

Políticas públicas de fomento de la contratación pública: la colaboración público-comunitaria

Rafael Chaves Avila
Catedrático de Universidad
Departamento de Economía Aplicada e Investigador del Institut IUDESCOOP
Rafael.Chaves@uv.es

Plan de la sesión

1. Introducción
2. ¿Por qué incluir la economía social en las políticas de recuperación y reconstrucción y, entre ellas, fomentar la colaboración público-privada-comunitaria?
3. ¿Qué pueden hacer los poderes públicos para fomentar la Economía Social?
4. La colaboración público-privada-comunitaria
5. Conclusiones
6. Referencias y contacto





ción
OP

Políticas palanca y componentes

- I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura**
 - 1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en
 - 2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana
 - 3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario
- II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes**
 - 4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad
 - 5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos
 - 6. Movilidad sostenible, segura y conectada
- III. Transición energética justa e inclusiva**
 - 7. Despliegue e integración de energías renovables
 - 8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y
 - 9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial
 - 10. Estrategia de Transición Justa
- IV. Una Administración para el siglo XXI**
 - 11. Modernización de las Administraciones públicas
- V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, impulso a una España nación emprendedora**
 - 12. Política Industrial España 2030
 - 13. Impulso a la pyme
 - 14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico
 - 15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue
- VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud**
 - 16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial
 - 17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema
 - 18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud
- VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades**
 - 19. Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)
 - 20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional
 - 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluido
- VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo**
 - 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de
 - 23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico
- IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte**
 - 24. Revalorización de la industria cultural
 - 25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)
 - 26. Plan de fomento del sector del deporte
- X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo**
 - 27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude
 - 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI
 - 29. Mejora de la eficacia del gasto público
 - 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones

Políticas palanca del Plan España Puede

	Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura
	Infraestructuras y ecosistemas resilientes
	Transición energética justa e inclusiva
	Una Administración para el siglo XXI
	Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora
	Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud
	Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades
	Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo
	Impulso de la industria de la cultura y el deporte
	Modernización del sistema fiscal para un crecimiento sostenible e inclusivo



M€ 2021-2023

1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada	13.203
2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana	6.820
3. Modernización de las Administraciones públicas	4.315
4. Plan de Digitalización de Pymes	4.066
5. Hoja de Ruta del 5G	3.999
6. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular	3.782
7. Plan Nacional de Competencias Digitales	3.593
8. Modernización y Competitividad del Sector Turístico	3.400
9. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación	3.380
10. Despliegue e integración de energías renovables	3.165
11. Nueva Economía de los Cuidados	2.492
12. Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo	2.363
13. Preservación del Litoral y Recursos Hídricos	2.091
14. Plan Estratégico de Formación Profesional	2.076
15. Conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad	1.642
16. Modernización y Digitalización del Sistema Educativo	1.648
17. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable	1.555
18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento	1.365
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario	1.069
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500

Desafío:

El acceso a estos fondos se hará con proyectos de gran envergadura y los socios que presenten los proyectos tendrán que contar con capacidad financiera para adelantar las inversiones necesarias

- >> barreras de entrada para la gran mayoría de las empresas de economía social y para las PYMEs en general
- >> necesidad de la colaboración público-privada

2. ¿Por qué incluir la economía social en las políticas de recuperación y reconstrucción y, entre ellas, entre ellas, fomentar la colaboración público-privada-comunitaria? ¿Por qué la ES es un partner de idóneo??

Justificación constitucional (1)

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: art. 129.2.

“ Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas.

También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”.

Justificación constitucional (2)

Art. 1.1. “España se constituye en un Estado Social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”

→ ***IGUALDAD SOCIAL como valor superior constitucional***

Art. 9.2. “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

→ ***FACILITAR LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA ECONÓMICA***

→ **Indicación de instancias internacionales en forma de Resoluciones, Dictámenes, Informes...**

- ***Naciones Unidas,***
- ***OIT, OCDE***
- ***Parlamento Europeo,***
- ***Consejo de las Regiones,***
- ***Comité Económico y Social Europeo***

- 1) **Resolución del Parlamento Europeo de 19 de febrero de 2009 sobre Economía social (Informe Toia)**
 - Relación entre Economía Social, inserción social e innovación social,
 - Importante papel en la creación de empleo y en la corrección de desequilibrios en el empleo,
- 2) **Resolución del Consejo de las Regiones de la UE sobre el papel de la Economía Social en el desarrollo local.**
- 3) **Resolución 173 de la OIT de Promoción de las Cooperativas**



Justificación desde la perspectiva de la utilidad social: las funciones de la *Economía Social*

Funciones económicas

- Distribución más equitativa de renta y riqueza
- Corrección de los desequilibrios del *mercado de trabajo*
- Oferta de servicios colectivos de bienestar social
- Fomento del desarrollo económico endógeno y de la autonomía territorial

Funciones políticas

- Escuelas de democracia
- Mecanismo institucional de profundización en la política democrática
- Interfase en la aplicación de políticas donde el Estado presenta límites de actuación

Funciones socio-culturales

- Vector de cambio en valores sociales
- Creación y desarrollo del capital social

► *Evaluación del impacto de la
economía social
y de las políticas de apoyo a la
economía social*



**Vector de transformación del
modelo de desarrollo social y económico**

3. ¿Qué pueden hacer los poderes públicos para fomentar la Economía Social?



TIPOLOGÍAS DE LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL. MARCO DE REFERENCIA

Tipologías de políticas dirigidas a la Economía Social

1. Políticas 'soft'. Políticas sobre el marco ambiental de las empresas de ES

1.2. Medidas institucionales: Medidas dirigidas al margen de operatoria institucional

- medidas dirigidas a la forma jurídica en tanto que actor privado
- medidas dirigidas al margen de libertad para actuar en cualquier sector de actividad económica
- medidas dirigidas a su reconocimiento como actor público

1.2. Medidas de carácter cognitivo: Medidas dirigidas al grado de receptividad, visibilidad y conocimiento de ES

ECOSISTEMAS FAVORABLES

- Medidas de difusión
- Medidas dirigidas al sistema educativo y formativo
- Medidas dirigidas a la investigación

2. Políticas 'hard'. Políticas de fomento empresarial de la ES

2.1. Medidas sobre la oferta: dirigidas a la competitividad empresarial

- Medidas según el ciclo de vida de la empresa (fase de creación, fase de desarrollo empresarial) y según la función empresarial

2.2. Medidas sobre la demanda: dirigidas al nivel de actividad económica

- Medidas dirigidas al facilitar el acceso a los mercados extranjeros y mercados públicos

Políticas de fomento dirigidas a mejorar la competitividad empresarial

	<i>Fases del ciclo empresarial</i>	
<i>Ámbito de la medida</i>	<i>Creación de la empresa</i>	<i>Desarrollo de la empresa</i>
Financiación	-Prestación pago único -Fiscalidad especial -Subvenciones a inversión -Subvenciones del tipo de interés -Avales	-Fiscalidad especial -Subvenciones a la inversión -Subvenciones del tipo de interés -Avales
Consultoría / Asesoramiento	-Subvenciones por asistencia técnica -Ayudas a federaciones -Ayudas a prescriptores -Organismos públicos de apoyo	-Subvenciones por asistencia técnica -Ayudas a federaciones -Ayudas a prescriptores - Organismos públicos de apoyo
Formación	-Formación a las empresas -Formación a entidades (federaciones, universidades, otros)	-Formación a las empresas - Formación a entidades (federaciones, universidades, otros)
Empleo	-Subvenciones a la contratación e incorporación de socios -Seguridad social	-Subvenciones a la contratación e incorporación de socios - Seguridad social
Otros funciones: - Calidad, I+D, innovación, TIC - Cooperación, redes - Espacio físico, Otros		

4. La col·laboració públicoprivada-comunitaria y la contratació pública



Discurso sobre la colaboración público-privada

Sector
Público



Sector
Privado y
Comunitario



Libro Verde sobre la colaboración público-privada (2004)

“No existe una definición aceptada y compartida, ni en la academia ni en las instituciones públicas, sobre cómo debemos describir el concepto de colaboración público-privada” (Comisión Europea, 2004: 3).

“La expresión «colaboración público-privada» carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las *autoridades públicas* y *el mundo empresarial*, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una *infraestructura* o la prestación de un *servicio*.”

Dimensiones de la colaboración público-privada:

1. Tipo de entidades/empresas con las que colabora la Administración
2. Contenido de la colaboración
3. Modelo de organización de colaboración

1. Tipo de entidades con las que colabora la Administración

1.a. **Colaboración público-privada:** con empresas privadas de carácter capitalista

2.b. **Colaboración público-comunitaria:** con empresas y entidades de la economía social, del tercer sector y de la sociedad civil

➔ ***Espacios de gobernanza participativa***

2. Contenido de la colaboración público-privada-comunitaria

Qué actividades van a ser desarrolladas en cooperación ?

2.a. Sentido restringido de la colaboración (liberal):

- **servicios públicos** (sanidad, educación, servicios sociales,..)
- **Inversiones en infraestructuras públicas** (ffcc, agua,..)

➔ Visión de privatización/gestión privada de la actividad económica pública

2.b. Sentido amplio de la colaboración:

- **Proceso político** (co-construcción de políticas públicas)
- **Otros bienes y servicios de interés general** (iniciativas económicas públicas)



AGRICONSA – Agricultura y Conservas S.A. Ejemplo de colaboración público-privada- comunitaria de tipo amplio: desarrollo de iniciativa económica de interés general

Creación en 1990 de la Sociedad Anónima Agriconsas, de la que la Generalitat Valenciana participa en un 44% del capital social (900 mill. pts), el 20% Anecoop y el resto, 57 cooperativas agrarias. Contenido de la colaboración (objeto de la entidad): industrialización agraria valenciana.

3. Modelos de organización de la colaboración público-privada

1. Marco institucional de referencia
2. Tipos de formas de colaboración (ordenamiento jurídico)
 - Entidades según la Ley valenciana de cooperativa
 - Cláusulas sociales y reservas de mercado en la contratación

Marco institucional principal en España y en la Unión Europea sobre colaboración público-privada

Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario
en materia de contratación pública y concesiones [[COM \(2004\) 327 final](#)].

“La CPP designa una forma de cooperación entre las autoridades públicas y los agentes económicos. Esta cooperación tiene por objeto, en particular, financiar, construir, renovar o explotar una infraestructura o el suministro de un servicio. La CPP está presente en los transportes, la salud pública, la educación, la seguridad, la gestión de los residuos y la distribución de agua o de energía.”

“**Dos tipos de CPP:**

la CPP de tipo puramente *contractual*: se basa en vínculos exclusivamente contractuales y puede entrar en el ámbito de aplicación de las directivas europeas sobre contratos públicos;

la CPP de tipo institucionalizado: implica una cooperación *en una entidad diferente* y puede conducir a la creación de una entidad ad hoc de participación conjunta o al control de una entidad pública por un operador privado.”

1.- Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones [[COM \(2004\) 327](#) final].

2.- Comisión Europea De La Comisión (2009): Comunicación "Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada (CPP)", COM(2009) 615 final. (Más amplia, incluye Proyectos de interés público, Cofinanciación EU)

3.- EU Public Procurement Directives:

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo relativa a la adjudicación de contratos de concesión,

Directiva 2014/24/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (incluye Public Procurement for Innovation)

4.- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, transpone las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE sobre *Public Procurement*. (Establece cláusulas sociales y ambientales así como reservas de contratos)

Tipos de instrumentos de colaboración

- Creación de una entidad (joint venture)
- Contratos
- Conciertos, Convenios, Acción concertada (GV)
- Subvenciones condicionadas y acuerdos por servicios
- Ayudas mediante sistema impositivo
- Subsidios de demanda y Subvenciones puras



¿Qué marco institucional plantea la Ley Valenciana de Cooperativas en materia de Colaboración público-privada-comunitaria y contratación pública con las cooperativas?



Capítulo 4. Las personas socias (de una cooperativa)

Art. 19. Personas que pueden serlo.

(...)

2. La **Generalitat y otras entidades públicas**, en los términos establecidos en el artículo siguiente y siempre que medie acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de los miembros del consejo rector, podrán formar parte como **socios** y socias de cualquier cooperativa **para la prestación de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa económica pública**.



TÍTULO I.

Artículo 98. Cooperativas de integración social.

1. (...).
2. En las cooperativas de integración social podrá participar como **persona socia** una **entidad pública responsable de la prestación de servicios sociales**, mediante la designación de un delegado o delegada del poder público. Este delegado o delegada prestará su trabajo personal de asistencia técnica, profesional y social junto a los socios y socias de la cooperativa y asistirá a las reuniones de los órganos sociales, ejercitando los derechos de persona socia.

TÍTULO III. Fomento del Cooperativismo (3)

Art. 99. Cooperativas de servicios públicos.

1. La Generalitat y las corporaciones locales obligadas a asegurar la existencia de servicios públicos podrán proveer que la prestación directa de estos se haga mediante la constitución de cooperativas de servicios públicos.
2. En estas cooperativas participarán como personas socias, la entidad o **entidades públicas** promotoras y los **usuarios o usuarias** de los servicios que sean objeto de la cooperativa, sin perjuicio del control público que aquellas se reserven en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos.
3. Se excluye, en todo caso, la prestación de servicios públicos que exijan ejercicio de autoridad pública, como los de orden público y protección civil.

TÍTULO III. Fomento del Cooperativismo (3)

Artículo 111. Fomento del cooperativismo

1. (...).
2. Se promocionará la creación de *cooperativas para la gestión de servicios públicos, y se fomentará la participación de los usuarios, en colaboración con los distintos organismos competentes.*
3. Las *cooperativas tendrán derecho preferente, en los casos de empate, en los concursos y subastas en que participen, convocados por la administración pública valenciana y entes dependientes de ella, para la realización de obras, servicios y suministros.*
4. (...).



TÍTULO III. Fomento del Cooperativismo (5)

Artículo 113. Medidas especiales de fomento

1. (...).

2 La **Generalitat Valenciana** fomentará la creación de cooperativas y su colaboración en la ejecución de los programas de obras públicas, urbanismo y viviendas.

Para el cumplimiento de estos fines, la Generalitat Valenciana, para las cooperativas de viviendas sociales fomentará la adquisición por el sistema de adjudicación directa de terrenos de gestión pública. Igualmente, **fomentará la colaboración para estos fines con las corporaciones locales.**

3. (...)

Artículo 114. Cooperativas no lucrativas.

1. La Generalitat, a través del Registro de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, calificará como entidades de carácter no lucrativo a las cooperativas que por su objeto, actividad y criterios económicos de funcionamiento, ***acrediten su función social***.

Se entenderá que acreditan esta función social las cooperativas cuyo objeto consista en la mejora de la calidad y condiciones de vida de la persona, considerada de forma individual o colectiva.

2. En todo caso, **se considerarán cooperativas no lucrativas las que se dediquen principalmente a la prestación o gestión de servicios** sociales, educativos, culturales, artísticos, deportivos o de tiempo libre u otros de interés colectivo o de titularidad pública, a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social, o a otras actividades que tengan por finalidad conseguir la superación de situaciones de marginación social de cualquier índole.

Línea 4. Colaboración público-privada



<i>Objetivos estratégicos</i>	<i>Medidas</i>
4.1.- Avance hacia un papel preferente de las cooperativas en la prestación de servicios públicos, comunitarios y de interés general	28. Desarrollo de campañas de divulgación y formación que impulsen la colaboración público-privada entre las cooperativas y las Administraciones local y autonómica, con el objeto de dar a conocer los instrumentos jurídicos disponibles para ello, de sensibilizar sobre la idoneidad de la fórmula cooperativa para llevar a cabo estas iniciativas, y de proporcionar apoyo técnico al personal funcionario implicado a fin de aportar seguridad jurídica a las operaciones. 29. Fomento de la participación de las Administraciones públicas en proyectos económicos de interés local desarrollados por cooperativas de servicios públicos, de emprendedores o de comunidades energéticas, y modificación de la regulación que impide a la Generalitat participar en el capital social de cooperativas. 30. Regulación de la reserva de contratos a favor de las cooperativas y otras entidades previstas en la disposición adicional 48ª de la Ley de Contratos del Sector Público, generalización de las instrucciones para implementar criterios de solvencia técnica social, fomento de las licitaciones mediante el procedimiento de asociación para la innovación y desarrollo del concierto social con cooperativas. 31. Estímulo de las cooperativas de iniciativa social (proyectadas) y de las no lucrativas, así como de su declaración de utilidad pública, mejorando su regulación para favorecer la prestación por parte de las mismas de servicios de interés económico general. 32. Desarrollo legislativo que reconozca la idoneidad de la fórmula cooperativa para la constitución de comunidades energéticas.
4.2.- Movilización de suelo y patrimonio público y puesta a disposición de cooperativas para promover un urbanismo	33. Instrumentación de técnicas de contenido patrimonial (concesiones demaniales, derechos de superficie, cesión de uso, promoción delegada, arrendamiento operativo y otras figuras) para desarrollar proyectos con una visión social e innovadora sobre solares y edificios en desuso (construcción o rehabilitación de viviendas con criterios de eficiencia energética y sostenibilidad urbana: desarrollo de actividades productivas, industriales o de servicios que
sostenible y un desarrollo socioeconómico equilibrado	creen empleo de calidad; generación de energías renovables o almacenamiento energético; promoción del <i>coworking</i> cooperativo; recuperación de espacios emblemáticos; proyectos cooperativos con criterios multifuncionales...). 34. Recuperación del Registro de patrimonio público de suelo para disponer de información centralizada y actualizada que facilite el acceso de las cooperativas a los solares para darles un uso de interés público municipal. 35. Inclusión de cláusulas de contenido social en las distintas fases de adjudicación de un negocio patrimonial (solvencia y valoración de ofertas).

Modelos de colaboración AAPP-Empresas/ES según el criterio funcional

MODELOS	Modelo público puro	Modelos mixtos de colaboración				Modelo privado puro
FUNCIONES						
PRODUCCIÓN (gestión)	S.Público	Emp.ES / S.Público	Emp.ES	S.Públ. / Emp.ES	Emp.ES	Emp.ES
FINANCIACIÓN (provisión)	S.Público	Emp.ES/ S.Público	S.Públ. / Emp.ES	S.Público	S.Público	Emp.ES

Modelos de gestión privada de servicios públicos

Fuente: basado en base a Gidron, Kramer y Salamon (1992)



5. Conclusiones

- La economía social es un partner idóneo para la colaboración público-privada (comunitaria)
- Tres dimensiones de la colaboración público-privada (comunitaria)
- Grandes oportunidades para el despliegue de colaboraciones público-privada-comunitarias.

6. Algunas Referencias

www.uv.es/iudescoop Institut Universitari d'Economia Social i
Cooperativa de la Universitat de Valencia

www.ciriec.es Asociación científica CIRIEC-España – Fondo documental

www.uv.es/cidec Centro de documentación especializado en Economía
Social

Manual de economía social, edl Tirant lo blanc, 2020

<https://editorial.tirant.com/es/libro/manual-de-economia-social-rafael-chaves-avila-9788413367095>

Guía de recursos bibliográficos sobre economía social de la Biblioteca de
Ciencias Sociales de la UV

<https://cibisoc.blogs.uv.es/recursos-tematics/economia-social>

Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea, 2017

<https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-es-n.pdf>

TURNO PARA LA AUDIENCIA...

Gracias por compartir su tiempo

@ Rafael_Chaves_9



<https://www.facebook.com/rafael.chaves.77377>



Rafael.Chaves@uv.es

www.uv.es/chavesr