidades que manifiestan esta participación la valoración de la misma es muy elevada. Esta circunstancia indica que muchas de las entidades no conocen o no identifican con la RSC las actuaciones promovidas desde la Administración Pública, pero que aquellas que sí lo hacen las valoran de forma muy importante.
- La RSC es valorada en alguna de sus tres dimensiones por más del 85 por ciento de las entidades en un ejemplo más de la concienciación por este tipo de cuestiones. Las dimensiones valoradas por un mayor número de entidades son la

económica y la social, aunque es la medioambiental la que presenta mayores niveles de importancia entre las entidades que muestran preocupación por las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- CARROLL, A.B. Corporate Social Responsibility. Evolution of a Definitional Construct. *Business&Society*, V. 38(3). 1999, p. 268-295.
- CASTILLO, A. *La responsabilidad social de la empresa en el contexto social: su articulación, gestión y control*. Tesis Doctoral, Universidad de Málaga, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. 1985.
- CECU. *La opinión y valoración de los consumidores sobre la responsabilidad social de la empresa en España*. Madrid: CECU, 1985.
- COMISIÓN DE LA COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. Poner en práctica la asociación para el crecimiento y el empleo: Hacer de Europa un polo de excelencia de la responsabilidad social de las empresas* COM (2006) 136 final, Bruselas 22 de marzo de 2006.
- COMUNIDADES EUROPEAS. *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el Libro Verde – Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas* D.O.C.E. C de 27 de mayo de 2002.
- CUESTA DE LA, M.; VALOR, M.; SANMARTIN, S. *Inversiones éticas en empresas socialmente responsables*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2002.
- CUESTA, DE LA, M.; VALOR, C. Fostering corporate social responsibility through public initiative: from the EU to the Spanish case. *Journal of Business Ethics*, 55-3, 2004, p. 275-29.
- DOMINI SOCIAL INVESTMENT. *2000 Social screening criteria*, Estados Unidos: Domini Social Investment, 2000.
- ESPAÑA: LEY 27/1999, de 16 de julio, *de Cooperativas*, B.O.E. N. 170, de 17 de julio.
- GARCIA-GUTIÉRREZ FÉRNANDEZ, C. Análisis de la rentabilidad económica y financiera de los socios de las cooperativas: La influencia de una rentabilidad en la otra y la

aplicación del criterio (principio) de justicia -que no de solidaridad- en la distribución de la ganancia real, *Revista Europea de Economía de la Empresa*, Vol. 1, nº. 2.

GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, C. El problema de la doble condición de socios-trabajadores (socios-proveedores y socios -consumidores) ante la gerencia de la empresa cooperativa. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº. 56 y 57, 1988-1989.

GLOBAL REPORTING INITIATIVE. Guía para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad. Holanda: Global Reporting Initiative, 2006. Disponible en Internet: <http://www.globalreporting.org/> INSTITUTO ETHOS. *Indicadores ETHOS de responsabilidad social empresarial 2006*.

Brasil: Instituto Ethos, 2006. Disponible en Internet: <http://www.ethos.org.br>

LEWIS, A. *Moral, markets and Money*. Londres: Prentice Hall, 2002.

MORALES GUTIÉRREZ, A.C.: *La cooperativa como realidad social, ideológica y económica*. Córdoba: Colección Tesis Doctorales, Publicaciones ETEA, 1991.

SOCIAL INVESTMENT FORUM. *Reports on Socially Responsible Investing Trends in the United States*. Washington: SIF Industry Research Program, 2004. Disponibles en Internet: <http://www.socialinvest.org/resources/research>

VALOR MARTÍNEZ, C.; PALOMO ZURDO, R.J. Las empresas de participación y la inversión socialmente responsable: efectos de los criterios de regulación y asimetrías de información. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, 80, 2003, p. 107-124.

VALOR, C; GARCÍA, J.C; ISABEL D; ITURRIOZ, J; MATEU, J.L; MERINO, A; PALOMO R. *Inversión Socialmente responsable en las entidades financieras de Economía Social*. Madrid: Universidad CEU-San pablo, Madrid, 2005.

LA LIMITACIÓN DE LAS BASES IMPONIBLES DEL IBI RÚSTICO PARA LAS COOPERATIVAS AGRARIAS EN EL RÉGIMEN FISCAL DE COOPERATIVAS Y SU NECESARIA REFORMA¹

POR

Sergio MARÍ VIDAL²

RESUMEN

Las sociedades cooperativas en España, al igual que en otros países, vienen gozando de unos beneficios tributarios en virtud de la decidida protección que el legislador les ha querido conferir. La normativa actualmente vigente en España es la Ley de Régimen Fiscal de Cooperativas (LRFC), que establece diferentes niveles de beneficios en función del grado de protección que otorga a la cooperativa. En el caso de las cooperativas agrarias se establecen ciertos requisitos para alcanzar el mayor grado de protección, entre los que se encuentra que la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) correspondiente a los bienes de naturaleza rústica, dentro del ámbito geográfico de actuación de la sociedad, no exceda de 39.065,79 €.

En el presente trabajo se analiza si la no actualización de ese límite desde la promulgación de la LRFC en 1990 puede suponer un problema para el cumplimiento del mismo por parte de las cooperativas agrarias para seguir gozando de la especial protección.

En este sentido se pondrá de manifiesto cómo los valores catastrales (que determinan la base imponible del IBI de los inmuebles de naturaleza rústica) se han venido actualizando

¹ Este trabajo se enmarca dentro de un Convenio de Colaboración firmado con la Confederación de Cooperativas Agrarias de España.

² Profesor Titular de Universidad. Centro de Investigación en Gestión de Empresas (CEGEA). Universidad Politécnica de Valencia. smari@cegea.upv.es

anualmente, con el consiguiente incremento de los mismos y por tanto se hace necesaria la reforma del límite fijado en la LRFC.

Palabras Clave: Fiscalidad de cooperativas, Actualización valor catastral.

LIMITATION OF THE TAX BASE ON THE LAND TAX FOR AGRICULTURAL COOPERATIVES IN THE COOPERATIVE TAX SYSTEM, AND IT'S NECESSARY REFORM.

ABSTRACT

Cooperatives in Spain, as in other countries, have been enjoying tax benefits under the protection that legislator intended to confer on them. The legislation currently in force in Spain is the Cooperative Tax System (CTS), which provides different levels of benefits depending on the degree of protection afforded to the cooperative. In the case of agricultural cooperatives certain requirements are established to achieve the highest degree of protection, which is the Tax Base on the Land Tax. It can't exceed € 39,065.79.

In the present paper we analyze whether the failure to update this limit since the publication of the CTS in 1990 can be a problem for the performance thereof by the agricultural cooperatives to continue to enjoy special protection.

In this sense we will show how cadastral values (which determine the tax base of the Land Tax) have been updated annually, with their consequent increase and therefore it becomes necessary to reform this limit in CTS.

Keywords: Taxation on cooperatives. Cadastral value readjustment.

1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades cooperativas en España gozan de un régimen de especialidades tributarias, la Ley 20/1990 de Régimen Fiscal de Cooperativas (LRFCA), que las diferencian del resto de sociedades. Esta Ley constituye un conjunto de disposiciones que regulan técnicamente la aplicación de las normas tributarias de carácter general en este tipo de sociedades, atendiendo a sus especificidades que se derivan del hecho de su diferenciación en su regulación societaria, además de establecer un conjunto de bonificaciones fiscales para las cooperativas que cumplan determinados requisitos (Juliá Igual J.F., y Server Izquierdo R.J., 1996).

Este tratamiento fiscal especial parece lógico si recordamos que es España uno de los países donde se recoge el fomento cooperativo en el artículo 129.2 de su constitución (De Luís Esteban J.M., 1987), y que en el conjunto de países de la U.E. las cooperativas en determinados supuestos y actividades gozan en mayor o menor medida de una serie de beneficios o incentivos fiscales. Pero no es esta la única razón que justifica este tratamiento. También nos encontramos con razones históricas o tradicionales. No en vano, la existencia de normas tributarias de específica aplicación a las cooperativas se remonta a los primeros años del siglo XX constituyendo la Ley de 27 de marzo de 1900, reguladora de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, la primera norma que otorga determinados beneficios fiscales a las cooperativas de crédito, producción y consumo de las clases obreras al eximirles del pago de este tributo (García Calvente Y., y Garijo M.R., 2005). En relación con las cooperativas agrarias, la Ley de Sindicatos Agrícolas de 1906, que puede considerarse el origen del cooperativismo agrario en España preveía determinadas ventajas fiscales para estas entidades (Marí Vidal S, y Juliá Igual J.F., 2001).

La Ley de RFA establece una clasificación en orden al grado de protección fiscal de las cooperativas:

- a) Cooperativas protegidas, que constituyen el primer grado de protección e implican una serie de beneficios tributarios.
- b) Cooperativas especialmente protegidas, a las que se atribuye el mayor grado de protección fiscal y más ventajas fiscales.

No obstante, también resulta de aplicación para las cooperativas no protegidas, que son las que incurren en causa de pérdida de la protección y a las que únicamente se les aplicará el conjunto de normas técnicas de aplicación del Impuesto sobre Sociedades a cooperativas, tributando al tipo general por la totalidad de sus resultados.

Entre los incentivos fiscales que otorga la norma nos encontramos beneficios en el Impuesto sobre Sociedades, tributos locales y del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Mas Ortiz A. y Cintado Canto F.J, 2007). No es el objetivo de este trabajo enumerar estos beneficios, por lo que únicamente destacaremos los más importantes:

En relación con el Impuesto sobre Sociedades, las cooperativas protegidas aplicarán un tipo de gravamen del 20% para los resultados clasificados como cooperativos, debiendo aplicar el tipo general al resto de resultados. Además, pueden aplicar la libertad de amortización para los activos fijos nuevos adquiridos en los tres primeros años desde su inscripción en el Registro. En el caso de las cooperativas especialmente protegidas, además de los beneficios ya mencionados disfrutaban de una bonificación del 50% de la cuota íntegra.

En relación con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las cooperativas protegidas disfrutaban de la exención en este impuesto por determinados actos tasados que pueden realizar a lo largo de su vida, ampliándose este listado en el caso de cooperativas especialmente protegidas.

Finalmente, en relación con los beneficios en los tributos locales, tanto las cooperativas protegidas como las especialmente protegidas tienen determinadas exenciones en impuestos como el Impuesto de Actividades Económicas, en los casos en los que sea de aplicación, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y otros. No obstante, la aplicación de estos impuestos puede depender del tipo de cooperativa (agraria, explotación comunitaria de la tierra, viviendas, etc.) o en algunos casos del ente local del que dependa dicho impuesto (García Calvente Y., y Garijo M.R., 2005).

Las sociedades cooperativas, que se ajusten a los principios y disposiciones de la Ley General de Cooperativas o las de las comunidades autónomas, tendrán la consideración de fiscalmente protegidas siempre que no incurran en ninguna de las causas de pérdida de dicha

condición (art. 13 LRFC), que fundamentalmente se refieren al cumplimiento del régimen económico de la legislación cooperativa, como puede ser lo referente a los Fondos de Reserva Obligatorio y Educación y Promoción, aportaciones a capital social, retornos, y causas de disolución en que toma los límites de la Ley General de Cooperativas.

La condición de especial protección, se reduce a determinadas clases de cooperativas en las que además se cumplen ciertas condiciones relativas a su base social, esto es, a la actividad y condición económica de sus socios.

Las cooperativas que pueden en principio gozar de la especial protección son, de acuerdo con el art. 7º de la LRFC:

- Cooperativas de trabajo asociado.
- Cooperativas agrarias.
- Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.
- Cooperativas del mar.
- Cooperativas de consumidores y usuarios.

Centrándonos en el caso de las cooperativas agrarias, para gozar de la calificación de especialmente protegidas deben cumplir con las condiciones siguientes, que se refieren al límite de operaciones con terceros y a que sus socios sean básicamente pequeños y medianos agricultores (Juliá Igual J.F. et al, 1999):

- En cuanto al límite de las operaciones con terceros, se fijan en el 5%, o hasta el 40% si se indica expresamente en los Estatutos. Por Ley 24/2005 de reformas para el impulso a la productividad se exceptiona el suministro de gasóleo B a terceros no socios sin límites y sin perder la condición de especialmente protegida. No obstante, está pendiente la reforma de este último punto, como consecuencia de la Decisión de la Comisión de 15 de Diciembre de 2009 relativa a las medidas de apoyo al sector agrícola aplicadas por España tras la subida del coste del combustible.
- En cuanto a sus socios, sólo lo pueden ser las personas físicas titulares de explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas o mixtas situadas dentro del ámbito geográfico de actuación fijado en sus estatutos, otras cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra, SAT, entes públicos o sociedades donde

participen mayoritariamente entes públicos, asimismo las comunidades de bienes o derechos que estén integradas por personas físicas.

- En relación con el nivel económico de la actividad de sus socios, se fija como límite que la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) correspondiente a los bienes de naturaleza rústica, dentro del ámbito geográfico de actuación de la sociedad, no exceda de 6.500.000 ptas. (39.065,79 €); cuando los socios sean a su vez sociedades cooperativas o SAT el límite se refiere a cada uno de sus respectivos socios. No obstante pueden existir algunos socios que superen dicho límite, siempre y cuando no exceda el conjunto de sus bases del 30% de la suma de las del resto de socios.
- En el caso de la ganadería independiente, las ventas individuales de los socios no pueden superar el límite establecido para poder acogerse al método de Estimación Objetiva Singular en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), admitiéndose también la concurrencia de socios por encima de dicho límite, siempre y cuando el conjunto de las ventas de los que superen éste no exceda del 30% de la suma de los restantes. Lógicamente la referencia a la Estimación Objetiva Singular debe entenderse hecha al Régimen de Estimación Objetiva que la sustituye desde la aprobación la Ley 40/1998 del IRPF.

De los requisitos antes mencionados nos centraremos únicamente en el relacionado con las bases imponibles del IBI, por entender que es el que puede resultar discriminatorio para las cooperativas al establecer un importe fijo que no puede sobrepasarse. El resto de requisitos son fijados como porcentajes o como límites fijados en otras normativas que pueden, y de hecho se actualizan a través de las mismas.

Así pues, el objetivo que nos planteamos en este trabajo es comprobar si la no actualización del límite fijado por la normativa de régimen fiscal de cooperativas puede tener incidencia en la clasificación fiscal de las cooperativas agrarias, de modo que una cooperativa especialmente protegida pueda perder esa especial protección por sobrepasar este límite.

2. DETERMINACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

El artículo 66 de de esta misma Ley establece que la base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario.

El valor catastral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, es el determinado objetivamente para cada bien inmueble a partir de los datos obrantes en el Catastro Inmobiliario y está integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones.

Asimismo, el artículo 32 de este RDL 1/2004, establece en relación con la actualización de valores catastrales que: *1. Las leyes de presupuestos generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación de coeficientes, que podrán ser diferentes para cada clase de inmuebles. 2. Asimismo, las leyes de presupuestos generales del Estado podrán fijar coeficientes de actualización por grupos de municipios, que se determinarán en función de su dinámica inmobiliaria, de acuerdo con la clasificación de los mismos que se establezca reglamentariamente. Estos coeficientes se aplicarán sobre los valores catastrales actualizados conforme al apartado 1.*

Finalmente, en la Disposición transitoria segunda relativa a la Valoración catastral de bienes inmuebles rústicos, se señala que *lo establecido en el título II de esta ley (Ley de Catastro Inmobiliario) para la determinación del valor catastral queda en suspenso respecto a los bienes inmuebles rústicos hasta que mediante ley se establezca la fecha de su aplicación.*

Hasta ese momento, el valor catastral de los referidos bienes será el resultado de capitalizar al tres por ciento el importe de las bases liquidables vigentes para la exacción de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria correspondiente al ejercicio 1989, obtenidas mediante la aplicación de los tipos evaluatorios de dicha Contribución, prorrogados en virtud del Real Decreto Ley 7/1988, de 29 de diciembre, o de los que se hayan aprobado posteriormente en sustitución de ellos, y sin perjuicio de su actualización anual mediante los coeficientes establecidos y los que establezcan las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, una vez incorporadas las alteraciones catastrales que hayan experimentado o experimenten en cada ejercicio.

Así pues, a la vista de todo lo anterior, no cabe duda de que los valores catastrales de los bienes inmuebles de naturaleza rústica se vienen actualizando y revisando continuamente, bien de forma directa, o a través de la Ley General de Presupuestos, y por tanto, las bases imponibles en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

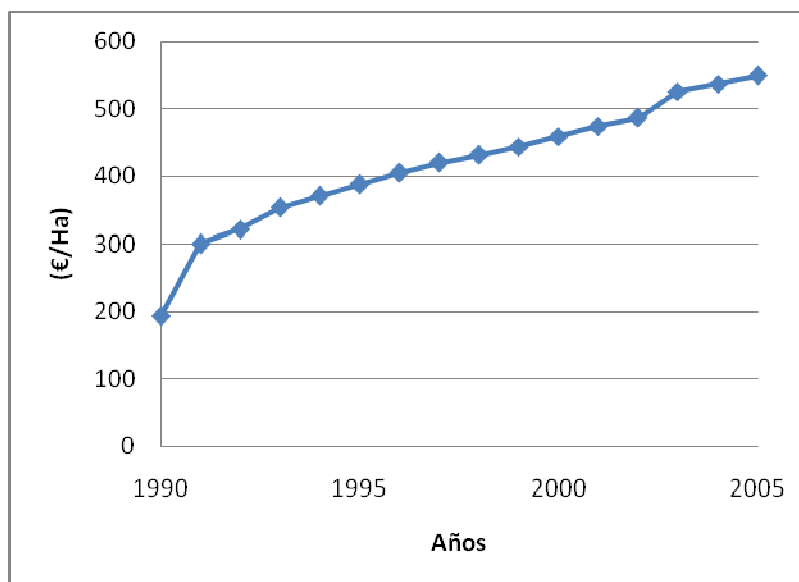
3. EVOLUCIÓN DE LAS BASES IMPONIBLES EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA RÚSTICA

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior del presente trabajo, las bases imponibles en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles han venido actualizándose por aplicación de la normativa que le afecta a lo largo de los años en que este impuesto se viene aplicando. Lo que nos planteamos en este punto es cuantificar dichas actualizaciones para poder determinar la importancia de las mismas.

En el gráfico 1 se observa la evolución del valor catastral de los inmuebles de naturaleza rústica (en euros) por unidad de superficie (Hectárea) en el total nacional. Como puede observarse, el crecimiento del valor catastral ha sido continuo a lo largo de los 16 años incluidos en el gráfico, pasando de un valor cercano a los 200 €/Ha a otro próximo a los 550 €/Ha., lo que supone un incremento del 185% entre 1990 y 2005 (último año del que disponemos en las series históricas de la Dirección General del Catastro). Si analizamos este incremento de forma anual, podemos comprobar que salvo en 1991 en el que se produce un incremento del 55% respecto al valor catastral por hectárea de 1990, el resto de la serie mantiene unos incrementos anuales más o menos constantes, con un valor medio del 4,44%,

lo que resulta acorde con la actualización de los valores catastrales de los inmuebles de naturaleza rústica recogidos en la normativa analizada en el epígrafe anterior.

Gráfico 1. Evolución del valor catastral de los inmuebles de naturaleza rústica (en euros) por unidad de superficie (Hectárea).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General del Catastro (2010).

El fuerte incremento registrado en el año 1991 tiene su justificación en la actualización de los valores catastrales de los inmuebles de naturaleza rústica que fijó la Ley 31/1990, de presupuestos general del Estado para 1991, que en su artículo 70 estableció que: “Uno. Para el período impositivo de 1991 los valores catastrales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles serán los correspondientes al ejercicio de 1990, incrementados de la siguiente forma:

- a) A los valores catastrales de los bienes inmuebles de naturaleza rústica se les aplicará un coeficiente de actualización del 50 por 100”

Llegados a este punto resulta imprescindible señalar que estas actualizaciones del valor catastral analizadas lo son, como ya se ha indicado, para el total de España. Sin embargo, es necesario estudiar si realmente representan una buena medida de lo que ha ocurrido en cada Comunidad Autónoma y en cada Municipio. Y ello a pesar de que la determinación del valor catastral no queda en manos de los Municipios, sino que es la Dirección General del Catastro la que debe fijar el valor catastral de los bienes inmuebles que forman parte del correspondiente padrón municipal. Es por ello que cabría pensar que la

actualización de esos valores debería ser lineal para todas las Comunidades Autónomas y Municipios. Sin embargo como podemos ver a continuación, esto no es así.

La tabla 1 muestra los resultados obtenidos para el incremento de los valores catastrales por unidad de superficie para el mismo período que el estudiado en el caso del total de España. No cabe duda que a la vista de los mismos la respuesta a la pregunta que nos hacíamos anteriormente es clara: la distribución geográfica de los incrementos en los valores catastrales de los bienes inmuebles de naturaleza rústica no es uniforme a lo largo de todo el territorio español.

Tabla 1. Incremento del valor catastral por unidad de superficie en el período 1990 – 2005 por Comunidad Autónoma.

Comunidad Autónoma	Incremento Valor catastral por Ha. (1990-2005)
Andalucía	198%
Aragón	167%
Asturias	140%
Baleares	106%
Canarias	239%
Cantabria	153%
Castilla La Mancha	202%
Castilla León	176%
Cataluña	207%
Comunidad Valenciana	162%
Extremadura	167%
Galicia	200%
La Rioja	162%
Madrid	92%
Murcia	227%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General del Catastro (2010).

Como podemos comprobar, la variabilidad en las actualizaciones de los valores catastrales es más que notable, destacando en la parte baja la Comunidad de Madrid con un porcentaje de actualización del 92% y en la parte alta la Comunidad de Canarias con un porcentaje del 239%, lo que supone una diferencia de 147 puntos porcentuales. Asimismo, en aquellas Comunidades Autónomas con un mayor peso del sector agrario en relación al Producto Interior Bruto, como son Extremadura, Castilla La Mancha y Castilla León, por citar algunas, los porcentajes de actualización son igualmente importantes, habiéndose prácticamente triplicado el valor catastral por hectárea en el período analizado.

El análisis realizado de variabilidad del porcentaje de actualización, puede repetirse del mismo modo a nivel de los municipios capitales de provincia, ocurriendo algo similar (tabla 2). El incremento porcentual medio en el período analizado se sitúa en el 158%, pero con una desviación típica de 145 puntos porcentuales, lo que da una idea de la variabilidad de este incremento.

Tabla 2. Incremento del valor catastral por unidad de superficie en el período 1990 – 2005 por Municipio capital de provincia.

Municipio	Incremento V.C. por Ha. (1990-2005)	Municipio	Incremento V.C. por Ha. (1990-2005)	Municipio	Incremento Valor catastral por Ha. (1990-2005)
Albacete	345%	Huelva	195%	Palma de Mallorca	41%
Alicante	125%	Huesca	107%	Pontevedra	194%
Almería	286%	Jaén	381%	Salamanca	111%
Ávila	177%	La Coruña	-58%	Santa Cruz de Tenerife	169%
Badajoz	167%	Las Palmas de G. C.	40%	Santander	-25%
Burgos	79%	León	8%	Segovia	153%
Cáceres	81%	Lérida	229%	Sevilla	36%
Cádiz	863%	Logroño	143%	Soria	101%
Castellón de la Plana	83%	Lugo	286%	Tarragona	70%

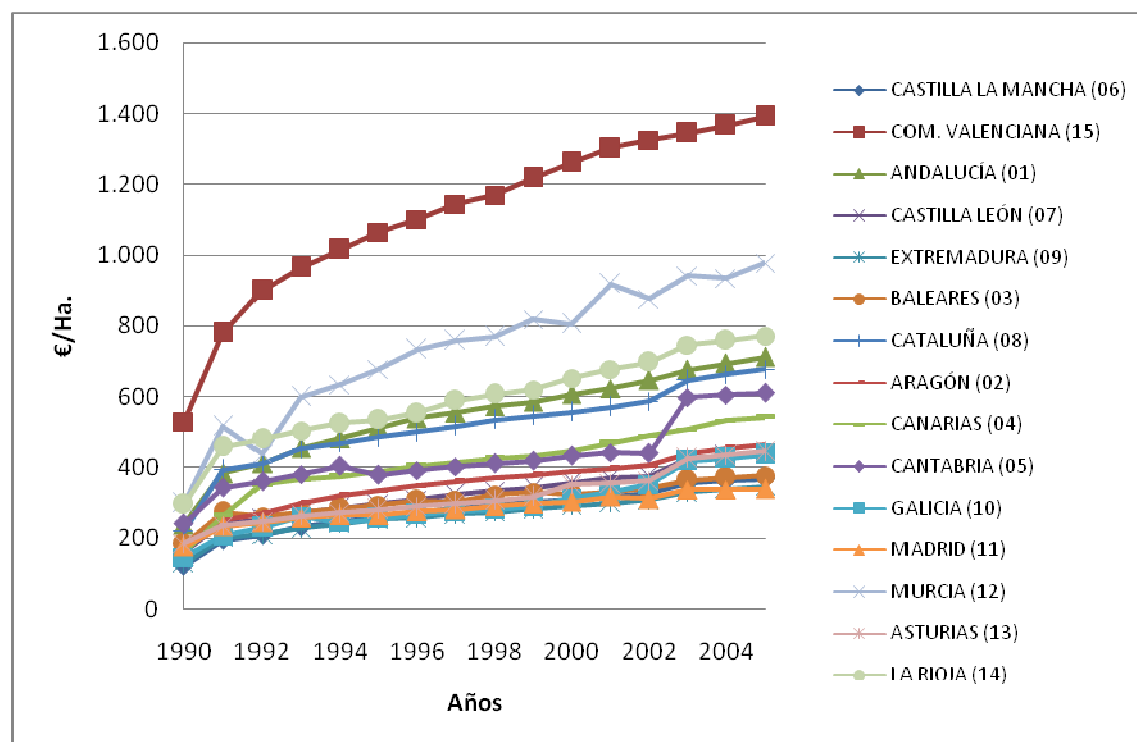
Ciudad Real	432%	Madrid	86%	Teruel	164%
Córdoba	169%	Málaga	105%	Toledo	163%
Cuenca	178%	Murcia	57%	Valencia	183%
Gerona	273%	Orense	129%	Valladolid	71%
Granada	94%	Oviedo	107%	Zamora	99%
Guadalajara	217%	Palencia	77%	Zaragoza	111%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General del Catastro (2010).

A nivel de todos los municipios españoles los resultados son todavía mucho más llamativos. Nos encontramos desde municipios donde el valor catastral por hectárea incluso ha disminuido, a otros en los que ha aumentado más de un 1.000%.

Otro de los aspectos a analizar es la disparidad que se produce en los valores catastrales por hectárea entre unas Comunidades Autónomas y otras (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de los valores catastrales por hectárea para cada Comunidad Autónoma.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General del Catastro (2010).

En el gráfico 2 podemos observar como los valores catastrales por hectárea en el caso de la Comunidad Valenciana son muy superiores a los del resto de Comunidades Autónomas para todos los años analizados, situándose en el extremo contrario la Comunidad de Madrid o Extremadura. La diferencia llega a cuadruplicarse en el caso del año 2005. No obstante, aunque con las diferencias ya señaladas anteriormente, la evolución del incremento de los valores catastrales es constante en todas las Comunidades Autónomas, observándose un crecimiento continuo del mismo a lo largo del todo el período. Cabe señalar el caso de Cantabria que en el año 2003 se produce un repunte del valor catastral por hectárea de casi un 36% respecto a 2002. El caso de Murcia también resulta curioso por cuanto su crecimiento a lo largo de los años es más errático que el del resto.

No obstante, en principio esta gran disparidad de valores debería deberse a modificaciones de las características de los bienes inmuebles de naturaleza rústica que conforman los padrones municipales, como puede ser la alteración en los aprovechamientos de los mismos, por ejemplo, por cambios en los cultivos.

En cualquier caso, los resultados obtenidos obligan a cuestionarnos la utilización de un criterio como este en una normativa de ámbito estatal como la que aquí estamos analizando, pues puede implicar consecuencias importantes (la pérdida de la especial protección) entre una cooperativa y otra por el simple hecho de estar en Comunidades Autónomas diferentes, o incluso en localidades diferentes.

CONCLUSIONES

La limitación en las bases imponibles en el IBI de los socios de cooperativas agrarias calificadas como especialmente protegidas se justificaba en la necesidad de asegurar que los socios de las cooperativas a las que se otorgaba una especial protección fueran pequeños agricultores.

Así, para el total nacional, con un valor catastral medio en 1990 de 193 €/Ha., la dimensión máxima de la explotación del agricultor para cumplir ese límite se cifraba en 202 Ha. En 2005, con un valor catastral de 549 €/Ha., esta dimensión se reduce a 71 Ha. Estas extensiones, en determinadas Comunidades Autónomas son aún más pequeñas, como el caso

extremo de la Comunidad Valenciana donde se pasa de una dimensión media de 74 Ha. en 1990 a otra de 28 Ha. en 2005.

Esto es, en una coyuntura económica en la que se hace necesario en general una mayor dimensión empresarial (a todos los niveles), nos encontramos con una normativa que no hace sino exigir cada vez menores dimensiones de los socios de la cooperativa agraria, si no quiere perder su especial protección.

Ante esto, parece necesario revisar la limitación en las bases imponibles en el IBI de los socios de cooperativas agrarias fijado en 39.065,79 €.

Y la revisión señalada, entendemos que puede hacerse en una doble dirección: bien eliminando directamente el límite en las bases imponibles en el IBI de los socios; o bien actualizando dicho límite. En ambos casos con el objetivo de poder mantener la calificación como especialmente protegida de una cooperativa agraria de la que no habrían cambiado sustancialmente las magnitudes que la caracterizan, más allá del simple paso del tiempo.

La primera de las direcciones apuntadas, esto es, la eliminación del límite en las bases imponibles en el IBI de los socios para la calificación como especialmente protegida de una cooperativa agraria, creemos que se justifica por la aleatoriedad que se produce en los valores catastrales de los bienes de naturaleza rústica en las diferentes Comunidades Autónomas y en los diferentes municipios, aunque estos vengán motivados por los diferentes aprovechamientos agrarios de estos inmuebles. Esto, como se ha señalado, provoca grandes diferencias en las bases imponibles en el IBI de los agricultores, lo que podría implicar el incumplimiento para una cooperativa ubicada en un determinado municipio del límite fijado para las bases imponibles de sus socios en el IBI, y por tanto la pérdida de la especial protección, cuando justo en el municipio de al lado, otra cooperativa con socios con incluso explotaciones de mayor dimensión, no tendrían problema para cumplir con el límite comentado.

A nuestro juicio, esto podría contravenir el principio de igualdad que propugna nuestro ordenamiento constitucional. Y por tanto, quedaría justificada la supresión del límite en las bases imponibles en el IBI de los socios para la calificación como especialmente protegida de una cooperativa agraria.

Pero más allá de eso, y como una justificación adicional a su eliminación, también podríamos plantearnos el porqué la especial protección de una cooperativa agraria debe depender del IBI de sus socios, que en definitiva es algo externo a ellas. La tendencia en otros países europeos (Francia, Italia, Alemania, entre otros) es sustituir esta condición por otra de carácter interno, como el nivel de mutualidad, esto es, el porcentaje de operaciones con socios. No cabe duda que esta solución implica un cambio más profundo de la Ley de Régimen Fiscal de Cooperativas, que tal vez no esté muy lejana.

La segunda de las direcciones apuntadas es, como hemos señalado, la actualización del límite fijado en las bases imponibles en el IBI de los socios para la calificación como especialmente protegida de una cooperativa agraria.

Ha quedado demostrado empíricamente en este trabajo que los valores catastrales de los bienes de naturaleza rústica han venido sufriendo una continua actualización desde la aprobación de la LRFC en el año 1990 y hasta el último año disponible en las estadísticas de la Dirección General del Catastro, 2005, sin que el límite de las bases imponibles en el IBI de los agricultores se haya modificado.

Resulta curioso además en este punto, que precisamente un año después de la aprobación de la LRFC se produjera una actualización muy importante de los valores catastrales de los inmuebles de naturaleza rústica, que para el total nacional se cifra en más del 55%. Este incremento se fijó, como hemos visto, en la Ley 31/1990, de presupuestos general del Estado para 1991.

Sin embargo, el legislador consciente de las consecuencias que este fuerte incremento podía tener en el cumplimiento de determinados límites relacionados con esa valoración, incluyó en ese mismo artículo que aprobaba dicho incremento que: *“El incremento de los valores catastrales de naturaleza rústica previsto en el párrafo anterior no tendrá efectos respecto al límite de base imponible de las explotaciones agrarias que condiciona la inclusión en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia”*.

Pero se olvidó de excluir también de sus efectos a las cooperativas agrarias, con lo que se genera de nuevo una situación de trato desigual.

Es por ello, que a nuestro juicio son dos las posibilidades que se plantean para responder a la línea de actualización del límite de bases imponibles en el IBI fijado por la LRFC: O bien dejar sin aplicación los incrementos en la valoración catastral de los bienes de naturaleza rústica desde 1990 de cara a determinar el límite en la base imponible del IBI de los socios de las cooperativas agrarias para su calificación de especialmente protegida; O bien, actualizar el límite fijado de 39.065,79 € conforme al incremento experimentado por el valor catastral desde la aprobación de la LRFC.

No cabe duda que la primera de las opciones tiene una serie de dificultades añadidas de carácter técnico que hace que no sea la más recomendable. ¿Cuál sería el valor catastral de las explotaciones de los socios en el año 1990? Probablemente, aunque sí fuera posible determinarlo, las dificultades para obtenerlos podrían generar situaciones de mayores desequilibrios.

Por tanto, parece mucho más operativa la segunda de las propuestas. No tendríamos más que determinar el incremento experimentado en el valor catastral de los inmuebles de naturaleza rústica y aplicarlo al límite fijado en la LRFC. Así, tal y como hemos estimado en el presente trabajo, este incremento para el período 1990 – 2005 se ha cifrado como media a nivel nacional en el 184,13%. Dado que desde 2005 hasta la actualidad han seguido incrementándose los valores catastrales, pero no contamos con la información de la Dirección General del Catastro para cuantificarlos, entendemos adecuado utilizar como tasa de actualización el incremento medio anual que se ha producido en el período analizado (exceptuando el incremento de 1991) que se sitúa en el 4,44%.

Con esto, el nuevo límite para las bases imponibles del IBI de los socios de las cooperativas agrarias para su calificación de especialmente protegida, debería establecerse próximo a los 90.000 €.

En cualquier caso con esta opción podrían seguir existiendo situaciones anómalas puesto que, como ya hemos señalado, el incremento en los valores catastrales no ha sido el mismo para todos los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA CALVENTE, Y., GARIJO, M.R. (2005). Cooperativas. Régimen tributario actual en el ordenamiento español. En CALVO ORTEGA, R. (Director). *Fiscalidad de las entidades de economía social*. Navarra. Ed. Thomson Civitas, 2005, p. 723, ISBN 84-470-2354-0.
- DE LUÍS ESTEBAN, J.M.. Presente y futuro de la fiscalidad de las cooperativas. *Ciriec – España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº extraordinario, octubre 1987, pp. 129-151.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO. Estadísticas catastrales. En <http://www.catastro.meh.es/esp/estadistica/estadisticas2.asp> . Mayo 2010.
- JULIÁ IGUAL J.F., SERVER IZQUIERDO R.J.. *Fiscalidad de cooperativas: Teoría y Práctica*. 3ª edición. Madrid. Ed. Pirámide. 1996, p. 326, ISBN 84-368-1058-9.
- JULIA IGUAL, J.F., SERVER IZQUIERDO R.J., MARÍN SÁNCHEZ M.M.. *Gestión fiscal en la empresa*. Valencia. Ed. Servicio Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia. 1999, p. 276, ISBN 84-7721-762-9.
- MARÍ VIDAL, S., JULIÁ IGUAL J.F., 2001. Evolución del cooperativismo agrario en España. De los sindicatos agrícolas a la actualidad. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, nº 73, 1º Cuatrimestre, 2001, p. 59-80.
- MAS ORTIZ, A., CINTADO CANTO F.J., 2007. La empresa agraria y el impuesto sobre sociedades. Régimen fiscal de las cooperativas agrarias y de las sociedades agrarias de transformación. En ROMERO GARCÍA F. (Coordinador). *La fiscalidad de la agricultura y la ganadería*. Valencia. Ed. Fiscal CISS, 2007, p. 508, ISBN 978-84-8235-597-9.

Referencias legales.

Ley 20/1990 del Régimen Fiscal de Cooperativas.

Ley 31/1990, de presupuestos general del Estado para 1991.

Real Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 24/2005 de reformas para el impulso a la productividad.

Decisión de la Comisión de 15 de Diciembre de 2009 relativa a las medidas de apoyo al sector agrícola aplicadas por España tras la subida del coste del combustible.

EL PAPEL DE LA ECONOMIA SOCIAL COMO MOTOR DEL CAMBIO SOCIAL Y LA DEMOCRATIZACION SOSTENIBLE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES EN EL ÁMBITO LOCAL

POR

Enrique PASTOR SELLER*

RESUMEN

El artículo presenta un análisis y evaluación de las contribuciones y oportunidades de las entidades de economía social como motores del cambio social en el ámbito local. La incorporación de la economía social en los órganos de participación institucionalizada en materia de bienestar social permitiría profundizar en los procesos democratizadores y de calidad de las políticas sociales públicas locales. A su vez, se presenta una sistematización, desde la práctica y los estudios empíricos realizados, de las tendencias observadas en la oferta de las políticas de participación en el ámbito municipal en el área de bienestar social y las dimensiones que permiten realizar un análisis e implementación de prácticas participativas orientadas a intensificar la calidad democrática en el ámbito local incorporando activamente la economía social.

Palabras clave: participación ciudadana, desarrollo e intervención comunitaria, capital social, calidad democrática, cambio social.

* Decano de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia. Dirección de correo electrónico: epastor@um.es

THE ROLE OF SOCIAL ECONOMY AS AN ENGINE OF SOCIAL CHANGE AND DEMOCRATIZATION SUSTAINABLE SOCIAL POLICIES IN THE LOCAL AREA

The paper presents an analysis and assessment of contributions and opportunities for social economy organizations as engines of social change at local level. The incorporation of the social economy in the organs of institutionalized participation in social welfare would deepen the democratization process and quality of local public social policies. In turn, presents a systematic, from the practical and empirical studies of trends in the supply of political participation at the municipal level in the area of social welfare and dimensions that allow analysis and implementation participatory practices designed to enhance the quality of democracy at the local level actively incorporating social economy.

Keywords: participation, development and community involvement, social capital, quality of democracy, social change.

1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO VECTOR TRANSVERSAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

La participación se encuentra profundamente vinculada con el desarrollo humano, sostenible y social (PNUD, 2002, 2003¹, 2008, Alguacil, 2005, 2008, Pastor, 2009a), siendo una de las claves en las que se sustentan las Políticas Sociales vinculadas con la integración social. Democracia, ciudadanía, pluralismo e interdependencia son inseparables en nuestras sociedades, en las que existen diferentes, asimétricos y dispersos centros de poder.

Contribuir al desarrollo humano en el s. XXI, significa ampliar las alternativas de las personas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien; siendo necesario para ello desarrollar las capacidades humanas, entre las cuales destaca la participación. La capacidad de poder participar en la vida de la propia comunidad a la que se pertenece es fundamental para el desarrollo humano. En los enfoques clásicos de la teoría de las necesidades humanas de

¹ La reducción de la pobreza depende tanto de que la gente pobre tenga poder político, como de sus posibilidades de progreso económico. La democracia incorpora los principios de participación y rendición de cuentas al proceso de desarrollo humano. (PNUD, 2002). Los objetivos del Desarrollo del presente Milenio pasan por impulsar de manera participada el desarrollo humano, “inspirado en los valores de la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida” (PNUD, 2003; 27-28).

Doyal y Goug (1994) y del desarrollo a escala humana de Manfred Max-Neff (1984), la participación es una necesidad humana que adquiere un valor estratégico al intervenir directa y transversalmente, optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades, siendo, en coincidencia con Alguacil (2008), la más radical. De ahí que las Políticas Locales orientadas al desarrollo humano deben enfatizar las fuerzas, las capacidades y los recursos de las personas, las familias, los grupos, las organizaciones, las empresas y las comunidades para desarrollar todas sus potencialidades y generar mecanismos y procesos personales, institucionales y ambientales de prevención y resolución de situaciones de dificultad. Una participación vinculada al desarrollo económico y social, a la calidad de vida, a la integración de las realidades micro y macrosociales (Max-Neef, 1994: 84), donde el desarrollo humano de la población y sus condiciones de vida tienen prioridad real, porque estas dimensiones son las que verdaderamente potencian un desarrollo sostenible y duradero. Transferir esta filosofía de la sostenibilidad al desarrollo local sostenible y a la misma cotidianeidad de la intervención social requiere de un mayor control democrático, transparencia (Herranz, 2007), innovación (Marcuello y Sanz, 2008) y de una participación real y de impacto perceptible en las decisiones del medio local por parte de los ciudadanos.

La defensa de los Derechos Humanos y el Desarrollo Social son referentes solo alcanzables a través de la plena ciudadanía, es decir, mediante el compromiso con la consolidación y ampliación de los derechos y libertades individuales, sociales y políticas. La dificultad surge cuando a determinadas personas se les niega institucional, legal o socialmente ese derecho de ciudadanía y, por consiguiente, dejan de disponer de derechos otorgados u oportunidades reales de acceso (derechos efectivos). Son colectivos en los que se reflejan contextos de ciudadanía virtual pero no real, en el sentido de disponer de derechos que en la realidad no pueden ejercer. Estamos hablando de poner en práctica la “política de presencia”, basada en la implicación de toda la ciudadanía y entre ella los grupos excluidos, los “tradicionalmente no escuchados” en los procesos de toma de decisiones, bajo la hipótesis de que esta presencia directa influirá en la conciencia y por tanto en la toma de decisiones. El derecho a satisfacer las necesidades humanas, a definir los derechos de ciudadanía, es considerado como una quinta generación de derechos que de forma transversal articulan la ciudadanía y la democracia, a través de la participación real. El carácter interdependiente de los problemas y actores conlleva superar modelos clásicos de intervención basados en programaciones segmentadas y unidireccionales, siendo conveniente reconocer, aceptar e integrar la complejidad como un elemento intrínseco del proceso de intervención social,

articulando sistemas inclusivos de participación de los diferentes actores en el marco de las redes locales.

La participación ciudadana es un elemento definitorio de la intervención de los profesionales de la acción social y que se plasma en sus definiciones y códigos éticos. La preocupación por la participación ha sido y es una constante; situándose el dilema principal en torno a decidirse por una intervención profesional que asume la responsabilidad directa en la resolución de los problemas sociales, o bien, con un enfoque centrado en el proceso. El modelo de participación de la población en la toma de decisiones que adoptemos en la práctica profesional, es un elemento crucial y transversal en la consideración de uno u otro enfoque de la intervención social. La participación se puede considerar y gestionar desde diferentes formas e intensidades. De manera sustantiva o como proceso, promoviendo el acceso real de los hombres y de las mujeres a la toma de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas, o por el contrario, subordinada a las actuaciones profesionales y directrices políticas; siendo un simple medio cuyo objeto es legitimar políticas, programas y actuaciones profesionales. De esta forma, la participación puede variar en un continuo, desde el puro simbolismo a la integración completa en todas las fases de los procesos de toma de decisiones. Contestar al para qué, cómo, cuánto y cuándo (definición y priorización de necesidades, determinación de estrategias y objetivos, seguimiento y evaluación, etc,) integremos la participación en la toma de decisiones es determinante en el modelo y la perspectiva de la intervención profesional

2. ECONOMÍA SOCIAL Y CAPITAL SOCIAL

El intenso ritmo de los cambios que acontecen en nuestras sociedades complejas en el nascente tercer milenio, está dando lugar a profundas transformaciones en el modelo de sociedad, en la que aparecen nuevas configuraciones institucionales y políticas en la reorganización de la Sociedad del Bienestar (*“welfare society”*) o Sociedad solidaria (*“caring Society”*). Un proceso de reorganización tanto de finalidades, instrumentos, como de los actores que intervienen en el Bienestar de los ciudadanos. Conlleva el paso del Estado del Bienestar a un Estado social de cuarta generación, después de haber dejado atrás el paternalista, el asistencial y el intervencionista, denominado Estado social relacional.

El actual pluralismo del Bienestar - *welfare pluralism* - conlleva la redefinición de los papeles de los distintos sectores que componen la sociedad: Estado, mercado, entidades de economía social o tercer sector y redes primarias o solidarias (familia y redes informales). Supone un replanteamiento de las transacciones de los actores sociales (ciudadanos y redes asociativas, políticos y gobernantes, técnicos y grupos de interés económico), orientadas a generar liderazgos compartidos (pluralismo participativo), lo que no implica confundir los diferentes papeles, responsabilidades y derechos de los políticos, técnicos y ciudadanos.

En este nuevo contexto relacional surge el debate en torno a los instrumentos de Política Social y los sujetos que pueden y deben activarla; adquiriendo una importancia relevante el tercer sector y la participación ciudadana, como oportunidades para incidir en los problemas sociales y, por tanto, elementos consustanciales en la intervención profesional, así como en la elaboración, gestión y evaluación de las Políticas Sociales, especialmente Locales.

Las entidades de economía social, como conjunto de organizaciones, conforman un “andamiaje” de referencia en la construcción social de la identidad cívica y en el ejercicio cotidiano de la participación ciudadana. Contribuyen a extender el bienestar general a través de la práctica participativa de sujetos individuales, asociativos y colectivos, aportan densidad al tejido social y favorecen la integración de personas y grupos. Las investigaciones sobre el la economía social coinciden en señalar la necesidad de preservar la independencia de las organizaciones y reforzar su vertiente social y participativa en el desarrollo de una vida comunitaria más plena, apoyada en el consenso y en la colaboración ciudadana y en el desarrollo de una democracia más participativa y cooperadora entre los diferentes actores implicados en el bienestar. En la actualidad, el acceso al ámbito de las decisiones públicas por parte de los ciudadanos precisa de la mediación de organizaciones sociales que asuman estrategias encaminadas a favorecer la activación y la transformación del denominado capital social en capital político (la capacidad de influencia sobre el gobierno).

Al sistema político se le plantean así exigencias que tienen que ver con la capacitación de su ciudadanía. Putnam (2001a, 2001b, 2002, 2003) sintetiza esta exigencia en la idea de capital social local, cuya calidad de vida pública depende en buena medida de las normas aceptadas, la confianza social y las redes de compromiso formadas por una ciudadanía activa. El capital social es un recurso arraigado en la estructura social de los individuos que se genera a través de la interacción, no es “propiedad individual” ni puede monetizarse su valor al igual

que otras formas de capital (Bourdieu, 1986); en su lugar, lubrica las relaciones entre los agentes y los une a través de redes de confianza (Anderson y Jack, 2002). Adler y Kwon (2002) señalan tres componentes/condiciones que deben estar presentes en la estructura o red social para que exista capital social: oportunidad, motivación y habilidad. En el desarrollo de capital social intervienen factores que afectan a la evolución de las relaciones sociales, como la interdependencia, la interacción y el tiempo. Además, podemos distinguir tres dimensiones vinculadas entre sí: estructural (características de la red de relaciones sociales establecidas); relacional o vínculos (niveles de confianza, normas compartidas, obligaciones y reconocimiento mutuo) y cognitiva (entendimiento lenguaje común e intercambio compartido). El capital social es difícilmente transferible entre los agentes como consecuencia de sus rasgos intangibles y proporciona las capacidades requeridas para la creación de conocimientos (Nahapiet y Ghoshal, 1998). De ahí que se trate de un activo estratégico complejo y único, conformando una fuente significativa de heterogenidad y de ventaja competitiva sostenible para las organizaciones. Así, el capital social es un recurso apreciable por resolver problemas de coordinación, reduce costes de transacción, facilita flujo de información entre personas y organizaciones, favorece el aprendizaje y el compromiso colectivo.

3. GOBERNANZA E INTELIGENCIA COOPERATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

En la actual sociedad del conocimiento disminuye la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica o poco transparente. Se demandan, por el contrario, nuevas formas de participación y comunicación. Gobernar ya no puede ser una acción unidireccional y jerárquica desde los poderes públicos hacia los ciudadanos y el tejido social. Gobernar requiere cada vez más capacidad de implicación y compromiso, tanto en la definición de problemas y políticas, como en la gestión de centros, servicios y programas. El nivel local es un ámbito experimental para probar nuevos procedimientos de cooperación, así como formas innovadoras de articular liderazgo político y participación social (inteligencia cooperativa).

Las novedades y debates en torno al municipalismo se concretan en el tránsito desde el tradicional gobierno local hasta la actual “*governance*” local – gobierno en red o

gobierno/administración/municipio relacional² -. El contexto municipal proporciona un ámbito privilegiado para revitalizar la democracia, es donde encontramos los primeros y mejores ejemplos de las nuevas formas de entender la gobernación de los asuntos públicos desde el modelo de municipio relacional. Un gobierno local caracterizado y legitimado por lo relacional, por la capacidad de crear e impulsar redes, por estimular la participación de la sociedad civil y ejercer su liderazgo gubernamental (representatividad) desde un nuevo modelo de gestión municipal más relacional y abierto y, por tanto, basado en la profundización democrática en clave más ciudadana y participativa. Este modelo de “hacer política” y gestionar los asuntos públicos, junto con la proximidad local, favorece construir identidades/pertenencias comunitarias, sentirnos implicados en los conflictos, en las necesidades y en la convivencia común y, por tanto, en las alternativas y decisiones finalmente adoptadas. Los gobiernos locales ya no dialogan con una comunidad homogénea, sino con múltiples comunidades e identidades que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio. Por otra parte, la ciudadanía exige calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos pero también, participar en la misma definición y articulación de las políticas públicas que orientan el desarrollo local. De ahí que el reto sea crear condiciones y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional local.

La cuestión estriba en torno a cómo debe participar la ciudadanía en la definición del modelo de ciudad y de su territorio. Gobernanza significa cada vez menos la capacidad de tener preparadas soluciones para cualquier problema como el desarrollo de las capacidades para la solución de los problemas. La mayor riqueza de nuestras ciudades, pueblos, barrios, etc, es precisamente la calidad de su espacio público, como ámbito para el ejercicio de la ciudadanía, donde se acredita la capacidad de las democracias para configurar espacios de legitimidad, participación y responsabilidad (“*governance capacity*”). Esto es así porque las ciudades son lugares del diálogo y del conflicto, un “espacio” que debe contar con una infraestructura “hard” (estructural/tangible) y “soft” (relacional).

² Brugué, Font y Gomá (2003:14) plantean, en este sentido, la superación del municipio de bienestar y la llegada del municipio relacional, revalorizando así el papel de la participación ciudadana en el ámbito local.

El gobierno local se nos presenta como un escenario privilegiado de participación, siendo especialmente visibles la emergencia de los espacios / mecanismos participativos en éste ámbito. Esta escala de gobierno menor facilita el desarrollo y evaluación continua de políticas y prácticas participativas, en tanto permite el diálogo y la interacción personal, interorganizacional e interinstitucional más cercana a los intereses e inquietudes cotidianos. La proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar; por lo que es necesario innovar en órganos, mecanismos y prácticas participativas que permiten escuchar las voces de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones a nivel local. La mayor parte de los gobiernos locales europeos se hallan, como señalan diferentes investigaciones y autores (Löffler, E., 2005; Colino y Del Pino, 2008; Ganuza y Frances, 2008, Navarro, Cuesta y Font, 2009, Pastor 2009a, entre otros) desde hace al menos dos decenios, inmersos en procesos de reforma. Los objetivos que se han perseguido con estas reformas pueden sintetizarse en dos; por una parte, las administrativas orientadas a lograr la eficiencia, la eficacia y la calidad de las estructuras administrativas locales y sus resultados en su relación con los deseos ciudadanos y, por otra, las políticas pretenden lograr el enriquecimiento de la democracia local, normalmente en forma de mayor inclusividad y acceso de la ciudadanía a las decisiones públicas que les afectan.

4. DEMOCRATIZAR EL GOBIERNO LOCAL INTENSIFICANDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la actualidad emerge una progresiva demanda por conciliar/compatibilizar la democracia representativa (en crisis según muchos autores) con la democracia³ participativa/directa y la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. De esta forma, la participación adquiere un valor transversal y central en el debate político, social y académico y con un significado sustantivo en los políticos, gestores y profesionales vinculados (directa o indirectamente) con las Políticas públicas en general y sociales en particular.

La ciudadanía “reclama” una nueva “forma” de gobernar y de relación e influencia recíproca y continua entre administración local y ciudadanía. Una profundización

³ “Una democracia sólo hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título” (Held, 2001: 355):

democrática, entendida como ampliación, en términos cuantitativos y cualitativos, tanto de los actores (número y pluralidad representativa) que pueden intervenir en los procesos participativos, como de las cuestiones y los niveles de influencia y producción de políticas sociales por parte de los diferentes actores implicados (políticos, organizaciones, técnicos y ciudadanos). De ahí el indiscutible crecimiento de las experiencias participativas y de las políticas orientadas a impulsar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local. Una progresiva y evidente renovación y adaptación de las estructuras democráticas que por medio de la participación e implicación más directa de la ciudadanía, contribuye a mejorar la democracia, fomentar una mayor transparencia, legitimidad, eficacia, eficiencia e influencia en las decisiones públicas; optimizar el rendimiento institucional y formar a mejores ciudadanos y políticos. Pero esta progresiva oferta de oportunidades de participación en las políticas públicas convive con contextos políticos e institucionales reticentes al impulso de políticas orientadas a promover la participación y la apertura de nuevos espacios y procesos participativos y prefieren circunscribirse a mecanismos tradicionales de la democracia representativa/delegativa.

La extensión y diversificación en la oferta de participación produce cierto efecto movilizador en el sentido de que los ciudadanos con similares orientaciones hacia la democracia local (Navarro, 2008) y/u organizacional, se implican más cuando existen más oportunidades, cuando viven en un contexto participativo, proporcionando así un aumento del ejercicio de ciudadanía activa. De ahí que el reto sea crear condiciones y espacios de participación/implicación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y construcción colectiva de las políticas sociales a partir de la conformación de preferencias sólidas e informadas entre la ciudadanía en el complejo universo relacional. El reto es cómo llegar a ser capaces de construir una buena sociedad (Bellach, et.al. 1992), donde “lo público se construye mediante la creación de tejido social activo. Esto pasa por la constitución de redes de participación y de acción, donde se ejercen responsabilidades y se asumen compromisos” (Marcuello, 2008: 177-178).

5. LA PARTICIPACIÓN CÍVICA EN EL SISTEMA DE SERVICIOS PERSONALES/SOCIALES EN ESPAÑA

Las competencias en materia de Política de Servicios Sociales en España se encuentra transferida a las Comunidades Autónomas, siendo estas las que regulan y desarrollan las

políticas y medidas que éstas contemplan. En lo referente a la concepción de la participación ciudadana en materia de Servicios Sociales, las leyes autonómicas de Servicios Sociales contemplan, aunque a diferentes niveles, el principio de “participación ciudadana” o “cívica”, mediante la creación de los cauces y las condiciones para impulsar la participación de la ciudadanía en la gestión del Sistema Público de Servicios Sociales, así como en la planificación, seguimiento, control y evaluación de los centros, planes y programas sociales. Las leyes más recientes identifican la promoción de la participación como finalidad y/o principio (Ley de Cantabria 2/2007⁴; Ley 12/2008 del País Vasco⁵) objetivo (Ley Foral 15/2006⁶; Ley 12/2007 de Cataluña⁷; Ley 13/2008 de Galicia⁸; Ley 5/2009 de Aragón⁹; Ley 4/2009 de las Illes Balears¹⁰; Ley 7/2009, de la Rioja¹¹), prestación (Ley del Principado de Asturias 1/2003¹²) de las políticas de servicios sociales, competencia municipal y/o función específica de los servicios sociales de base.

Así mismo, contempla la creación de mecanismos que canalicen los derechos y deberes de las personas usuarias de centros, servicios y programas, bien directamente de manera individual o a través de entidades sociales representativas (no lucrativas, iniciativa y voluntariado). Ambos ejercicios de ciudadanía se plasman, especialmente en las leyes promulgadas a partir de 2005 que refuerzan la protección de los usuarios, con un principio de garantía de la participación y una descripción detallada de derechos y deberes, entre los que se identifica la participación de las personas como agentes de su propio cambio y de los grupos y entidades de la sociedad civil en el funcionamiento del Sistema de Servicios Sociales.

Con el fin de garantizar la participación en la planificación y gestión del Sistema Público de Servicios Sociales contemplan la creación de órganos asesores y consultivos de participación ciudadana y asociativa: Consejos Locales de Bienestar Social, Territoriales, Locales y Sectoriales de Servicios Sociales, según los casos.

⁴ Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo de Derechos y Servicios Sociales – B.O.C. núm.: 66 de 3 de abril.

⁵ Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco B.O.P.V. núm.: 246 de 24 de diciembre

⁶ Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales – B.O.E. núm.: 27 de 31 de enero

⁷ Ley 12/2007, de 11 de octubre de Cataluña – B.O.E. núm.: 266 de 6 de noviembre

⁸ Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia – D.O.G. núm.: 245 de 18 de diciembre

⁹ Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón B.O.A. núm.: 132 de 10 de julio

¹⁰ Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears B.O.B.B núm.: 89 de 18 de junio

¹¹ Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de la Rioja B.O.R. de 28 de diciembre

¹² Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales B.O.P.A. de 8 de marzo

Respecto a la participación de las personas usuarias, las leyes de “segunda” y “tercera” generación les atribuyen, al menos formalmente, un papel más activo, concretamente participar en todas las decisiones que les afecten de forma directa o indirecta, individual o colectiva. Todas las entidades y centros de Servicios Sociales deberán contar con procedimientos de participación democrática de las personas usuarias, o de sus representantes legales, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente; a tal efecto establecen como mecanismo el Consejo de usuarios.

Resulta de interés destacar los derechos y deberes de los usuarios/destinatarios que incorporan las recientes leyes, concibiendo los servicios sociales como derecho subjetivo y con una clara sintonía/influencia/integración de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. (B.O.E. núm.: 299 de 15 de diciembre). Entre los *derechos* destacar la importancia concedida al usuario respecto a la toma de decisiones en el proceso de diagnóstico e intervención.

6. OFERTA Y TENDENCIAS DE OPORTUNIDADES Y DILEMAS EN LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA: ANÁLISIS DE CASO

A pesar de la heterogeneidad de mecanismos de participación existentes, unido a su incesante evolución e innovación, es posible sistematizar este complejo escenario de experiencias atendiendo a las diferentes tipologías de clasificación: nivel de institucionalización; formalización y estabilidad; nivel jurisdiccional al que afecta la decisión; nivel de participación ofrecido; fuente de la iniciativa; carácter de sus competencias (territorial o sector); fase del proceso de actuación política sobre el que se proyecta; interés u objetivos que se tengan o base de la participación. Centrándonos en la última por su utilidad comparativa y de análisis posterior, podemos distinguir (Pastor, 2009b):

a) Asociativa, se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos. Son mecanismos muy extendidos en los municipios españoles, especialmente urbanos, en el diagnóstico y la formación de la agenda local, así como en la gestión de equipamientos, servicios y programas. Se articula, fundamentalmente, a través de: Consejos municipales de participación ciudadana; Consejos Territoriales o Sectoriales; Comités de usuarios de los servicios y Agrupaciones de Desarrollo Local.

b) Personal directa, son espacios de participación para los ciudadanos individualmente considerados. En ocasiones se establecen criterios representativos en

la selección de los participantes, mientras que otros es aleatorio. En éste ámbito podríamos citar experiencias tales como: presupuestos participativos; jurados ciudadanos o núcleos de intervención participativa; asambleas de ciudadanos; reuniones vecinales, comunales o de servicios; referéndum o consulta popular; encuestas de satisfacción; encuestas deliberativas; grupos de discusión; etc.

c) *Mixta*, combinan los dos anteriores: planes estratégicos territoriales; agendas²¹; consejos, foros o asambleas territoriales, sectoriales o de servicios; plataformas ciudadanas; talleres de prospectiva de territorios y servicios.

Del análisis de las investigaciones sobre participación en el ámbito local (Sarasa, S y Obrador, G., 1999; Alguacil, 2008; Brugué y Vallés, 2005; Colino y Del Pino, 2008; Del Pino y Colino, 2003; F.E.M.P. 2002; Font, 2001; Font y Blanco, 2003; Gutiérrez, 2005; INAP, 2008; Navarro, 2002, 2008; Navarro, Cuesta y Font, 2009; Montero, Font y Torcal, 2006; Morales, 2005; Pastor 2009a, 2009b; Pindado, 2008; Rodríguez y Codorniu, 2000; Rodríguez, et.al., 2005; Rodríguez y Ajangiz, 2007; Ruiz, 2006; Salamon et. al, 2001; Subirats, 2007; etc), podemos constatar dos fenómenos, por una parte, la descentralización del Estado de Bienestar a partir de mediados de los ochenta ha provocado que los gobiernos municipales, especialmente urbanos, hayan tenido que buscar interlocutores sociales – tercer sector/sistema - en relación con sus nuevas competencias; y, por otra, que los gobiernos municipales emplean estrategias adaptativas en relación con las rasgos estables y dinámicos de su estructura política en su trayectoria histórica. De ahí que la oferta de oportunidades de participación política que impulsan, inicialmente, los Ayuntamientos, fundamentalmente urbanos (Navarro, 2002, 2008), se basen en el modelo tradicional y típicamente asociativo (consejos territoriales y sectoriales), aunque cada vez más se vienen poniendo en marcha mecanismos de participación directa - modelo de orientación ciudadanista – bien de información y/o consulta (encuestas, defensor del ciudadano, referéndum, Internet) y/o deliberativa, que suponen un proceso de discusión pública en torno a decisiones y/o iniciativas concretas (presupuestos participativos, consejos ciudadanos).

El desarrollo normativo de ámbito europeo, nacional, autonómico y local, tanto general como específico del Sistema de Política de Servicios Sociales, es propicio y proactivo para la creación, impulso y consolidación de órganos de gestión desconcentrada y participación ciudadana tanto general/territorial como por áreas de competencia municipal, sectores de población y/o problemáticas sociales. Nos encontramos con un marco favorecedor

de la creación de Consejos Territoriales de Servicios Sociales de carácter general y/o sectorial con los que canalizar la participación de los ciudadanos y usuarios y mejorar la gestión de los asuntos sociales municipales.

El análisis de la regulación normativa de los Consejos constata que éste otorga a la administración una enorme y flexible capacidad de control sobre la agenda y los procesos participativos. Los estatutos y reglamentos definen y determinan los niveles y asuntos sobre los que es posible participar, limitando de ésta forma el marco y posibilidades reales de participación efectiva sobre los asuntos sociales públicos, a la vez que permiten al responsable político/técnico introducir en la agenda de las sesiones aquellas cuestiones que a éste le interesan. De esta forma, los participantes se convierten en “consumidores-invitados” pero no protagonistas, pueden hacer valer su voz, pero filtrada en atención a su encaje en la agenda y estrategia de la acción política. Los mecanismos de participación no son percibidos por las organizaciones como un espacio propio, sino un punto de encuentro periódico con la administración local donde ésta les ofrece información acerca de las actuaciones realizadas o a realizar en Política Social.

El análisis de la creación y trayectoria de los Consejos Municipales, constata que la iniciativa en su creación es siempre de la Administración Local, es decir, del lado de la oferta. No surgen como respuesta a una demanda o reivindicación ciudadana explícita de mayor participación o colaboración, ni a una estrategia de intervención socio-comunitaria técnica, sino que suelen responder a la inquietudes políticas de ofrecer a determinadas entidades sociales participar en estos mecanismos, habitualmente con posterioridad a la aprobación de sus estatutos, lo que imposibilita a los diferentes actores participar en el proceso de elaboración, formalización y/o deliberación de estos.

La composición y representatividad los órganos de participación institucionalizada tienen una base de participación, fundamentalmente, asociativa; con un claro protagonismo de las federaciones, fundaciones y asociaciones frente a los ciudadanos de forma individual, plataformas y entidades minoritarias; a la vez que se privilegia la representación sectorial a la territorial. Estas preferencias por las entidades sociales, fundamentalmente sectoriales (carácter especializado), como protagonistas en la participación es una pauta interaccional muy habitual en las políticas y experiencias participativas. Se constata una progresiva burocratización, profesionalización, especialización funcional y dependencia del sector

asociativo respecto de las administraciones públicas. La fragmentada y atomizada realidad asociativa dificulta procesos de representación y participación plural, especialmente en los municipios de mayor tamaño donde el tejido social es muy numeroso y diverso.

Los objetivos de los órganos de participación son fundamentalmente de carácter consultivo, no vinculantes para las autoridades (dar y recoger información) y, por tanto, basados en un concepto restringido de participación, entendida en términos de información, consulta y colaboración. Uno de los aspectos más visibles e importantes de la participación analizada es su competencia a la hora de determinar las formas de hacer; los aspectos metodológicos de las sesiones, las cuestiones y la forma en como éstas se abordan no facilitan la consulta, deliberación y elaboración de propuestas. El proceso participativo es percibido y considerado un trámite más administrativo que sustantivo.

La agenda de los asuntos tratados se relacionan con la presentación e información de servicios, proyectos actuaciones, presupuesto; normativas reguladoras de prestaciones y ayudas y casos. Por tanto, centrados en requerimientos técnicos y administrativos y no de carácter político, tales como la elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas. Los asuntos que generan mayor preocupación y demanda son la delincuencia, toxicomanía e inmigración, siendo por el contrario los colectivos con menor representación en estos mecanismos. A su vez, la superficialidad con la que son tratados genera confusión en la comprensión de la realidad compleja de estos fenómenos.

La gestión técnica/administrativa de los asuntos sociales adquiere carácter preferente en la agenda, organización, funcionamiento y dinámica de estos mecanismos. El proceso participativo es dirigido por el discurso técnico a partir y/o como consecuencia de las cuestiones decididas políticamente, desestimulando a la participación. La necesaria incorporación real del debate y la deliberación en los asuntos sociales requiere de “tiempos” y “lenguajes” que permitan el análisis y elaboración de propuestas por parte de las entidades y de manera previa a la celebración de las sesiones. Pero, también es cierto que existen importantes limitaciones administrativas y técnicas cuando determinadas propuestas de centros, programas y proyectos deben atenerse a unos plazos marcados por órganos ajenos al Consejo, e incluso de la misma administración local o centro, con el fin de captar fondos autonómicos y/o estatales.

El análisis de las políticas de participación ciudadana en materia de política de servicios sociales municipales revela que la mayoría de los Ayuntamientos han puesto en marcha Consejos consultivos; posibilitando espacios de participación en niveles de información y en ocasiones de consulta y reservando la toma de decisiones a los órganos del gobierno municipal. A los Consejos los actores acuden con una información documentada y exhaustiva pero también sesgada y filtrada por quién y qué información y cómo se ofrece, lo que determina la formación de las opiniones individuales y colectivas respecto de la realidad y alternativas que se presentan como objetivas y posibles. La información no es algo dado, está sometida a un proceso de construcción de datos e interpretaciones previos que son utilizados para definir la realidad y plantear cursos de acción posibles.

La consulta, en su caso, aparece como un “rito” democrático limitado a expresar, no siempre, la opinión acerca de lo que se pregunta, en el marco de las alternativas definidas como posibles. No conlleva deliberación sino una mera agregación de opiniones y, por tanto, más relacionada con una estrategia de conocer las posibilidades de éxito o fracaso de una determinada acción - política y/o técnica - a realizar o incluso realizada. Los temas y el como son planteados, no suelen tener opciones de modificación o, en su caso, el margen es muy reducido.

La escasa vinculación de los acuerdos y la percepción de no influir en la política social local de manera práctica, conlleva que los miembros se sientan, en ocasiones, “invitados”, “no participantes” en el proceso de toma de decisiones reales apareciendo situaciones de “absentismo”. Las organizaciones “enmudecen” adoptando un papel “ausente” e incluso de “conformismo” en las sesiones, utilizando otras vías más útiles para canalizar sus demandas, como se advirtió anteriormente, e influir en la toma de decisiones. Los ciudadanos están dispuestos a invertir su tiempo libre y otros recursos si su participación mejora su calidad de vida y la calidad de los servicios que utilizan. Si la participación de los ciudadanos, por el contrario, no ofrece resultados visibles, los ciudadanos pierden interés. Así, los procesos de consulta que no llevan a ninguna parte y que solamente se ciñen al proceso de toma de decisiones ciertamente no incrementan la confianza ciudadana en sus gobiernos locales si, como nos señala Löffler (2005), en las decisiones no se toman en cuenta la perspectiva de los ciudadanos.

7. DIMENSIONES DE ANÁLISIS E IMPLEMENTACIÓN DE PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS PARA INTENSIFICAR LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

La sistematización de estudios empíricos sobre la materia permiten identificar dimensiones y variables de utilidad práctica para un análisis e intervención profesional orientada a intensificar la participación ciudadana en mecanismos, organismos y procesos participativos en el ámbito municipal.

7.1. Desarrollo normativo

- Institucionalización/ formalización: órgano/s de la Administración Local que aprueba la normativa reguladora de la participación; acuerdos alcanzados; acuerdos pactados entre partidos políticos diversos; voluntad política.
- Nivel y grado: nivel de la norma aprobada (estatutos, reglamentos, ordenanzas, etc.,) y grado de vinculación afectado por los órganos del gobierno local, concejalías y técnicos.

7.2. Transparencia y coordinación

- Capacidad de control en agenda y procesos participativos por el gobierno local: grado de discrecionalidad política en la introducción de asuntos en la agenda; autonomía de los órganos y mecanismos de participación en la determinación de agenda respecto de los actores políticos en gobierno local.
- Supervisión y evolución de acuerdos: sistemas de garantías de cumplimiento de la ejecución de los acuerdos, órganos de seguimientos, responsabilidades y compromisos políticos de transparencia y de rendición de cuentas respecto de la ejecución de los mecanismos de participación aprobados.
- Grado de transversalidad entre instituciones y áreas.
- Integración del proceso en dinámicas participativas locales.
- Liderazgo (administrativo, técnico, compartido, etc.,).
- Compromiso político con los resultados.

7.3. Actores participantes, motivaciones, representatividad e interdependencias.

- Composición: identificación de los actores que tienen/no tienen la oportunidad de participar, cantidad de participantes en los mecanismos y procesos participativos, tipo de participación (base asociativa, individual, mixta) y carácter de los participantes (público, privado no lucrativo, privado lucrativo, técnico)..
- Grado de representatividad: diversidad, heterogeneidad, Análisis no solo estadístico/estratificado, sino cualitativo en cuanto a la integración de las diferentes y divergentes colectivos/problemáticas/intereses coexistentes en territorio.
- Ámbito de la representación: sectorial/territorial.
- Caracterización actores.
- Motivaciones de los actores a participar en mecanismos y procesos participativos.
- Relaciones de dependencias respecto de la Administración Local.
- Relaciones de competencias/cooperación entre actores.

7.4. Objetivos, funciones y expectativa..

- Objetivos explícitos que se pretenden alcanzar con los mecanismos y procesos de participación: dar y recoger información; intercambiar puntos de vista; informar a la administración de las acciones que realizan las entidades; disponer de un espacio de encuentro y colaboración entre entidades sociales que les permita conocer la existencia y el trabajo que cada una realiza, coordinar servicios y actuaciones y trasladar necesidades y reivindicaciones de colectivos. consulta; colaboración; diseño de proyectos, etc,
- Conocimiento, claridad e identificación de actores con los objetivos.
- Objetivos que se alcanzan en la práctica percibidos por cada tipología de participantes (políticos, sociales, técnicos).
- Percepciones divergentes entre actores implicados.
- Objetivos que deberían cumplir (expectativas) según actores.

7.5. Metodología y dinámica comunicativa

- Periodicidad de las sesiones.
- Tiempo disponible para el análisis previo de la información y documentación.

- Cantidad (número de temas suficiente/excesivo para su análisis y tratamiento adecuado) y calidad de la información y documentación suministrada: asequible, entendible (lenguaje tecnocrático/popular) y desde posiciones/argumentos divergentes
- Actores con posibilidades y competencia de determinar los asuntos.
- Agenda: asuntos y temas abordados: técnicos/administrativos (presentación e información de servicios, proyectos actuaciones, presupuesto; normativas reguladoras de prestaciones y ayudas y casos) y/o políticos (elaboración de diagnósticos, proyectos y toma de decisiones compartidas).
- Asuntos que generan mayor preocupación y demanda y su relación con la composición de actores.
- Existencia de condiciones que permitan salvaguardar la capacidad desigual de las personas para producir opiniones políticas.
- Grado de participación, calidad de la deliberación, capacidad de propuesta de los participantes (formulación razonada de propuestas e iniciativas concretas sobre los asuntos sociales públicos que en estos se tratan)..
- Sistemas de seguimiento, control y evaluación de acuerdos.
- Participación de actores en la activación de la agenda: posibilidad de incluir asuntos y problemas.

7.6. Información, acceso y canalización de la demanda política

- Conocimiento que la ciudadanía en general y las organizaciones sociales no participantes disponen acerca de la existencia y/o funcionamiento de los mecanismos y procesos participativos.
- Difusión realizada y medios empleados antes, durante y después del proceso de formalización y funcionamiento de los mecanismos de participación.
- Existencia de espacios bilaterales de adopción de decisiones.
- Canales que canalizan la demanda a los órganos y mecanismos de participación.

7.7. Niveles de participación ciudadana concedida, utilidad e impacto

- Niveles de participación concedida: información, consulta o co-decisión.
- Impactos alcanzados: temporales (coyuntales o sostenidos), sustantivos o simbólicos; relacionales o materiales.

- Percepción de los actores respecto de la vinculación de los acuerdos y la percepción de influir en la política social local de manera práctica.
- Grado de satisfacción de los participantes en relación al tiempo y fuerzas invertidos.
- Resultados visibles de la participación.
- Auto-valoración de los actores: usuarios, consumidores, clientes, receptores o destinatarios de servicios, ciudadanos, actores políticos capaces de intervenir e influir en la gestión de los asuntos y las políticas públicas.
- Capacidad evidenciada de intervenir de manera efectiva en las decisiones de la administración.

7.8. Evaluación

La evaluación requiere de una planificación detallada desde el principio de la práctica participativa y no con posterioridad a la misma. Las dos cuestiones clave son, por un lado, quién evalúa y cómo lo hará. Existen diferentes posibilidades. Como síntesis se plantea

Evaluación interna y evaluación externa

	<i>Evaluación externa o auditoría</i>	<i>Evaluación interna o autoevaluación</i>
<i>Quién evalúa</i>	Evaluadores externos reconocidos (científicos, agencias, etc.)	Personas involucradas (políticos, técnicos, asociaciones, ciudadanos)
<i>Ventajas</i>	Transparencia Objetividad Rigor Comparabilidad	Aprendizaje Explicación de valores Reconocimiento de pluralismo y adaptación Asunción de responsabilidades
<i>Inconvenientes</i>	Recelos internos Conocimiento técnico elevado	Subjetividad Complejidad

Fuente: Jorba y Anduiza (2009:152)

8. DE LO SIMBÓLICO A LO SUSTANTIVO/AUTENTICO: UNA PRÁCTICA BASADA EN EL DIALOGO SIGNIFICANTE

A partir del análisis de los discursos de actores participantes en mecanismos participativos y de los resultados obtenidos en estudios empíricos sobre el asunto, podemos

extraer algunas conclusiones y aportaciones prácticas orientadas a transferir los conocimientos aportados por los propios protagonistas de los procesos participativos.

El análisis constata que los procesos participativos deben:

- Ocuparse de la complejidad: social (perspectivas e intereses diversos), dinámica (causas y efectos sin tiempo y espacio) y generativa (futuro incierto/indeterminado).
- Coordinar significados/entendimientos diversos: confianza y aceptación mutua, lo que implica transparencia de procesos y resultados.
- Producir innovación: respuestas novedosas, diferentes y tangibles a la ciudadanía.
- Posibilitar la deliberación: dialogar, sistematizar opiniones, encuadrar opciones alternativas y adoptar decisiones firmes acordadas.
- Diálogo sostenido: producir procesos/resultados sostenibles a largo plazo.
- Generar capacidades: empoderar, capacitar, crear grupos de trabajo, generar y apoyar líderes y su rotación, etc..

Los procesos participativos requieren empezar con un mínimo de apoyo garantizado para asegurar posibilidades de éxito.

Los aspectos a considerar en los procesos, prácticas, actores y resultados podemos sintetizarlos en los siguientes:

1º) Preparación adecuada. Los contextos institucionales moldean significativamente los roles que adoptan los actores, los procesos y, por tanto, los resultados y la satisfacción de los actores. De ahí la necesidad de una coherencia en la organización municipal en escuchar y vincular los asuntos y acuerdos a la acción de gobierno. Por tanto, estructura administrativa, desarrollo normativo, recursos de apoyo a organización y desarrollo y por supuesto, voluntad política. Una responsabilidad definida, un liderazgo sólido que vincule la acción de gobierno local en su conjunto.

2º) Planificación inclusiva y criterios de proceso. Supone acordar “reglas de juego”, claridad en contexto, finalidad, propósitos, diseño en procesos y tareas. Deben cuidarse los ritmos, lugares de realización y criterios y selección de actores a participar. Los mecanismos de participación existentes en un gobierno deben estar conexiónados entre si con el fin de dar una visión integradora de ciudadanía. El

proceso participativo debe satisfacer lo emocional (capaz de que los participantes y la ciudadanía en general se sientan reconocidos, respetados y escuchados), el interés legítimo de los participantes que obtienen resultados y sentir/percibir/objetivar que el procedimiento es legítimo, justo, valioso. Estas cuestiones requieren evitar la improvisación, la fatiga del diálogo y “simulacros”.

3º) Inclusión y diversidad de actores/territorios. Supone la incorporación equitativa de actores, no solo desde la representatividad, sino especialmente de la integración de todas las posiciones/voces. Ello requiere la igualdad en consideración/reconocimiento en los debates desde una comunicación horizontalizada. Los criterios y procesos de selección de actores deben ser transparentes, evitando privilegiar a “grandes corporaciones”, ignorar a opositores, o bien, privilegiar en exceso a los “expertos”. La máxima inclusión/representatividad implica que la ciudadanía en general tiene que tener la posibilidad de acceder e implicarse en las decisiones políticas y no solamente las personas y grupos cualificados. No resulta eficaz los mecanismos y procedimientos que excluyen de los procesos de toma de decisión a las personas o grupos por falta del “capital” (social, cultural, económico, tecnológico) considerado necesario para ello.

4º) Equipo dinamizador y dinámica facilitadora. Los facilitadores deben ser imparciales y cualificados, cuya tarea principal es cultivar sensación compartida de apropiación, empoderando a la ciudadanía mediante un diálogo significativo. Esto requiere promover la indagación, la transparencia comunicativa y la autorreflexión. Ingredientes que potenciaran la comunicación, generando un ambiente de confianza orientado a identificar coincidencias y diferencias argumentadas. En este sentido cabe incidir en que participar no es solo asistir a reuniones, sino apropiarse de los procesos de toma de decisiones desde los diferentes mecanismos y medios que disponemos para escuchar y dar salida a la voz de los ciudadanos individualmente considerados, como grupos no organizados y como entidades sociales.

5º) Dinámica motivadora. Los mecanismos deben motivar y estimular para participar. Los participantes deben tener la sensación y certeza de que sus esfuerzos van en serio y que sus propuestas no se quedan en “papel mojado”, sino que van a ser tomadas en consideración a la hora de tomar las respectivas decisiones. Las experiencias muestran el riesgo de utilizar los mecanismos para justificar decisiones adoptadas previamente,

instrumentalizándose la opinión pública. En éste contexto también es importante pasárselo bien.

6º) Colaboración y propósito compartido. Supone trabajar en la planificación, recogida y presentación de la información, compartir la información, etc., evitando promover opciones principales y secundarias.

7º) Apertura y aprendizaje. Ayudar a escucharse, explorar nuevas ideas sin restricciones, generar nuevas opciones. En definitiva un espacio de aprendizaje, distensión, autorreflexión. Para ello es importante cuidar ritmos, generar momentos de inflexión que permita a los participantes mostrarse vulnerables y hacer vulnerables y permeables al resto de actores.

8º) Funcionamiento deliberativo. El proceso debe ser deliberativo. Los participantes no deben discutir sobre la base de la información que traen (y normalmente carecen), sino que se debe disponer de información extensa y diversa sobre los pros y contras, los diferentes intereses y opciones de la cuestión a tratar. Se trata de plantear todos los aspectos de un tema, hacerlo transparente, presentar los diferentes intereses, las soluciones alternativas, los costes y las repercusiones sobre la resolución de otros temas (ranking de prioridades) como sobre las personas afectadas. Ofrecer oportunidades para la participación en decisiones políticas no puede significar que haya cada vez más gente que decida cada vez más a menudo sobre cada vez más temas de los cuales sabe bastante. Es preciso transferir esas capacidades a la ciudadanía para que esta disponga del capital y poder para adoptar decisiones autónomas. Pero el “input” de información no se debe confundir con su utilización para conseguir el apoyo de la ciudadanía a una decisión adoptada por la Administración.

9º) Transparencia y confianza. La información debe ser accesible / multidireccional / policéntrica y desde diferentes medios. Se trata de generar procesos claros y flexibles tanto en la información como en la recogida de opciones, análisis de las mismas y generación de alternativas analizadas desde la viabilidad y la perspectiva de futuro.

10º) Apoyo del bien general. Los participantes deben apoyar el bien común, es decir la adopción de decisiones importantes para el futuro de la comunidad y no solamente de

determinados grupos. Ello requiere de un diagnóstico comunitario basado en criterios de priorización adoptados de manera participativa.

11º) Impacto y acción. Asegurarse de que cada esfuerzo participativo tiene potencial real, lo que implica mecanismos de participación interconectados, adecuados, efectivos y capacitantes. Los participantes deben evidenciar que su participación es significativa/influye/impacto, una sensación de apropiación real sobre procesos, tareas y decisiones.

12º) Compromiso sostenidos-cultura participativa. Los procesos participativos deben vincularse entre sí con el fin de ir generando una cultura participativa en el contexto local que involucre a todos los ámbitos de la vida cotidiana y agentes socializantes, en orden a generar una ciudad participativa.

En resumen, la transparencia e innovación real y efectiva de la participación ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de las políticas de servicios sociales se configura como elemento esencial para generar/reforzar/reconstruir la calidad democrática en el nivel territorial y organizacional más próximo. Su incorporación permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y la prestación de los servicios sociales y adoptar decisiones significativas y vinculantes para los actores sociales y usuarios de centros/servicios, provocando una progresiva vitalización del capital social de los municipios y organizaciones sociales donde trabajamos desde las sinergias transaccionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, P.S., y KWON, S. (2002): "Social capital: Prospects for a new concept". *Academy of Management Review*, 27, pp. 17-40.
- ALGUACIL, J. (2008): "Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias de participación". *Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, 2.
- ANDERSON, A. y JACK, S. (2002): "The articulation of social capital in entrepreneurial networks: Agglue or a lubricant?". *Entrepreneurship and Regional Development*, 14, p p. 193-210.

- ARRIBA, A.; CALZADA, I. Y DEL PINO, E. (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. CIS, Madrid.
- BOURDIEU, P. (1986): "The forms of capital". En J.G. Richardson, J.G. (Ed.): *Handbook for Theory and Research for the Sociology of Education*, pp. 241-258.
- BRUGUE, J.; FONT, J. Y GOMA, R. (2003): "Participación y democracia. Asociaciones y poder local". En M. J. Funes y A. Adell: *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid, UNED, Madrid.
- BRUGUÉ, Q. Y VALLÉS, J. M. (2005): *Nuevos Ayuntamientos, Concejales Diferentes. Del gobierno de las Instituciones al Gobierno de las Redes*. F.E.M.P, Madrid.
- COLINO, C. Y DEL PINO, E. (2008): "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa". *Revista catalana de dret públic*, 37, pp. 247-283.
- DEL PINO, E. Y COLINO, C. (2003). Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas. I.N.A.P. Madrid.
- DOYAL, L. Y GOUGH, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria/FUHEM. Madrid.
- F.E.M.P. (2002): *Encuesta sobre la participación ciudadana en los Ayuntamientos*. Madrid.
- FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones políticas*. Ariel. Barcelona.
- FONT, J. y BLANCO, I. (2003): "Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa". Ponencia en *Jornadas sobre democracia participativa*, U.P.V..
- FONT, J.; SAN MARTIN, J. y SCHNEIDER, C. (2006): "Asociaciones y democracia: contribuciones y causalidades". En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (Ed.): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. CIS. Madrid pp. 241- 259.
- GANUZA, E. y FRANCES, F. J. (2008): "¿A qué llamamos participar en democracia?: Diferencias y similitudes en las formas de participación". *Revista Internacional de Sociología*, LXVI, 49, pp. 89-113.
- GUTIERREZ, M. (2005): *La participación en los servicios públicos de bienestar. Un análisis del poder de los usuarios en el ámbito de la salud, la educación y los servicios sociales*. Madrid: C.E.S. Colección Estudios, 177.
- HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza Editorial. 3ª Ed.
- HERRANZ, J. Mª. (2007): "Los ciudadanos como nuevos vigilantes de la transparencia de las empresas y las administraciones públicas". *Congreso Internacional de Ética y Derecho a la Información, Roneo*.
- I.N.A.P. (2008): *Evaluación de la participación pública en la elaboración de las políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

- JORBA, L. y ANDUIZA, E. (2009): "Por qué y cómo evaluar la participación". En: M. Parés (coord.): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel Ciencia Política, Barcelona. pp. 139-166.
- LIN, N. (2001): *Social capital: A theory of social structure and action*, New York: Cambridge University Press.
- LÖFFLER, E. (2005): "Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa". Texto publicado en *1ª Congreso Internacional de Democracia Participativa*.
- MARCUELLO, C. y SANZ, M^a. I. (2008): "Los principios cooperadores facilitadores de la innovación: un modelo teórico". En REVESCO, 94, pp. 59-79.
- MONTERO, J. R., FONT, J. y TORCAL, M. (ed.) (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. C.I.S. Madrid.
- MORALES, L. (2005): "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política y el asociacionismo en España". En *Revista Española de Ciencia Política*, 13. Madrid, pp. 51-87.
- MAX-NEEF, M. (1984): *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Icaria. Barcelona.
- NAVARRO, C., J., (2002): *Democracia asociativa y oportunismo político. La política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1979-1993)*. Valencia: Tirant lo blanch.
- (2008): "Participación Local" Estudio C.I.S. n. 2.661. Madrid.
- NAVARRO, C. J.; CUESTA, M.; FONT, J. (2009): *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadanía en ciudades medias españolas*. CIS, Madrid.
- NAVARRO, C. J. y JUARISTA, P., (2006), "Funciones, actividades y facilitación pública de las asociaciones", en J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (ed.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. C.I.S. Madrid. pp. 223-240.
- NAHAPIET, J. y GHOSHAL, S. (1998): "Social capital, intellectual capital, and the organizational Advantage". En *Academy of Management Review*, 23, pp. 242-266.
- PASTOR, E. (2008): "Ciudadanía, democracia y política social municipal". En *Revista de Ciencias Sociales Sistema*. 207. Fundación Sistema. Madrid pp. 109 – 127.
- (2009a): *Participación ciudadana y gestión de políticas sociales municipales*. Universidad de Murcia-Editum, Murcia.
 - (2009b) "Contribuciones y limitaciones de los órganos de participación en los procesos de democratización, eficacia e implicación ciudadana en las políticas sociales

- locales”. En *Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada Documentación Social*, 154. Cáritas. Madrid. pp. 191 - 218.
- (2010): “Sostenibilidad, impacto y eficacia de los servicios sociales municipales mediante la democratización e implicación de la iniciativa social”. Comunicación presentada en la *XIII Edición de las Jornadas de investigadores en economía social y cooperativa: La economía social: un modelo de desarrollo sostenible y una alternativa para la salida a la crisis*. Zaragoza 21 y 22 de octubre de 2010. Ciriec España. Universidad de Zaragoza.
- PINDADO, F. (2008): *La participación ciudadana en el ámbito local*. FEMP. Madrid.
- PNUD (2002): *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Mundi-Prensa, Madrid.
- (2003): *Los objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana*. Mundi-Prensa Madrid.
 - (2008): *El fomento de la capacidad: empoderamiento de las personas y las instituciones*. Mundi-Prensa Madrid.
- PUTNAM, R. D. (2001a): “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”. En *Revista Zona Abierta*, 94/95. Fundación Pablo Iglesias. Madrid. pp.89 -104.
- (2001b): “Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work”. En *Revista Zona Abierta*, 94/95. Fundación Pablo Iglesias. Madrid. pp.,105-119.
 - (2002): *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Galaxia Gutemberg-Circulo de Lectores. Barcelona.
 - (2003): *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Galaxia Gutemberg-Circulo e Lectores. Barcelona.
- RODRIGUEZ C., y CODORNIZ, M., (2000): *Las entidades voluntarias en España, institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- RODRIGUEZ, G., ARRIBA, A., MARBAN, V. y SALIDO, O. (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. CSIC. Madrid.
- RODRIGUEZ HERRERO, G. y AJANGIZ, R. (2007): “Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada”. En *Revista Española de Ciencia Política*, 17. Madrid. pp. 181-197.
- SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K.; LIST, R.; TOEPLER, S.; SOKOLOWSKI, S. Y col. (2001): *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo*. Fundación B.B.V.A. Bilbao.

- SARASA, S. y OBRADOR, G. (1999): "El papel de la sociedad civil en los Servicios Sociales". En J. Subirats (ed.): *¿Existe sociedad civil en España?* Función Encuentro. Madrid: pp.117-147.
- SUBIRATS, J. (2007): *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- TORRE, I DE LA (2005): Tercer sector y participación ciudadana en España. *Colección: Opiniones y Actitudes*, 51. CIS. Madrid.
- WARREN, M. E., (2001), *Democracy and association*, Princeton, Princeton University Press.