

La cooperación en las cooperativas de iniciativa social para maximizar su posicionamiento en el ámbito asistencial

(The cooperation between social initiative cooperatives to maximize their position in welfare services)

Martí Rius Coma¹
Universidad de Deusto (España)

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc-59-2021pp237-261>

Recibido: 09.12.2020
Aceptado: 16.09.2021

Sumario: 1. Introducción; 2. Evolución histórica de la prestación de los servicios sociales y la participación de las entidades del tercer sector de acción social. El cooperativismo como agente activo en el modelo asistencial actual; 3. La prestación pública de los servicios sociales: de la caridad al desarrollo del cuarto pilar del Estado del bienestar; 4. El cooperativismo y sus principios rectores: la cooperación entre cooperativas como herramienta de posicionamiento ante los retos del sector de los servicios a las personas; 5. Las cooperativas de iniciativa social; 6. La cooperación en las entidades del tercer sector de acción social; 7. Los nuevos retos en la prestación pública de servicios sociales: el papel de las cooperativas de iniciativa social en el nuevo marco de gestión indirecta instrumentalizada a través de la acción concertada, 8. La necesaria cooperación entre cooperativas de iniciativa social para garantizar su adecuado posicionamiento en la nueva configuración de la colaboración público-privada para la prestación de servicios sociales públicos; 9. Conclusiones; 10. Bibliografía.

Summary: 1. Introduction; 2. Historical evolution of the social services provision and the participation of third sector organisations. Cooperatives as an active agent in the current welfare model; 3. The public provision of social services: from charity to the development of the fourth pillar of the welfare state; 4. Cooperatives and its guiding principles: cooperation between cooperatives as a positioning tool in the provision of social assistance; 5. The new challenges in the public social services provision: the role of social initiative cooperatives in the new concerted action framework; 8. The necessary cooperation between social initiative cooperatives in order to guarantee their appropriate positioning in the new configuration of public-private collaboration for the provision of public social services; 9. Conclusions; 10. Bibliography.

¹ Abogado. Doctorando de la Universidad de Deusto. Email: marti.rius@opendeusto.es.

Resumen: La prestación de servicios sociales públicos por entidades de naturaleza privada en régimen de gestión indirecta se encuentra en un momento trascendental en cuanto a la definición de los nuevos sistemas de colaboración público-privada que permitan afrontar los nuevos retos en el ámbito asistencial.

Tradicionalmente, las cooperativas de iniciativa social han sido un agente protagonista en el actual modelo asistencial, garantizando el servicio en periodos en los que los poderes públicos carecían de instrumentos y recursos suficientes para dar cobertura al conjunto de la ciudadanía.

En este contexto, las cooperativas de iniciativa social han venido colaborando de forma continuada con otras entidades del tercer sector. No obstante, como norma general, dicha colaboración se ha limitado a su integración en estructuras territoriales junto a dichas entidades sin desarrollar una auténtica estrategia propia de colaboración con otras cooperativas de iniciativa social.

Así las cosas, en un momento tan trascendental para el futuro de estas cooperativas que desarrollan su actividad en el ámbito asistencial, la cooperación con otras cooperativas de iniciativa social es fundamental para garantizar su mejor posicionamiento frente a otras entidades lucrativas y no lucrativas ante la nueva configuración de la colaboración público-privada en la prestación de servicios sociales. Todo ello, a través de la puesta en valor de algunas de sus características intrínsecas diferenciales, como su participación democrática o su mayor experiencia en gestión.

Palabras clave: cooperativas; economía social; iniciativa social; colaboración entre cooperativas; servicios sociales; colaboración público-privada.

Abstract: The provision of social services is undergoing a transcendental moment in terms of the regulation of public-private collaboration in this sector.

Traditionally, social initiative cooperatives have been a leading agent in the current welfare model, guaranteeing the service in periods when the public authorities lacked sufficient instruments and resources to provide coverage to all citizens.

In this context, social initiative cooperatives have been collaborating continuously with other third sector entities. However, generally, this collaboration has been limited to their integration into territorial structures together with other third sector entities without developing a real strategy of collaboration with other social initiative cooperatives.

Therefore, at such a transcendental moment for the future of these cooperatives, cooperation with other social initiative cooperatives is necessary and essential in order to guarantee their better position in relation to other profit and non-profit entities in view of the new configuration of public-private collaboration in the provision of social services. The way is highlighting some of their distinctive characteristics, such as their democratic participation and their greater experience in management.

Keywords: cooperatives; social economy; social initiative; collaboration between cooperatives; social services; public-private collaboration.

1. Introducción

Las cooperativas de iniciativa social, entendidas como aquellas cooperativas dedicadas a la prestación de servicios de carácter asistencial que no distribuyen eventuales beneficios, sino que estos, en caso de producirse, se reinvierten en la propia entidad para el cumplimiento de sus fines asistenciales, constituyen un tipo de cooperativas relevante en el ámbito de las entidades del tercer sector de acción social.

Desde el punto de vista de la regulación de la prestación de los servicios públicos de asistencia social a través de distintas modalidades de gestión indirecta, el sector se encuentra en un momento trascendental para la definición de cuál es el modelo de colaboración público-privada para los próximos años.

Así, en un contexto social donde la pandemia nos aboca a una nueva crisis de efectos aún inciertos en un momento todavía de recuperación de la crisis financiera y económica iniciada en el año 2008, la prestación de los servicios sociales requiere de la adopción de un nuevo modelo que garantice la pervivencia de los servicios públicos asistenciales sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y adecuación.

Las cooperativas de iniciativa social han sido un agente protagonista para el aseguramiento del actual modelo asistencial, garantizando el servicio en periodos en los que los poderes públicos carecían de instrumentos y recursos suficientes para dar cobertura al conjunto de la ciudadanía.

Estas cooperativas de iniciativa social, como sucede con el resto de cooperativas, se caracterizan por un conjunto de principios definidos por la Alianza Cooperativa Internacional entre los que encontramos la cooperación entre cooperativas y el interés por la comunidad como expresión de responsabilidad social frente a su entorno.

En el ejercicio de dichos principios, las cooperativas de iniciativa social han venido colaborando de forma continuada con otras entidades del tercer sector de acción social tanto para la mejora de su posicionamiento en el mercado como para en el marco de la prestación de servicios de mayor calidad.

No obstante, lo cierto es que, como norma general, dicha colaboración se ha limitado a integrarse en estructuras territoriales junto a otras entidades del tercer sector de acción social sin que se desarrollara una auténtica estrategia de colaboración con otras cooperativas de iniciativa social.

Es decir, aunque existía cierto grado de colaboración con otras entidades del tercer sector a fin de alinear intereses comunes, lo cierto es que no se ha explotado en su máxima expresión el referido principio de cooperación por cuanto no ha existido una auténtica cooperación con otras cooperativas de iniciativa social.

Lo anterior nos lleva a concluir que, en realidad, en el ámbito de las cooperativas de iniciativa social no se ha venido ejerciendo el principio de cooperación entre entidades cooperativas —al menos en cuanto a otras entidades de iniciativa social se refiere— y, por lo tanto, existe aún un amplio espacio por recorrer respecto a la colaboración entre cooperativas de iniciativa social.

A nuestro juicio, en un momento tan trascendental para el futuro de estas cooperativas, la cooperación con otras cooperativas de iniciativa social es necesaria y fundamental para garantizar su mejor posicionamiento ante la nueva configuración de la colaboración público-privada en la prestación de servicios sociales.

Esa colaboración con otras cooperativas de iniciativa social debería permitir a estas cooperativas poner en valor algunas de sus características intrínsecas diferenciales, como su organización participativa y democrática o su mayor experiencia en gestión; elementos que sin duda repercutirían en una mejora en la calidad de los servicios sociales prestados, así como en una mejora de la situación jurídica y económica de las cooperativas de iniciativa social en el actual y convulso mercado de la prestación de servicios asistenciales caracterizado por una creciente competencia frente a organizaciones de marcado carácter mercantilizado.

Sin duda, este hecho diferencial puede suponer adaptarse a un nuevo modelo de prestación de servicios sociales o, por lo contrario, quedar anclado en una forma de funcionar que arrastre a estas entidades a una inexorable pérdida de peso en el mercado de los servicios sociales frente a entidades con ánimo de lucro, hasta su completa desaparición.

2. Evolución histórica de la prestación de los servicios sociales y la participación de las entidades del tercer sector de acción social. El cooperativismo como agente activo en el modelo asistencial actual

Para comprender cómo la cooperación entre cooperativas puede ser un elemento de gran relevancia para el correcto posicionamiento de las cooperativas de iniciativa social en la configuración de los sistemas públicos de acción social en las próximas décadas, resulta necesario hacer una breve referencia a los orígenes de la asistencia social y a su evolución histórica, explicando cómo las entidades del tercer sector han tenido un papel fundamental en su desarrollo. Todo ello, con el fin de comprender cuál ha sido el papel de la iniciativa privada sin fines lucrativos en la prestación de los servicios asistenciales en régimen de colaboración público-privada.

La prestación de servicios sociales se encuentra, al menos en sus orígenes, estrechamente vinculada con la pobreza y marginalidad, cuya existencia

es intrínseca a la historia de la humanidad, viéndose sufragada únicamente por la caridad entre individuos fruto de la fuerza de la moral y la religión.

Durante la Edad Media la atención y actuación del poder político y administrativo frente a la pobreza era inexistente, siendo la ayuda a los necesitados ofrecida únicamente por la iglesia católica que suponía que la pobreza fuera vista como un elemento positivo al considerarse intrínseco y natural a la condición humana y un medio para practicar la virtud de la caridad. Por lo tanto, la asistencia al pobre se basaba en la voluntad de los fieles y en su interés en practicar la caridad a fin de conseguir la redención espiritual, de forma individual y sin ninguna clase de organización o reglamentación (Garrido Juncal, 2020).

No obstante, esa primera etapa de lucha contra la pobreza y la marginalidad a cargo de los propios individuos pronto se vio sobrepasada por la realidad, momento a partir del cual surgió la necesidad de que se constituyera una prestación pública de asistencia social durante la configuración del Estado moderno a raíz de las ideas surgidas durante el Renacimiento.

Así, a lo largo del siglo XVI surgió un comienzo de concepción o preocupación social frente al incremento del pauperismo. No obstante, dicha preocupación creciente comportó, a su vez, cierta discrepancia entre los estudiosos de este fenómeno social respecto a cómo debía procederse, como sociedad, frente a la pobreza, con autores destacados como Domingo de Soto², Juan de Robles³, Miguel de Giginta⁴ o Cristóbal Pérez de Herrera⁵.

² En su obra «Deliberación de la causa de los pobres» de 1545, distinguía entre pobres legítimos e ilegítimos defendiendo el socorro de los pobres frente al control y manifestando reticencia a la intervención pública, afirmando que el recogimiento de los pobres no resuelve el problema de la pobreza.

³ Fue precursor, en nuestro país, del establecimiento de un sistema organizativo para remediar la pobreza, que se basaba en:

- a) La necesidad de una organización racional que asegurara el mantenimiento del verdadero pobre.
- b) La atención a los pobres verdaderos en sus propias estancias, mediante la concesión de limosnas concebidas al modo de renta mínima de subsistencia per cápita.
- c) La contribución de los ciudadanos pudientes voluntaria, bajo dos modalidades: limosna pública y limosna secreta.
- d) La persecución por la autoridad pública de los mendigos que pedían limosna en las calles.

⁴ Ante el aumento de pobres y desamparados, buscó una solución práctica: las Casas de Misericordia. Estas instituciones estaban caracterizadas por:

- a) Ser un instrumento para el control de la mendicidad.
- b) Ser un instrumento para la regeneración de los pobres.

En su obra está el origen del sistema que dará lugar al sistema de beneficencia decimonónico posterior: la casa de misericordia será el establecimiento asistencial típico para pobres.

⁵ Su punto de partida es la distinción entre verdaderos y falsos pobres, ofreciendo como solución una ordenación de la mendicidad a través de dos vías simultáneas:

Fue con el surgimiento de la Ilustración y el Estado liberal cuando nacieron las primeras actuaciones de carácter público a través de la beneficencia como primer servicio público de carácter asistencial.

Así, a finales del siglo XVIII surgió la beneficencia entendida, «como un servicio público que afecta al bien común y cuya responsabilidad recae en el rey y en los ejecutores de sus designios» (Maza Zorrilla, 1987).

En ese contexto la burguesía promovió la reutilización de la incipiente estructura asistencial infrautilizada y desorganizada, a través de la desamortización y la desvinculación, así como a través de la configuración de una estructura municipal de atención a la pobreza derivada del éxodo rural.

De esta forma, «la burguesía se adueña de los viejos recursos benéficos y los organiza según su esquema administrativo en defensa de sus intereses». Según dicha autora, a través de las desamortizaciones, la beneficencia sale del ámbito religioso «para insertarse en el ámbito civil», integrándose «en el libre juego socio-económico de las fuerzas dominantes» (Carasa Soto, 1991).

En España su primera expresión en el ordenamiento jurídico se recogió en la Constitución de 1812, desglosándose en el ámbito normativo a lo largo del siglo XIX, especialmente a partir de la muerte de Fernando VII. De esta forma se inició la transformación liberal de la beneficencia, de forma que la Constitución de 1812 reclama para el Estado el control y asunción de la asistencia social (art. 321).

Como reconoce Maza Zorrilla, en ese momento «nace un interés en configurar como derecho jurídico lo que era un deber moral y poder exigir, a título de derecho individual, cuanto solo podía demandarse por amor al prójimo» (Maza Zorrilla, 1987).

Un segundo intento de configuración de marco jurídico se produjo con el trienio liberal a través de la Ley de Beneficencia de 1822. Dicha norma se vinculaba la asistencia social al orden social, abandonando el arcaico sistema de la caridad religiosa.

A mediados del siglo XIX se aprobó una nueva regulación a fin de adecuarla a la Constitución de 1845. En concreto, la Ley de Beneficencia de 1849 y su reglamento de 1852, en un contexto moderado, trataron de corregir a la Ley de 1822, procurando recuperar los derechos de los patronatos particulares municipalizados, declarando públicos todos los establecimientos de beneficencia salvo los dedicados a sus fines fundacionales financiados de forma privativa y gestionados por entida-

-
- a) Los albergues como residencias-refugio para pobres verdaderos en régimen de libertad para entrar como para salir.
 - b) La reglamentación de la mendicidad callejera.

des autorizadas por el gobierno. Ese modelo perduró durante prácticamente todo el siglo xix.

No fue hasta el primer tercio del siglo xx cuando se abandonó la idea de la beneficencia para constituir un auténtico modelo de asistencia pública asistencial fruto del tránsito hacia el Estado social como capacidad de los poderes públicos de prestar unos servicios destinados a intervenir en los aspectos económicos y sociales de los administrados.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que la génesis del actual estado de bienestar en España deriva de las bases sentadas en la Constitución de 1978. La actual Carta Magna permitió que con los inicios de la reinstauración de la democracia el Estado estableciera la normativa necesaria para el desarrollo de una concepción de la seguridad social, sanidad y educación de carácter público, universal, gratuito y solidario en los términos en los que los conocemos hoy en día.

Dicho desarrollo, que fue especialmente intenso durante la década de los ochenta del siglo xx, no pudo abordar el despliegue del cuarto pilar del Estado del bienestar a causa de la ausencia de competencias estatales en servicios sociales que permitiesen aprobar una regulación común de carácter estatal con las bases para su eclosión.

Así, solo a través del Plan Concertado para las prestaciones Básicas de Servicios Sociales de 1988, el Estado pudo sentar las bases comunes para la prestación de servicios sociales a partir de las cuales las Comunidades Autónomas pudieran proceder a los desarrollos normativos necesarios para la efectiva prestación de la acción social (Gutiérrez Lesa, 2001: 89-130).

A partir de entonces, y durante más de veinte años, las Comunidades Autónomas, en uso de sus competencias, aprobaron un número ingente de normativa en el ámbito de los servicios sociales, llegando al reconocimiento de muchas de esas prestaciones como auténticos derechos subjetivos de los ciudadanos.

Esta evolución en la configuración de los servicios públicos asistenciales y su reconocimiento como derecho subjetivo tuvo su punto álgido en España en el año 2006 con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, constituyendo un hito que puso en valor el inicio del desarrollo del cuarto pilar del estado del bienestar

Sin embargo, la crisis financiera que se inició en el año 2008 supuso un auténtico obstáculo para la continuación del modelo, dejando al sistema virtualmente vacío de medios para su consolidación.

A pesar de ello, precisamente la crisis financiera puso en valor la necesidad de reforzar el servicio asistencial para cobijar a los ciudadanos a los que la crisis venía dejando en situación de riesgo de exclusión.

Las entidades sin ánimo de lucro no han sido ajenas a esta evolución de la prestación de servicios sociales.

Desde que la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, diera lugar a la creación de entidades dedicadas a la actividad prestacional como frente ciudadano frente a la insuficiencia del poder público, se produjo una auténtica configuración de estructuras asistenciales por parte de estas entidades, especialmente entre los años ochenta y noventa del siglo xx.

Por lo tanto, las entidades sin ánimo de lucro han venido ejerciendo un papel fundamental para el sostenimiento del sistema asistencial, configurándose como auténticos responsables del sostenimiento de estos servicios. De hecho, la estructuralización de los servicios públicos de acción y asistencia social deriva del trabajo realizado durante años por dichas entidades y de la puesta en común de su *know-how* con la Administración.

En el ámbito del cooperativismo, debe destacarse la contribución realizada por las cooperativas de iniciativa social, que supieron protagonizar la prestación de acciones asistenciales en momentos donde, a pesar de la voluntad pública de desarrollo del sistema de bienestar con una destacada producción normativa en el ámbito autonómico, carecían de la financiación suficiente para garantizar un servicio público de calidad⁶; carencia que fue suplida por el sector social y, en el ámbito del cooperativismo, por las cooperativas de iniciativa social.

A este respecto, las cooperativas de iniciativa social han contribuido también a la creación y sostenimiento del actual modelo asistencial que, no solo no se ha visto mermado en los últimos años fruto del despliegue de los servicios de públicos de acción social, sino que su papel se ha visto reforzado en un contexto de mayor competencia tras la entrada de sociedades de capital en busca de rentabilidades en un contexto de encadenamiento de los efectos aun no resueltos de la crisis económica y financiera del 2008 con los efectos económicos de la actual situación de pandemia.

Atendiendo a todo lo anterior, resulta evidente el fundamental papel de la iniciativa social en la configuración del sistema de servicios asistenciales actual, siendo participes también como agente principal las cooperativas de iniciativa social. Es por ese motivo por el que resulta lícito que la modernización de la prestación de servicios públicos asistenciales garantice la pervivencia de estas entidades, no por tradición histórica, sino como expresión de garantía de calidad en la prestación y, también, como una expresión de responsabilidad pública social.

⁶ Especialmente en la década de los años 80 del siglo xx.

3. La prestación pública de los servicios sociales: de la caridad al desarrollo del cuarto pilar del Estado del bienestar

En el apartado anterior nos hemos referido a como la configuración de la actual estructura de prestación de los servicios públicos asistenciales deriva del trabajo realizado por parte de las entidades del tercer sector durante décadas ante la insuficiencia del servicio público.

Eso provocó que, como norma general, los servicios públicos asistenciales se hayan venido prestando por parte de las administraciones mediante gestión indirecta, a través de operadores de naturaleza jurídica privada que asumían la gestión del servicio.

Así, tradicionalmente se articuló dicha relación contractual a través de convenios o conciertos de carácter administrativo y, más recientemente, a través de contratos públicos y concesiones.

En la actualidad, las nuevas realidades exigen la adaptación de los modelos de gestión, promoviendo la participación público-privada para la implantación de nuevos sistemas de prestación que incrementen la calidad y el enfoque humano en la prestación de estos servicios.

No puede olvidarse que se trata de servicios a las personas, y por esa razón, requieren de un esfuerzo adicional para encontrar la mejor fórmula de prestación que garantice la calidad repercute en los usuarios.

En este sentido, debe destacarse el nuevo modelo de acción concertada, definido por Gimeno Feliu como el instrumento de homologación de entidades privadas para que puedan prestar ciertas funciones asistenciales del entorno público. Así, como reconoce dicho autor, no se trata de un régimen derivado o una variante de la contratación pública, sino una auténtica alternativa que, a su juicio, puede ser especialmente adecuada en términos de eficacia y eficiencia al considerar que «en este supuesto la colaboración público-privada con entidades del tercer sector (o de economía social), habilitada legalmente de forma expresa —Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social— puede ser una estrategia muy adecuada para conseguir una mejor y más eficiente prestación de servicios de salud a las personas. En España, al igual que en otros países europeos, ha existido una fuerte actividad del tercer sector en estos ámbitos, que ha permitido hacer efectiva en muchos casos, la cohesión y eficacia del modelo público sanitario. Su implicación social, su profesionalidad, su vocación solidaria son unas señas de identidad que no pueden ser obviadas, desde una simple visión mercantilista, por las organizaciones públicas» (Gimeno Feliu, 2018: 12-65).

El cooperativismo no ha sido ajeno a esta colaboración público-privada en la prestación de los servicios sociales.

Precisamente la propia idiosincrasia de las cooperativas, así como sus principios rectores básicos, se alinean perfectamente con el espíritu de la prestación de esta clase de servicios en beneficio de los usuarios de una comunidad.

La mayor necesidad de eficacia y eficiencia, así como las exigencias en la transparencia y en la incorporación de valores democráticos, ha supuesto que las cooperativas, como entidades en las que existe una participación democrática y económica de sus miembros, sean un ejemplo de esta nueva forma de prestar servicios públicos (Coque Martínez, 2005).

Así, el mayor elemento diferenciador de las sociedades cooperativas es su propia naturaleza intrínseca, pues «refleja los principios y valores rectores de su organización y funcionamiento, encontrando sus bases en la autoayuda, la responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad» (Arnáez Arce, 2018:123-135).

Lo cierto es que este hecho diferencial puede resultar, como veremos, un elemento fundamental en la moderna configuración de la prestación pública de servicios sociales y, por consiguiente, debemos plantearnos qué está haciendo el cooperativismo para aprovechar esta ventaja frente al resto de competidores en el mercado de los servicios sociales y cómo debería proceder a fin de posicionarse correctamente en el mercado, no solo con el objetivo de asegurar la pervivencia de las cooperativas de iniciativa social, sino también como expresión de las externalidades positivas derivadas de la responsabilidad social de todo el sector del cooperativismo.

4. El cooperativismo y sus principios rectores: la cooperación entre cooperativas como herramienta de posicionamiento ante los retos del sector de los servicios a las personas

Desde su nacimiento a mediados del siglo XIX, las cooperativas han estado estrechamente vinculadas con una forma de entender la actividad empresarial alejada de la tradicional concepción economicista de las sociedades mercantiles de capital, poniendo en valor a las personas y sometiéndose a un objetivo social.

Como bien es sabido, desde la declaración de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) de 1995, las cooperativas se basan en los valores de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, caracterizadas por los siguientes principios rectores:

- Adhesión voluntaria como organización abierta a cualquier persona, pudiendo sus socios formar parte o abandonarla cuando deseen.

- Gestión democrática de la organización de forma que todos sus socios participan en la definición estratégica y en la toma de decisiones, pudiendo formar parte cualquiera de ellos de los órganos de dirección.
- Participación económica de los socios en el capital de la cooperativa y en sus beneficios.
- Autonomía e independencia en la organización y gestión de la entidad.
- Educación, formación e información para facilitar que los socios puedan participar de la vida de la cooperativa en todas sus vertientes.
- Cooperación entre cooperativas para reforzar su posicionamiento y papel en sociedad a través de estructuras locales, regionales e internacionales.
- Interés por la comunidad en el desarrollo de la cooperativa a través de la consideración de los aspectos sociales y su entorno.

Como ha reconocido Vargas Vasserot, estos principios son los que caracterizan las cooperativas con independencia de su actividad, siendo su misión servir a una función social, como el interés socioeconómico de sus miembros (Vargas Vasserot, 2012: 93-135).

A los efectos que ahora nos ocupan, conviene hacer especial referencia al principio de cooperación entre cooperativas.

La ACI definió el principio de cooperación entre cooperativa estableciendo que las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, regionales e internacionales.

El principio se incorporó en el congreso de la ACI de 1966 en Viena, definiéndose en el Congreso de Manchester de 1995 de la siguiente forma: «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.

Como indica Coque Martínez, el alcance del principio de integración cooperativa consiste en un proceso de solidaridad externa con el fin de alinear intereses para satisfacer objetivos comunes entre las cooperativas. Así, a su entender, opera como extensión de la solidaridad interna que existe entre los socios de una cooperativa a fin de abordar intereses comunes en el seno de la cooperativa (Coque Martínez, 2005).

⁷ Declaración ACI.

Ese proceso de solidaridad externa como prolongación de la solidaridad interna supone el fin de un proceso: si en la cooperativa las personas cooperan unas con otras hacia un fin común, esa cooperación debe prolongarse entre las cooperativas para alcanzar los fines compartidos del cooperativismo (Martínez Charterina, 2012: 133-145). Es decir, trasladar ese principio de cooperación entre socios al ámbito de las relaciones entre las cooperativas, de forma que cooperen para la consecución de objetivos comunes.

Como reconoce Martínez Charterina, esa cooperación se articula a través de la creación de uniones, federaciones y confederaciones con el fin de conseguir sus fines, gestionándose como grupos de presión que permitan obtener ventajas socioeconómicas con el fin de competir frente al resto de sociedades en el mercado (Martínez Charterina, 2012: 133-145).

Por lo tanto, la cooperación entre cooperativas resulta un principio intrínseco, esencial y fundamental que no solo caracteriza a las cooperativas, sino que además debe presidir su funcionamiento a fin de permitir el desarrollo de su actividad de forma alineada a los principios rectores del cooperativismo; cooperación que no solo debe residir en el seno de las relaciones internas de la cooperativa, sino también en sus relaciones frente a terceros.

Sobre esa base, la cuestión aquí planteada hace preguntarnos cómo las cooperativas de iniciativa social pueden ejercer el principio de cooperación cómo herramienta que contribuyendo a su pervivencia en el futuro del mercado de los servicios sociales.

5. Las cooperativas de iniciativa social

Para comprender la cuestión que nos ocupa, resulta necesario caracterizar las cooperativas de iniciativa social y, previamente, a las entidades del tercer sector de acción social.

La Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, define las entidades del tercer sector como «organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social».

Por su parte, Ruiz Olabuénaga clasifica las entidades del tercer sector entre: organizaciones no lucrativas de acción social, las organizacio-

nes no gubernamentales de cooperación al desarrollo, las empresas de inserción, las fundaciones y asociaciones y las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social (Ruiz Olabuénaga 2006).

Las cooperativas de utilidad pública son, en palabras de Vargas Vasserot, aquellas cooperativas que realizan fines de interés general en ámbitos como la industria, la enseñanza o la vivienda (Vargas Vasserot, 2012: 93-133).

Por lo tanto, de conformidad con la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, se entiende por cooperativas de iniciativa social aquellas dedicadas a la prestación de servicios de carácter asistencial que no distribuyen eventuales beneficios, sino que estos, en caso de producirse, se reinvierten en la propia entidad para el cumplimiento de sus fines asistenciales.

Lo cierto es que, como reconocen Atxabal Rada y Arnáez Arce, dentro del cooperativismo de interés social existe una notable variedad de formas y ámbitos de actuación sectorial con una creciente aportación a la satisfacción de necesidades colectivas de toda índole en relación con la educación, la defensa y la protección del medio ambiente, la vivienda, la sanidad y la asistencia, entre otras (Atxabal Rada y Arnáez Arce, 2013: 193-228).

Es decir, con independencia de cuales sean las distintas formas jurídicas que adopten dichas entidades, lo cierto es que todas ellas pertenecen a la denominada economía social, entendida como el «conjunto de actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que persiguen el interés general económico o social, o ambos»⁸, caracterizadas por entidades organizadas, de naturaleza jurídica privada, de base asociativa y con una clara misión como piedra angular de su actividad.

Atendiendo a todo lo anterior, debe concluirse que resulta procedente la distinción o caracterización de las cooperativas de iniciativa social como entidades organizadas para el desarrollo de actividades no lucrativas y de interés general en un espacio entre la gestión y la prestación pública de los servicios sociales y las sociedades mercantiles.

Por lo tanto, esa diferenciación de las cooperativas de iniciativa social respecto al resto de cooperativas justificaría la necesidad de profundizar en la colaboración y cooperación en el ámbito cooperativo de forma distinguida a los cauces habituales de cooperación entre cooperativas.

⁸ Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

6. La cooperación en las entidades del tercer sector de acción social

La cooperación entre entidades, como principio rector de actuación, no ha sido una cuestión ajena o alejada del ordinario proceder de las entidades del tercer sector de acción social durante los últimos años.

De hecho, casi se podría concluir que ha sido una máxima de actuación constante y que el actual mapa de entidades del tercer sector y su papel en nuestra sociedad responde, en gran parte, a su notable proactividad en la colaboración, apoyo y ayuda entre entidades.

Toda esa red de entidades interconectadas a través de la colaboración mutua se estructuraliza a través de redes, asociaciones, federaciones y confederaciones en distintos niveles y ámbitos territoriales hasta constituir una auténtica red de redes de ámbito regional y nacional.

Hasta tal punto ha sido la interrelación de estas entidades que en 2012 nació la Plataforma del Tercer Sector fundada por siete organizaciones⁹ a las que se han ido uniendo muchas más hasta constituir hasta agrupar a veinte organizaciones y representa a cerca de 28.000 entidades del Tercer Sector, de las que forman parte 577.000 trabajadores y 1,5 millones de personas voluntarias.

La cuestión no resulta baladí por cuanto que en el marco de dicha colaboración estas entidades han sido capaces de incidir en el surgir de la Comisión de Diálogo Civil creada mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad de 28 de enero de 2013, o la aprobación de la Ley 43/2015, de 9 de octubre del, del Tercer Sector de Acción Social o la Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado.

A pesar de ese relevante papel del colaboracionismo entre las entidades del tercer sector y de los buenos resultados que ha propiciado para sus intereses, lo cierto es que las cooperativas de iniciativa social, como entidades del tercer sector, han participado de forma muy tangencial en estos movimientos de colaboración rehuendo, en cierta medida, el relevante protagonismo que tienen en la sociedad.

Por consiguiente, hasta la fecha no se ha producido en el seno de las cooperativas de iniciativa social un aprovechamiento completo de los beneficios de la cooperación como herramienta para el adecuado posicionamiento de estas entidades frente a los nuevos retos del sector.

⁹ Plataforma de ONG de Acción Social (POAS), Plataforma del Voluntariado de España (PVE), Red Europea de Lucha contra la pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español (EAPN-ES), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Cáritas Española, Cruz Roja Española y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

7. Los nuevos retos en la prestación pública de servicios sociales: el papel de las cooperativas de iniciativa social en el nuevo marco de gestión indirecta instrumentalizada a través de la acción concertada

La configuración y ordenación de los servicios sociales como parte del desarrollo del cuarto pilar del Estado de bienestar se encuentra, no sin dificultades, en una etapa de reconfiguración a lo largo de este siglo XXI que todavía no ha finalizado y que se encuentra precisamente en una refundación de sus principios con el fin de ser un mejor instrumento para la cohesión de la sociedad.

En el apartado segundo hemos hecho referencia a como las entidades del tercer sector jugaron un papel fundamental en la configuración y sostenimiento de los servicios asistenciales, siendo el origen de la actual estructura pública de prestación de dichos servicios.

Asimismo, hemos dicho también que durante la década de los ochenta del siglo XX se inició un desarrollo público de estas prestaciones acogiendo el modelo ya implantado por entidades del tercer sector, asumiendo que el modelo a seguir debía mantener a las entidades del tercer sector como agentes relevantes o protagonistas en la prestación de algunos de dichos servicios a través de la colaboración público-privada inicialmente regulada en convenios o conciertos administrativos.

Así, ante un creciente movimiento de liberalización o privatización de muchos de los servicios públicos prestados directamente por entes instrumentales de la administración, los servicios públicos asistenciales corrieron una suerte distinta debido a su propia naturaleza intrínseca.

Ya iniciado el siglo XXI el sistema construido a través de los convenios o conciertos administrativos como negocio jurídico que configuraba las distintas prestaciones de servicios sociales fue abandonándose en aras de una malentendida necesidad de dar cumplimiento a la normativa de contratación del sector público, buscando mayor seguridad jurídica bajo los principios de igualdad de trato y libre concurrencia.

De esta forma, muchas administraciones transaccionaron un modelo de convenio por un modelo sometido a la normativa de contratación pública bajo las reglas propias de los contratos públicos respecto a su licitación, adjudicación y ejecución.

No obstante, lo cierto es que lo anterior produjo una mercantilización del sector, creándose oportunidades de negocio para organizaciones lucrativas, que a la vez comportaron un decremento en la calidad del servicio en busca de la optimización de rendimientos económicos.

Desde la Comunicación de la Comunicación COM (2006) 177 final, de 26 de abril de 2006, sobre la «Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea», la Comisión reconoce la singularidad de los servicios sociales afirmando que los Estados miembros pueden definir lo que entienden por servicios de interés económico general y, en particular, por servicios sociales de interés general, si bien en dicha Comunicación se recogían las siguientes características comunes en la configuración de los servicios sociales en los Estados miembros:

- introducción de métodos de evaluación comparativa (*benchmarking*), controles de calidad e implicación de los usuarios en la gestión,
- descentralización de la organización de servicios hacia el nivel local o regional,
- externalización de las áreas del sector público hacia el sector privado, con unas autoridades públicas que pasan a ser reguladoras, guardianas de una «competencia regulada» y de una buena organización a escala nacional, local o regional,
- desarrollo de colaboraciones público-privadas institucionalizadas y recurso a otras formas de financiación complementarias de la financiación pública.

A su vez, en relación con la liberalización de la prestación de servicios en el mercado interior, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, expresamente reconocía que la liberalización no debe afectar a los servicios sociales ni a su financiación, ya sean prestados directamente por administraciones públicas, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado, dado que son servicios esenciales para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y son una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad¹⁰.

Sobre esa base se admitió la posibilidad de que la prestación de estos servicios no económicos de interés general en el ámbito de los servicios sociales se prestase por parte de los poderes públicos en modalidades de gestión indirecta no liberalizada y conducida a través de los procesos de contratación, pero también a través de vías alternativas compatibles con los principios de transparencia y no discriminación.

¹⁰ Considerandos 27 y 28 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Así, tanto la propia concepción de cómo debían prestarse estos servicios, como la propia incidencia de la crisis económica generalizada, unido al movimiento de reconocimiento de los servicios sociales como derecho subjetivo de los ciudadanos, ha contribuido a un cambio de paradigma respecto a la gestión y posterior liberalización de los servicios públicos como tendencia dominante en el ámbito de la Unión en el último cuarto del siglo xx, retomándose la idea de proceder a una internalización de dichos servicios como vía de aseguramiento de la calidad y eficiencia en la prestación del servicio frente al ciudadano o, cuanto menos, un aseguramiento de su prestación bajo el prisma de la solidaridad, universalidad, eficiencia y adecuación.

El desarrollo de este ámbito prestacional o asistencial hacía necesario reconfigurar las vías que el ordenamiento prevé para la gestión indirecta de servicios públicos partiendo de una consolidada y extendida tradición vinculada al uso del concierto o el convenio administrativo con entidades sin ánimo de lucro con base en la singularidad de estos servicios.

En este sentido, en la Guía de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 2010 relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior, se reconocía que la autoridad pública competente puede definir de antemano las condiciones en las que debe prestarse un servicio social y, previa publicidad adecuada, respetando los principios de transparencia y no discriminación, conceder licencias o autorizaciones a todos los prestadores de servicios que cumplen esas condiciones.

En esta misma línea, en el considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, se indica que es posible prestar esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

Por lo tanto, a través de la Directiva 2014/24/UE se estableció un marco regulatorio que permitía la prestación de servicios a las personas a través de un régimen singular, la reserva de contratos y, además, e incluso, mediante un modelo ajeno al ámbito de la contratación pública.

Esta regulación, fundada en el establecimiento de un marco por parte de los Estados miembros basado en los principios de eficiencia y solidaridad, trae causa no solo de la referida Comunicación de la Comisión y las Directivas aprobadas, sino también de la construcción jurisprudencial configurada para la prestación de los servicios a las personas.

Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido la posibilidad de que un Estado miembro pueda, en el marco de sus propias competencias, considerar que para alcanzar sus objetivos de asistencia social pueda limitar la participación en la prestación de estos servicios a operadores privados que no persigan ningún fin lucrativo o que se puedan adjudicar de forma directa servicios de carácter social bajo determinadas condiciones¹¹. En concreto, se ha reconocido que la normativa habilita la aprobación por parte de los Estados miembros de una normativa *ad hoc* para la prestación de servicios a las personas mediante un régimen singular de contratación pública, reserva de contratos y acuerdo directo.

En este contexto surge la acción concertada o concierto social como vía específica alternativa para la instrumentalización de los servicios para las personas ajeno al régimen de contratación pública en los términos a los que hemos hecho referencia en el apartado tercero del presente artículo.

Por lo tanto, una vez reconocida la vía alternativa a la contratación pública surgió el concierto social como un instrumento jurídico específico para la prestación de estos servicios de forma ajena a la contratación pública, estableciéndose un modelo que pretendía venir a configurar una especialidad que sirviera con mayor garantía a la correcta prestación de estos servicios.

Sobre la base de todo lo anterior, es evidente que nos encontramos dentro de un proceso de transformación de la configuración de la colaboración público-privada en el ámbito de los servicios asistenciales, encontrándonos aun en una etapa no finalizada en la que existen relevantes cuestiones jurídicas y regulatorias por definir y resolver.

De hecho, durante los últimos años se ha venido trabajando para el desarrollo normativo de este régimen alternativo de acción concertada o del concierto social con el fin de garantizar un modelo prestacional vinculado a la calidad y no a intereses económicos.

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 11 de diciembre de 2014, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros contra San Lorenzo Soc. coop. sociale y Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus*. ECLI:EU:C:2014:2440.

En ese nuevo modelo jurídico para la configuración y contratación de los servicios sociales en colaboración con los poderes públicos, las entidades sin ánimo de lucro vienen a jugar un papel fundamental, especialmente desde su reconocimiento a partir de la aprobación de la normativa del tercer sector de acción social.

Cabe tener presente que una de las principales disquisiciones jurídicas en relación con el nuevo modelo de acción concertada hace referencia a la posibilidad de que el mismo se encuentre reservado a entidades sin ánimo de lucro.

Atendiendo a todo lo anterior, resulta evidente que nos encontramos ante un momento muy relevante en cuanto al futuro de la colaboración público-privada en la prestación de servicios sociales por parte de entidades sin ánimo de lucro, como es el caso de las cooperativas de iniciativa social.

8. La necesaria cooperación entre cooperativas de iniciativa social para garantizar su adecuado posicionamiento en la nueva configuración de la colaboración público-privada para la prestación de servicios sociales públicos

En el apartado anterior nos hemos referido a que, desde que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció la posibilidad de que un Estado miembro pueda limitar la prestación de servicios sociales a operadores privados que no persigan ningún fin lucrativo o que se puedan adjudicar de forma directa servicios de carácter social bajo determinadas condiciones, surgió la acción concertada o concierto social como vía específica alternativa para la instrumentalización de los servicios para las personas ajeno al régimen de contratación pública.

Sin embargo, a raíz de la aprobación de dicha normativa *ad hoc* por parte de distintas Comunidades Autónomas, ha surgido el debate de cuál es su naturaleza, finalidad y cómo deben establecer ese modelo de gestión indirecta de los servicios sociales.

En este sentido, cabe mencionar que existe un debate abierto sobre si la acción concertada puede establecerse como un régimen de gestión indirecta reservada a entidades sin ánimo de lucro, si únicamente debe establecerse como una preferencia en favor de dichas entidades o si debe ser una vía alternativa en la que participen entidades privadas con y sin fines lucrativos en igualdad de condiciones, existiendo incluso una cuestión prejudicial planteada por parte del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana para que se pronun-

cia sobre si la reserva realizada en la normativa autonómica en favor de entidades sin ánimo de lucro resulta conforme con el Derecho comunitario.

Este es solo un ejemplo de cómo el marco regulatorio puede resultar esencial para la supervivencia de la prestación de actividades asistenciales por parte de entidades sin ánimo de lucro, también, claro está, para las cooperativas de iniciativa social, pudiendo garantizar la pervivencia de un modelo de éxito o, por el contrario, pudiendo resultar el fin de una época en la prestación de estos servicios sin finalidad lucrativa.

Por lo tanto, el correcto posicionamiento de las cooperativas de iniciativa social en un momento clave para la definición del nuevo marco regulatorio de la gestión indirecta de servicios asistenciales públicos debe ser considerado un objetivo cuya consecución solo puede ser fruto de la cooperación entre estas entidades en los términos que serán expuestos a continuación.

Para las cooperativas de iniciativa social, así como para el resto de entidades del tercer sector, resultaría fundamental posicionarse adecuadamente a fin de garantizar su participación en la prestación de servicios sociales. Es decir, en un momento en el que se discute la regulación de la prestación de servicios asistenciales a través de la colaboración con entidades privadas en un mercado en competencia entre entidades con y sin ánimo de lucro (De Castro Sanz 2016), resulta fundamental que las cooperativas de iniciativa social consigan defender un modelo de regulación que garantice la prestación no solo a través de la colaboración público-privada, sino también con especial protección del papel desarrollado por la iniciativa no lucrativa.

La colaboración entre cooperativas de iniciativa social puede resultar fundamental para la consecución de dicho objetivo. No solo porque es un principio regulador de la propia actuación de las cooperativas, sino también porque es la vía adecuada para reforzar su posicionamiento en el mercado de la prestación de servicios sociales.

Así, solo con la colaboración entre cooperativas tejiendo una red de apoyo entre entidades podrá constituirse una red con influencia para garantizar la supervivencia de las cooperativas de iniciativa social en el mercado de la prestación de los servicios sociales.

A este respecto, debe reconocerse que las cooperativas de iniciativa social han ejercido la cooperación con otras entidades del tercer sector en ejercicio de sus principios con el fin de resultar influyentes en la regulación de la prestación de servicios sociales.

No obstante, lo cierto es que dicha cooperación que sí ha funcionado, de forma general, en la participación en redes y federaciones de

entidades del tercer sector, no se ha venido ejerciendo de forma independiente con otras cooperativas de iniciativa social.

Es decir, las cooperativas de iniciativa social han venido colaborando con otras entidades del tercer sector de acción social constituyendo y formando parte de asociaciones, federaciones y redes, pero se ha descuidado la cooperación entre cooperativas de iniciativa social como auténtica expresión del principio de cooperación propio de las cooperativas. Esto es, se ha venido cooperando por parte de las cooperativas de iniciativa social pero no con otras cooperativas de iniciativa social sino con otras entidades del tercer sector con naturaleza jurídica distinta.

Y esa colaboración no puede ser entendida como expresión del principio de colaboración entre cooperativas. De hecho, ese principio, en el caso de las cooperativas de iniciativa social, se encuentra —como norma general— pendiente de explorar, existiendo mucho terreno por recorrer en el ámbito de la cooperación entre cooperativas de iniciativa social.

Esa colaboración con otras cooperativas de iniciativa social de forma diferenciada a la colaboración que se viene ejerciendo con entidades del tercer sector tiene su relevancia en cuanto que, como hemos dicho, nos encontramos en un momento en el que se está cuestionando la configuración de un régimen de acción concertada exclusiva para entidades del tercer sector.

A la vista de las dudas jurídicas que acechan la acción concertada como modelo de gestión indirecta de servicios asistenciales de carácter público como fórmula reservada para las entidades sin ánimo de lucro, podemos encontrarnos en que cualquier matiz definirá la delgada línea entre la conformidad y disconformidad a Derecho de este modelo.

Es por ello que el cooperativismo de iniciativa social debe aprovechar los propios puntos fuertes de su modelo organizativo y que determinan unas características intrínsecas distintas a las que definen el resto de entidades del tercer sector de acción social.

En concreto, nos referimos a lo que Coque Martínez entendió como elementos diferenciales de las cooperativas en relación con la participación democrática y económica de sus miembros fruto de la mayor necesidad de eficacia y eficiencia, de las exigencias en la transparencia y en la incorporación de valores democráticos (Coque Martínez. 2005).

Uno de esos elementos diferenciales es la participación voluntaria de sus miembros. Como reconoce Arnáez Arce, esta característica se pone de manifiesto mediante el trabajo voluntario de las personas que las componen, su gestión abierta y la organización democrática de su

actividad, desde su base hasta los órganos de gobierno (Arnáez Arce 2014: 7-32).

Como reconoce dicha autora, existe una auténtica finalidad misionera en las cooperativas de iniciativa social siendo la esencia y la razón de la propia existencia de estas entidades, en cuanto elemento aglutinante y diferenciador que permite que sus miembros trabajen y se impliquen en su gestión al margen de criterios económicos o remuneratorios (Arnáez Arce 2014: 7-32).

Dichos elementos, que no solo repercuten en la calidad de los servicios sociales prestados, sino también en una mejora de la situación jurídica y económica de las cooperativas de iniciativa social, pueden ser determinantes a la hora de que puedan ser elementos diferenciales que dibujen la línea entre un régimen de acción concertada de carácter reservado compatible con el Derecho comunitario o no.

Lo cierto es que este hecho diferencial puede resultar, como veremos, un elemento fundamental en la moderna configuración de la prestación pública de servicios sociales y, por consiguiente, debemos plantearnos qué está haciendo el cooperativismo para aprovechar esta ventaja frente al resto de competidores en el mercado de los servicios sociales y cómo debería proceder a fin de posicionarse correctamente en el mercado, no solo con el objetivo de asegurar la pervivencia de las cooperativas de iniciativa social, sino también como expresión de las externalidades positivas derivadas de la responsabilidad social de todo el sector del cooperativismo.

La respuesta a estas cuestiones pasa por el fomento de una mayor cooperación entre cooperativas de iniciativa social aprovechando las sinergias del cooperativismo para dar a conocer sus elementos intrínsecos diferenciales de los restos de entidades sin finalidad lucrativa, que comporta un añadido en los valores democráticos, de transparencia y de experiencia en gestión que, sin duda, pueden justificar modelos de gestión diferenciados dentro de la colaboración público-privada en el mercado de los servicios asistenciales.

Es por ello que las cooperativas de iniciativa social deben explotar sus elementos diferenciales no solo frente a otras prestadoras de carácter mercantil sino incluso frente a otras entidades de iniciativa social.

La persistencia en la actual falta de cooperación y diferenciación no solo impide el aseguramiento de las cooperativas de iniciativa social como agentes protagonistas en la prestación de servicios públicos asistenciales de calidad, sino que pone en riesgo su pervivencia futura y la de la actividad social del cooperativismo en general por cuanto puede suponer la desaparición del actual modelo de gestión en favor de entidades mercantiles con finalidad lucrativa.

9. Conclusiones

Las cooperativas de iniciativa social, como entidades integrantes del tercer sector social, han sido agentes protagonistas en el surgimiento y prestación del actual modelo de servicios asistenciales.

A pesar de ello, en la actualidad nos encontramos ante un momento de reconfiguración del modelo jurídico que regulará la prestación público-privada de los servicios asistenciales que puede suponer un auténtico cambio de paradigma. Dicha reestructuración puede ser de tal magnitud que, según como se configure, puede poner en riesgo el modelo tradicional de prestación asistencial por parte de entidades de iniciativa social e incluso, suponer la desaparición de muchas de dichas entidades.

En ese contexto, la acción concertada o concierto social es el instrumento jurídico que regulariza dicha colaboración público-privada como modelo alternativo a la contratación pública, siendo su regulación normativa un elemento de discrepancia jurídica en relación con la posibilidad de que la misma regule la reserva de este instrumento a las entidades de iniciativa social.

Frente a la existencia de dicha disquisición jurídica cuyo resultado puede ser determinante para el futuro de las cooperativas de iniciativa social dedicadas a la prestación de servicios públicos asistenciales, resulta fundamental el posicionamiento de dichas entidades en defensa de un modelo que garantice su supervivencia.

Ese posicionamiento solo puede entenderse válido si se realiza en el conjunto del sector, para lo que es fundamental la cooperación entre cooperativas, no solo entre entidades de iniciativa social, sino también entre cooperativas de iniciativa social de manera autónoma frente a otras entidades del tercer sector de acción social.

El sector de las cooperativas de iniciativa social debe emprender ahora su propio camino a través del ejercicio del principio de cooperación para garantizar su pervivencia en el mercado de la prestación de servicios asistenciales públicos mediante una regulación de la acción concertada reservada a entidades de iniciativa social, bajo la premisa de que cualquier matiz de diferenciación frente a otras entidades o sociedades mercantiles puede resultar determinante a los efectos de acogimiento a dicho régimen con plena compatibilidad jurídica; matices que no son de índole menor en el ámbito del cooperativismo como, por ejemplo, su organización participativa y democrática o su mayor experiencia en gestión.

Dichos elementos que sin duda repercutirían en una mejora en la calidad de los servicios sociales prestados, así como en una mejora de

la futura situación jurídica y económica de las cooperativas de iniciativa social, deben ser el motor que active a aprovechar las sinergias de la cooperación entre cooperativas de iniciativa social.

10. Bibliografía

- ARNÁEZ ARCE, Vega María. 2020. «El fomento del cooperativismo a través de la contratación pública sostenible». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 133, n.º abril: e67339. <https://doi.org/10.5209/reve.67339>
- 2018. «La alternativa cooperativa en la prestación de servicios públicos sostenibles.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* núm 52/2018, pp. 123-135. <https://doi.org/10.18543/baidc-52-2018pp123-135>.
- 2014. «La participación ciudadana en la prestación de servicios públicos. El supuesto de las cooperativas de utilidad pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco.» *Revista de Estudios Cooperativos* núm. 116- Tercer cuatrimestre, 2014, pp. 7-32.
- ATXABAL RADA, Alberto, y Vega María Arnáez Arce. 2013. «Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* núm 47/2013, pp. 199-228. <https://doi.org/10.18543/baidc-47-2013pp199-228>.
- AZANZA MARTÍNEZ DE LUCO, Garazi, Anaïs Iglesias Sánchez, Garbiñe Henry Moreno, y Beatriz Alejos Garmendia. 2020. «Desarrollo regional e innovación social en el autoempleo: estudio del caso de los programas de reactivación comarcal como iniciativa pública». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 134, n.º mayo: e69170. HYPERLINK «<https://doi.org/10.5209/reve.69170>» <https://doi.org/10.5209/reve.69170>
- CARASA SOTO, Pedro. 1991. *Historia de La Beneficencia en Castilla y León: Poder y Pobreza en la sociedad castellana*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- COQUE MARTÍNEZ, Jorge. 2005. *Compartir soluciones: las cooperativas como factor de desarrollo en zonas desfavorecidas*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- DE CASTRO SANZ, Marcos. 2016. «Relaciones y retos del Tercer Sector y los mercados: la crisis económica y sus efectos.» En *Nuevo Tratado de fundaciones*, pp. 1079-1105. Pamplona: Thomson Reuters.
- GARRIDO JUNCAL, Andrea. 2020. *Los servicios sociales en el siglo XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. 1.ª. Madrid: Aranzadi.
- GIMENO FELIU, José María. 2018. «La Colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas: condicionantes europeos y constitucionales.» *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm 58/2018: pp. 12-65.
- GUTIÉRREZ, H., Nevado, M.ª.T. & Pache, M. 2019. «La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición», *CIRIEC-España, Revista*

- de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 96, 253-280. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.96.12627.
- GUTIÉRREZ LESA, Antonio. 2001. «El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España.» *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 93/2001: pp. 89-130.
- MARTÍNEZ CHARTERINA, Alejandro. 2012. «Sobre el principio de cooperación entre cooperativas en la actualidad.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, núm. 46/2012: pp. 133-146. <https://doi.org/10.18543/baidc-46-2012pp133-146>.
- MAZA ZORRILLA, Elena. 1987. *Pobreza y Asistencia Social en España, Siglos XVI al XX: Aproximación Histórica*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- MENDOZA, J., Román, C. & Hernández, M. 2019. «La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 97, 213-244. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.97.14657
- RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio. 2006. *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*. Bilbao: Fundación BBVA.
- VARGAS VASSEROT, Carlos. 2012. «La organización de entidades público-privadas a través de sociedades mercantiles.» En *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, de Empananza Sobejano, A. Embid Irujo, pp. 93-135. Madrid: Marcial Pons.

Derechos de autor

El *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *International Association of Cooperative Law Journal* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.