

EL PLAN NACIONAL DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS Y EL MARCO REGULADORIO DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PÚBLICO

Encarnación Montoya Martín*

Resumen

El proyecto de implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos en España a través del Plan Nacional de Empresa y Derechos humanos actualmente en elaboración, se inserta en un contexto de crisis económica caracterizada en España por la imperiosa necesidad de fomentar el empleo y la internacionalización de nuestra economía.

La Ley 2/2011 de Economía Sostenible hace una referencia expresa a la responsabilidad social de las empresas y a criterios de sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas, lo que comprende el respeto a los derechos humanos. No obstante, su alcance es limitado, tanto por lo que respecta al ámbito subjetivo como al objetivo o contenido de su regulación.

En orden al deber del Estado de proteger así como de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, los Principios Ruggie contemplan expresamente el nexo especial existente entre el Estado en un sentido lato y determinadas empresas, es decir, entidades instrumentales del sector público.

Los Principios Rectores de la ONU son una manifestación del Derecho global que sitúa en el centro del sistema la dignidad de la persona. La incorporación expresa de tales principios con mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de reparación constituyen un motor de progreso y un elemento a tener en cuenta en la racionalización de la Administración y sus estructuras, contribuyendo a satisfacer el derecho a una buena administración.

Palabras clave: principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos; la crisis económica; la responsabilidad social de las empresas; sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas; el borrador de Plan Nacional Empresas y Derechos humanos (junio de 2014); aplicación a las empresas del sector público; derecho a una buena administración.

THE NATIONAL PLAN ON CORPORATIONS AND HUMAN RIGHTS AND THE REGULATORY FRAMEWORK FOR PUBLIC SECTOR BUSINESSES

Abstract

The project for implementation in Spain of the U.N.'s Guiding Principles on Business and Human Rights through the National Plan on Business and Human Rights, currently under development, must be viewed within a context of economic crisis characterized in Spain by the imperious need to encourage employment and foster the internationalization of our economy.

The Sustainable Economy Act (2/2011) expressly refers to corporate social responsibility and sustainability criteria for the management of public corporations, which includes the respect for human rights. Nevertheless, the law's scope is limited, as regards both the subjective domain and the objective or content of its regulation.

With respect to the duty of the State to protect and the responsibility of corporations to respect human rights, the Ruggie Principles expressly provide for a special nexus between the State in the broad sense and specific companies, i.e., instrumental entities of the public sector.

The U.N.'s Guiding Principles are a manifestation of international law, which places human dignity at the heart of the system. The express incorporation of said principles with jurisdictional and non-jurisdictional remedy mechanisms constitutes a driving force of progress and an element to be taken into account in the streamlining of government and government structures, and contributes to fulfilling the right to good governance.

Key words: the U.N.'s Guiding Principles on Business and Human Rights; the economic crisis; corporate social responsibility; sustainability in the management of public corporations; the draft version of the National Plan on Companies and Human Rights (June 2014); application to public sector companies; the right to good governance.

* Encarnación Montoya Martín, catedrática de derecho administrativo, Universidad de Sevilla, Facultad de Derecho, Campus Ramón y Cajal, C/ Enramadilla, 18-20, 41018, Sevilla, montoya@us.es.

Artículo recibido el: 3.11.2014. Evaluación ciega: 6.11.2014 y 18.11.2014. Fecha de aceptación de la versión final: 5.12.2014.

Citación recomendada: MONTAYA MARTÍN, Encarnación. «El Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos y el marco regulatorio de las empresas del sector público». *Revista catalana de dret públic*, Núm. 49 (diciembre 2014), pp. 177-202, DOI: [10.2436/20.8030.01.38](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.38).

Sumario

Introducción

1 El contexto español: crisis económica, fomento del empleo e internacionalización de la economía

1.1 Actividad regulatoria del Estado

1.1.1 La responsabilidad social de las empresas: el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE)

1.1.2 Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

1.1.3 Cláusulas sociales y medioambientales en la contratación del sector público

1.2 Actividad regulatoria de las CCAA

2 Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas

2.1 Antecedentes: la RSE en el ámbito europeo

2.2 La Estrategia Española de RSE. Visión 2020

2.2.1 Principios

2.2.2 Objetivos, líneas de actuación y plan de medidas

2.2.3 Seguimiento y evaluación

3 El Plan Estatal de Empresa y Derechos Humanos y su aplicación a las empresas públicas (borrador 26 de junio de 2014)

3.1 El nexos entre el Estado y las empresas en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»

3.2 Cláusulas sociales y medioambientales en los tratados y acuerdos comerciales y de inversión

3.3 Las empresas y entidades instrumentales del sector público en el Plan Estatal de Empresa y Derechos Humanos

4 Reflexión final

Introducción

El derecho administrativo está experimentando un notable proceso de transformación hacia un derecho administrativo global, o simplemente hacia un derecho global. Hay un amplio consenso y coincidencia en la identificación de los factores del cambio: la sociedad de la información, la integración europea, la privatización, la regulación y la globalización. En definitiva, un proceso de globalización¹ no exento de contradicciones² en conexión con la gobernanza³ y cuyos ejes son los derechos humanos como valores comunes en todos los ordenamientos.

La clave se halla en la *constitucionalización* del derecho administrativo⁴ desde una perspectiva europea y de derecho internacional que sitúa el centro o eje del sistema de todas las Constituciones en el individuo y los derechos fundamentales.⁵ Los principios constitucionales europeos y globales obligan a un derecho administrativo con nuevos contornos y perfiles. Los puntos de anclaje sobre los que construir el nuevo derecho administrativo están en la Constitución, donde encontramos la definición de los mínimos valores compartidos. La realización de estos valores, sintetizados en la garantía de la dignidad de la vida de todos los ciudadanos, hace que el derecho, y en particular el derecho administrativo, no pueda mantener un papel meramente neutral en garantía del mercado y la libre iniciativa privada dado que ha de ocuparse, también o, mejor dicho, primordialmente, de articular la cohesión social.

El tema objeto de este estudio constituye, pues, una manifestación central de ese derecho administrativo global.⁶ Los «Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”», fueron elaborados por el representante especial del secretario general Sr. Ruggie para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. El representante especial adjuntó los Principios Rectores a su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31), que también incluye una introducción a dichos Principios y un resumen del proceso que llevó a su elaboración. El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores

1 Véase KINGSBURY, B.; KIRSCH, N.; STEWART, R. B. «The Emergence of Global Administrative Law». *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, núm. 15 (2005). BARNÉS VÁZQUEZ, J. alude a la emergencia de un «espacio administrativo global», *Transforming Administrative Procedure*. Sevilla. Global Law Press, 2008, p. 325. Véase CASSESE, S. *El Derecho global. Justicia y democracia más allá del Estado*, Sevilla: Global Law Press, 2011.

2 La globalización acarrea la interdependencia de los sistemas jurídicos causada por la internacionalización de las fuentes y la homologación y armonización con los principios jurídicos y estándares normativos. Estimula la interacción de ordenamientos jurídicos, el influjo de conceptos y técnicas que se elevan a categorías generales. Recientes estudios ponen de relieve los procesos de convergencia existentes en lo concerniente a la organización y caracteres y procedimiento en el campo de la justicia administrativa. Pero también muestra contradicciones en su incidencia en el Estado de derecho: por una parte, la extensión y generalización de los derechos fundamentales; por otra parte, provoca la reducción de garantías jurídicas. Los controles no solo jurisdiccionales sobre los actores de la globalización jurídica son o inexistentes o frecuentemente deficientes. Véase AUBY, J. B. «La mondialisation, la loi, et l'Etat de droit». [en línea] Fondation Mémoire Albert Cohen e-colloque. Les grands enjeux de l'État de Droit et la protection des droits des étrangers. <<http://ecolloque.fondationmemoirealbertcohen.org>>.

3 El Diccionario de la Lengua Española en su 22.ª ed. define *gobernanza*, en su primera acepción, como: «Manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». Solo en la segunda acepción registra la definición clásica de «Acción y efecto de gobernar o gobernarse». Respecto de la gobernanza europea puede consultarse *La Gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas, 25.7.2001 COM (2001) 428.

4 La famosa frase de Fritz Werner, presidente del Tribunal Supremo Administrativo (*Bundesverwaltungsgericht*) entre 1958 y 1969: «El Derecho Administrativo es Derecho constitucional concretizado» ha constituido el paradigma del Derecho Administrativo durante las primeras décadas de la República Federal de Alemania.

5 Como ha manifestado SCHMIDT-ASSMANN en *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo en España* (Sevilla: Global Law Press, 2006, p. 50-51): «la llamada a la constitucionalización expresa dos necesidades: la de hallar los valores que sirven de base y fundamento del ordenamiento jurídico, más allá de las técnicas jurídicas; y la de identificar las grandes opciones y posiciones jurídicas, por encima de las normas de detalle, teniendo como referente esencial y directo la dignidad humana que determina la función de servicio del Estado en su conjunto, y en concreto, de los titulares del poder público». Véase también PAREJO ALFONSO, L. *Transformación y ¿reforma? del Derecho Administrativo en España*. Sevilla: Global Press Law, INAP 2012, p. 188.

6 El presente trabajo es el resultado de nuestra participación como ponente invitada en el Congreso internacional «La implementación de los principios rectores de la ONU sobre empresas y Derechos humanos en España», dirigido por M^a C. Márquez Carrasco, que tuvo lugar en Sevilla los días 4 a 6 de noviembre del 2013. Véase la monumental y espléndida obra colectiva, editada por Carmen Márquez Carrasco, fruto del citado congreso *España y la implementación de los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y Derechos humanos: oportunidades y desafíos*. Barcelona: Huygens, 2014.

en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.⁷

Precisamente, tales Principios Rectores se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto transnacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, propietarios y estructura. En este marco el presente trabajo aborda el estudio del Proyecto de Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos subrayando el papel de la Administración y, sobre todo, su aplicación por las empresas del sector público como una muestra de buena administración a desarrollar en el marco del proceso de reformas de la Administración española y de su estructura, lo que incluye los entes instrumentales.⁸

1 El contexto español: crisis económica, fomento del empleo e internacionalización de la economía

Antes de adentrarnos en el estudio del Proyecto de Plan Estatal de Empresas y Derechos Humanos en elaboración⁹ y su implementación en las empresas del sector público, es obligado situar dicho Plan en el contexto español: la crisis económica y su marco regulatorio. La crisis económica ha puesto el foco en el empleo y su fomento, dadas las elevadas tasas de desempleo en España, en particular de los jóvenes;¹⁰ así como en la internacionalización;¹¹ y ello ha reforzado mecanismos de transparencia, buen gobierno¹² y gestión sostenible como factor de competitividad.¹³

Vamos a relacionar los principales ejes normativos que conforman el marco regulatorio del Plan de Empresas y Derechos Humanos.

1.1 Actividad regulatoria del Estado

1.1.1 La responsabilidad social de las empresas: el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE)

A lo largo de la última década se han desarrollado en España distintas iniciativas públicas destinadas a

7 Los Principios Rectores han jugado un papel importante en el desarrollo de marcos de referencia similares de otras organizaciones internacionales y regionales, conduciendo así a la convergencia de los estándares que ellos establecen. Así, la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos se refleja en la versión revisada en el 2011 de las Líneas Directrices para las empresas multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el capítulo de las Directrices sobre la Responsabilidad Social de la Organización Internacional de Normalización (ISO 26000) y en las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional (parte del Grupo del Banco Mundial).

8 Véase *Estudio sobre la RSE en la empresa pública*, 20 de octubre de 2011, en el marco del proyecto «Acelerando la RSE en empresas públicas», enmarcado en la iniciativa europea Enterprise 2020, sobre el que volveremos más adelante.

9 Plan de Empresas y Derecho humanos, borrador de 26 de junio de 2014 para tramitar en el Consejo de Ministros.

10 Con el objeto de avanzar en la concreción de la RSE, en febrero del 2013 se aprobó el Real Decreto Ley 4/2013, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, convertido posteriormente en la Ley 11/2013 de 26 de julio, ley que incluye las principales medidas que forman parte de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. La estrategia lleva asociada la concesión de un sello —«Entidad adherida a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016»— que reconoce como «entidades responsables con el empleo joven» a todas aquellas organizaciones públicas y privadas que se adhieran a la misma y desarrollen actuaciones concretas que contribuyan a los objetivos de la estrategia. El sello pretende dar visibilidad a aquellas organizaciones comprometidas con el empleo joven y responde, por tanto, al objetivo del fomento de buenas prácticas en el ámbito de la RSE.

11 Véase la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que «tiene por objeto apoyar al emprendedor y la actividad empresarial, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización y fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica, tanto en los momentos iniciales al comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización» (art. 1). Prevé la simplificación de las cargas administrativas y revisión del clima de negocios a través de mejoras regulatorias, indicadores e intercambio de mejores prácticas. Mas la clave es la internacionalización de la economía española (título V) y su fomento, que se plasma en el artículo 51 en el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española. A partir de aquí se regulan los instrumentos y organismos comerciales y de apoyo a la empresa e instrumentos y organismos de apoyo financiero.

12 En este sentido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de 9 de diciembre.

13 Véase Estrategia 2014-2020 para empresas, Administraciones Públicas y el resto de las organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora, aprobada por el Consejo de Gobierno el 24 de octubre de 2014.

promover la responsabilidad social de las empresas, tanto desde el ámbito de la Administración General del Estado, como desde el autonómico. Además, cada vez son más las acciones que, aunque no abarcan el concepto completo de la responsabilidad social, sí se inspiran en sus valores y en sus principios desarrollando alguno de sus aspectos concretos.

En el 2005 se constituye el Foro de Expertos sobre RSE, con el objetivo de servir de apoyo al diseño de políticas de impulso en este ámbito. Dos años más tarde tiene lugar la primera reunión de la Mesa de Diálogo Social, orientada, entre otras cosas, a elaborar propuestas para estimular y difundir las buenas prácticas en materia de RSE e impulsar las políticas de RSE en la Administración Pública.

Tres años más tarde, fue constituido, a través del Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE),¹⁴ un órgano asesor y consultivo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pionero en el conjunto de los países de nuestro entorno. La constitución del CERSE responde al objetivo de agrupar en el mismo órgano a representantes de distintos colectivos vinculados a la responsabilidad social de las empresas.¹⁵ La presidencia y la secretaría del CERSE la ostentan el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y la propia Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, respectivamente, la cual, además, ejerce las labores de preparación, apoyo técnico y gestión del Consejo.¹⁶

El CERSE nace con el objetivo de fomentar las iniciativas sobre responsabilidad social de las empresas, proponiendo, además, al Gobierno medidas que presten una atención especial a la singularidad de las pymes. Además, informa sobre las iniciativas y regulaciones públicas que afectan a las actuaciones de empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas, que constituyen un valor añadido al cumplimiento de sus obligaciones legales, contribuyendo a la vez al progreso social y económico en el marco de un desarrollo sostenible.

Entre sus objetivos se encuentra, además, la búsqueda de la mayor homogeneidad posible en las memorias o informes de responsabilidad social y sostenibilidad que, de forma voluntaria, las empresas y organizaciones hacen públicos.¹⁷

1.1.2 Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

Entre los desarrollos legislativos que abordan la responsabilidad social de las empresas de forma explícita, destaca la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

14 Página web <<http://www.responsabilidadimas.org/canales/detalle.asp?canal=8&sec=43>>.

15 En relación con la composición, el CERSE ostenta un carácter interministerial, cuatripartito y paritario y cuenta con cuatro grupos que representan distintos intereses en la materia: catorce vocales en representación de las organizaciones empresariales; catorce vocales en representación de las organizaciones sindicales; catorce vocales en representación de organizaciones e instituciones de reconocida representatividad e interés en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas y catorce 14 vocales en representación de las distintas Administraciones Públicas.

16 Es precisamente esta Dirección General la que ha asumido las competencias en responsabilidad social de las empresas, de acuerdo con el Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que atribuye a la misma funciones como: la promoción de la responsabilidad social de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas, así como la realización de cualquier otra actividad que se le encomiende en dicho ámbito de actuación. El diseño, gestión y seguimiento de programas y ayudas para la difusión y fomento de la responsabilidad social de las empresas.

17 En particular, la participación del CERSE se operará a través de las siguientes actuaciones: programas de orientación para pequeñas y medianas empresas y entidades de la economía social sobre temas relacionados con la responsabilidad social de las empresas; elaboración de un modelo para promover que las empresas del sector público empresarial elaboren informes de gobierno corporativo y memorias de sostenibilidad; elaboración de una guía que sirva para favorecer la divulgación de la información no financiera, colaborando, además, en la elaboración del modelo accesible para todas las entidades; elaboración de una guía de buenas prácticas en materia de inversión socialmente responsable; puesta en marcha de iniciativas para promover una información dirigida a los consumidores sobre el consumo cívico o responsable; desarrollo de un programa específico de promoción de las prácticas de RSE de empresas españolas; creación de un grupo de trabajo con objeto de establecer los indicadores de seguimiento, resultado e impacto en relación con la ejecución de las medidas; estudio y análisis del «Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras empresas», John Ruggie, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y constitución como Observatorio de la Responsabilidad Social de las Empresas en España.

La norma tiene por objeto introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible (art. 1).

El eje sobre el que pivota la ley es el concepto de *economía sostenible*, que en el artículo 2 se define como «un patrón de crecimiento que concilie el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades».

La acción de los poderes públicos en sus respectivos ámbitos de competencia para impulsar la sostenibilidad de la economía española, en los términos definidos en el artículo anterior, estará guiada por una serie de principios¹⁸ que se enumeran, y entre los que queremos destacar el 9: «Fortalecimiento y garantía del Estado social». Las Administraciones Públicas, en aras de la cohesión social, conciliarán el avance paralelo y armonizado del progreso económico con la mejora de las prestaciones sociales y la sostenibilidad de su financiación.

Por su parte, en el título I, bajo la rúbrica «Mejora del entorno económico», merecen destacarse dos preceptos: por una parte, en el capítulo I («Mejora de la calidad de la regulación»), el artículo 35, «Sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas»; y, por otra parte, en el capítulo VI («Responsabilidad social de las empresas»), el artículo 39, «Promoción de la responsabilidad social de las empresas».

El artículo 35 establece:

1. Las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales adscritas a la Administración General del Estado adaptarán su gestión a los principios enunciados de esta Ley.
2. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, adaptarán sus planes estratégicos para:
 - a) Presentar anualmente informes de gobierno corporativo, así como memorias de sostenibilidad de acuerdo con estándares comúnmente aceptados, con especial atención a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y a la plena integración de las personas con discapacidad.
 - b) Revisar sus procesos de producción de bienes y servicios aplicando criterios de gestión medioambiental orientados al cumplimiento de las normas del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental.
 - c) Favorecer la adopción de principios y prácticas de responsabilidad social empresarial por sus proveedores, en particular relativas a la promoción de la integración de la mujer, de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y de la plena integración de las personas con discapacidad, con especial atención al cumplimiento de lo previsto en el art. 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.
 - d) Incluir en sus procesos de contratación, cuando la naturaleza de los contratos lo permita, y siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y el pliego o en el contrato, condiciones de ejecución referentes al nivel de emisión de gases de efecto invernadero y de mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que pueden verse afectados por la ejecución del contrato. Asimismo en los criterios de adjudicación de los contratos, cuando su objeto lo permita, y estas condiciones estén directamente vinculadas al mismo, se valorará el ahorro y el uso eficiente del agua y de la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de la vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados y reutilizados o de materiales ecológicos.
 - e) Optimizar el consumo energético de sus sedes e instalaciones celebrando contratos de servicios energéticos que permitan reducir el consumo de energía, retribuyendo a la empresa contratista con ahorros obtenidos en la factura energética.
 - f) Identificar líneas de actuación asociadas a procesos de investigación, desarrollo e innovación relacionadas con las actividades del objeto social o estatutario de la entidad, orientadas a obtener tecnología no existente

18 Los principios que enumera la Ley 2/2011 son: 1. Mejora de la competitividad; 2. Estabilidad de las finanzas públicas; 3. Racionalización de las Administraciones Públicas; 4. Fomento de la capacidad innovadora de las empresas; 5. Ahorro y eficiencia energética; 6. Promoción de las energías limpias, reducción de emisiones y eficaz tratamiento de residuos; 7. Racionalización de la construcción residencial; 8. Extensión y mejora de la calidad de la educación e impulso de la formación continua.

en el mercado susceptible de contribuir a mejorar sus procesos productivos.

g) Proponer y, en su caso, establecer, en el marco de la negociación colectiva, mecanismos que faciliten la movilidad de los trabajadores en el ámbito del sector público empresarial del Estado, así como establecer un sistema de formación orientado a la cualificación y adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías y a la cultura de la sostenibilidad.

3. Los Departamentos u Organismos a los que se adscriban los grupos empresariales públicos elaborarán, teniendo en cuenta el contenido de los planes estratégicos de las empresas, un plan de sostenibilidad del grupo donde se establezcan las medidas de apoyo, refuerzo y coordinación complementarias de las iniciativas de las empresas y se definan los mecanismos para el seguimiento y control de los objetivos de sostenibilidad asumidos por el grupo.

El artículo 35 reduce su ámbito de aplicación a las sociedades mercantiles estatales¹⁹ y las entidades públicas empresariales²⁰ adscritas a la Administración General, por lo que quedan al margen las sociedades mercantiles y entidades públicas asimiladas tanto de las CCAA como de las entidades locales.

Por lo demás, el grado de exigencia con relación a la sostenibilidad de la gestión que la ley propugna es mínimo, toda vez que se reduce al deber de adaptación de sus planes estratégicos a la presentación anual de informes de gobierno corporativo y memorias de sostenibilidad de acuerdo con estándares comúnmente aceptados y a favorecer la adopción de principios y prácticas de responsabilidad social empresarial y de aplicación de criterios de gestión medioambiental. Tampoco se prevé consecuencia jurídica alguna para el caso del incumplimiento de este *soft law*²¹

19 En cuanto al concepto de *sociedad mercantil estatal* es preciso remitirse a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas, que en el artículo 166.1.c establece: «c) Las sociedades mercantiles estatales, entendiéndose por tales aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el [Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, integran el sector público estatal, sea superior al 50 por ciento. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas». Por su parte, la Ley 47/2003, general presupuestaria, en el artículo 2.1 dispone: «A los efectos de esta Ley forman parte del sector público estatal: e) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas».

20 El artículo 53 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE) define el concepto de entidad pública empresarial en los términos siguientes: «1. Las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. 2. Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria».

21 Véase el Balance de la aplicación de la Ley 2/2011, de economía sostenible a empresas públicas (20 octubre de 2011), en *Estudio sobre la RSE en la empresa pública*, elaborado a partir de una encuesta a entidades estatales, autonómicas y locales; es fruto del proyecto «Acelerando la RSE en empresas públicas», enmarcado en la iniciativa europea Enterprise 2020. Pone de manifiesto los retos pendientes en relación con el cumplimiento de la Ley de economía sostenible: el 27,5 % de estas empresas publican memoria de sostenibilidad y el 52 % integran criterios sostenibles en sus políticas de selección de proveedores.

Según el informe, una quinta parte de las empresas públicas ha establecido una política formal de RSE y el 35 % de este tipo de entidades cuentan con departamento de RSE. Tal como refleja el documento, las entidades públicas de mayor tamaño son las que primero empiezan a integrar aspectos relacionados con la RSE en sus organizaciones. Sin embargo, una de las mayores diferencias entre empresas privadas y públicas es que, para estas últimas, la RSE parece ser una herramienta de legitimación de cara a su propia existencia, más que como elemento de competitividad.

El estudio concluye que existe una notoriedad alta del fenómeno RSE entre las empresas públicas, lo que podría indicar que este tipo de empresas tienen mayor conocimiento que la media sobre qué es la RSE.

A la hora de identificar las principales barreras a las que se enfrentan al integrar la RSE en su modelo de negocio, estas son la ausencia de estrategia continuada, la falta de concienciación de los trabajadores y la escasez de recursos disponibles.

Del estudio se desprenden también los siguientes hallazgos la Ley de economía sostenible recoge el requisito de que las empresas públicas publiquen informes de gobierno corporativo. En este sentido, el estudio refleja que prácticamente tres de cada cuatro empresas públicas están informando sobre sus políticas de gobierno corporativo, si bien no se trata de informes de gobierno corporativo en sentido estricto, y que el 11,6 % están en proceso de hacerlo.

Otro de los requerimientos de la Ley 2/2011 es que este tipo de entidades publiquen memoria de sostenibilidad. Un 27,5 % de las empresas públicas, según el informe, publican memoria y un 7 % están en proceso.

En referencia a las políticas de compras públicas sostenibles —otro de los temas que tienen que integrar las empresas públicas según la Ley—, la encuesta refleja que la mitad de las empresas públicas está incorporando cláusulas sociales y medioambientales en sus

Por su parte, el artículo 39 *Promoción de la responsabilidad social de las empresas por la Administración* prevé:

1. Con el objetivo de incentivar a las empresas, organizaciones e instituciones públicas o privadas, especialmente a las pequeñas y medianas y a las empresas individuales, a incorporar o desarrollar políticas de responsabilidad social, las Administraciones Públicas mantendrán una política de promoción de la responsabilidad social, difundiendo su conocimiento y las mejores prácticas existentes y estimulando el estudio y análisis sobre los efectos en materia de competitividad empresarial de las políticas de responsabilidad social.

En particular, el Gobierno pondrá a su disposición un conjunto de características e indicadores para su autoevaluación en materia de responsabilidad social, así como modelos o referencias de reporte, todo ello de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.

2. El conjunto de características, indicadores y modelos de referencia a que se refiere el apartado anterior deberá atender especialmente a los objetivos de transparencia en la gestión, buen gobierno corporativo, compromiso con lo local y el medioambiente, respeto a los derechos humanos, mejora de las relaciones laborales, promoción de la integración de la mujer, de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, de la igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y del consumo sostenible, todo ello de acuerdo con las recomendaciones que, en este sentido, haga el Consejo Estatal de la Responsabilidad Social Empresarial, constituido por el Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas.

3. Las sociedades anónimas podrán hacer públicos con carácter anual sus políticas y resultados en materia de Responsabilidad Social Empresarial a través de un informe específico basado en los objetivos, características, indicadores y estándares internacionales mencionados en los apartados anteriores. En todo caso, en dicho informe específico deberá constar si ha sido verificado o no por terceras partes.

En el caso de sociedades anónimas de más de 1.000 asalariados, este informe anual de Responsabilidad Social Empresarial será objeto de comunicación al Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial que permita efectuar un adecuado seguimiento sobre el grado de implantación de las políticas de Responsabilidad Social Empresarial en las grandes empresas españolas.

Asimismo, cualquier empresa podrá solicitar voluntariamente ser reconocida como empresa socialmente responsable, de acuerdo con las condiciones que determine el Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial.

4. El Gobierno facilitará los recursos necesarios para que el Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial pueda llevar a cabo plenamente sus funciones.

Se trata, pues, de dos preceptos que se diferencian por su ámbito subjetivo de aplicación.

Mientras que el artículo 35 se dirige a las sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales adscritas a la Administración General del Estado, por tanto se excluyen los Organismos autónomos, las fundaciones estatales y otras fórmulas organizativas instrumentales de la Administración, lo que carece de todo rigor, ordena que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, adaptarán sus planes estratégicos para:

a) Presentar anualmente informes de gobierno corporativo, así como memorias de sostenibilidad de acuerdo con estándares comúnmente aceptados, con especial atención a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y a la plena integración de las personas con discapacidad.

b) Revisar sus procesos de producción de bienes y servicios aplicando criterios de gestión medioambiental orientados al cumplimiento de las normas del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental.

políticas de selección de proveedores, y una de cada cinco prevé implementarlo a corto plazo.

La Ley establece también como requisito informar sobre políticas de igualdad y diversidad. Más de la mitad de las empresas públicas lo está haciendo ya y cerca de la quinta parte está en proceso.

Otro de los requerimientos de la Ley consiste en establecer sistemas de medición y control del consumo energético, punto que han adoptado ya un 65,2 % de las empresas públicas, mientras que un 13 % está en proceso. Cabe destacar que casi la quinta parte de ellas está llevando a cabo la medición de su huella de carbono y un 8,7 % está en proceso.

c) Favorecer la adopción de principios y prácticas de responsabilidad social empresarial por sus proveedores, en particular relativas a la promoción de la integración de la mujer, de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y de la plena integración de las personas con discapacidad.

El artículo 39 constituye un mandato para la propia Administración de promover la responsabilidad social de todas las empresas, organizaciones e instituciones públicas o privadas, especialmente a las pequeñas y medianas, difundiendo su conocimiento y las mejores prácticas existentes. A tal efecto, el Gobierno ha de poner a su disposición un conjunto de características e indicadores para su autoevaluación en materia de responsabilidad social, así como modelos o referencias de reporte, todo ello de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. El conjunto de características, indicadores y modelos de referencia deberá atender especialmente a los objetivos de transparencia en la gestión, buen gobierno corporativo, compromiso con lo local y el medioambiente, respeto a los derechos humanos, mejora de las relaciones laborales, promoción de la integración de la mujer, de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, de la igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y del consumo sostenible.

La promoción de la responsabilidad social de las empresas por la Administración se limita en el artículo 39 a que las sociedades anónimas puedan hacer públicos, con carácter anual, sus políticas y resultados en materia de responsabilidad social empresarial a través de un informe específico. Y en el caso de sociedades anónimas de más de mil asalariados, este informe anual de responsabilidad social empresarial será objeto de comunicación al Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial con el fin de permitir efectuar un adecuado seguimiento sobre el grado de implantación de las políticas de responsabilidad social empresarial en las grandes empresas españolas. Asimismo, cualquier empresa podrá solicitar voluntariamente ser reconocida como empresa socialmente responsable.

Por último, la disposición final trigésima primera de esta ley de economía sostenible, establece, también, que reglamentariamente se desarrollarán las condiciones para la difusión de la información sobre el uso de criterios sociales, medioambientales y de buen gobierno en la política de inversión de los fondos de pensiones.

1.1.3 Cláusulas sociales y medioambientales en la contratación del sector público

El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de contratos del sector público contempla las cláusulas sociales en la contratación pública,²² y prevé varios mecanismos para introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social así como medioambiental tanto en las fases de preparación, adjudicación y ejecución del contrato. En efecto, la contratación pública no puede ser considerada como un fin en sí misma, sino que debe ser visualizada como una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas.²³ Es decir, la contratación puede, y debe ser, una técnica que permita conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación, con la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos. Esto significa que los contratos públicos no constituyen exclusivamente un medio de abastecerse de materias primas o de servicios en las condiciones más ventajosas para el Estado, sino que, en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país. Precisamente una de las claves de las nuevas directivas comunitarias sobre la contratación pública (Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública²⁴ y por la que se deroga la

22 Véase el trabajo de RODRÍGUEZ ESCANCIANDO, S. *Cláusulas sociales y licitación pública: problemas jurídicos*. IAAP, 2009. BERNAL BLAY, M. A. «Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del sector Público». *Revista Aragonesa de Administración Pública* [Zaragoza], monográfico X (2008), p. 211-252.

23 Véase el «Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón» (Informe 17/08),

24 En el cdo. 97 de la Directiva 2014/24 se declara a este respecto que: «A fin de lograr una mayor integración de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación, los poderes adjudicadores deben estar autorizados a adoptar criterios de adjudicación o condiciones de ejecución de contratos en lo que se refiere a las obras, suministros o servicios que vayan a facilitarse en el marco de un contrato público en cualquiera de los aspectos y en cualquier fase de sus ciclos de vida, desde la extracción de materias primas para el producto hasta la fase de la eliminación del producto, incluidos los factores que intervengan en el proceso específico de producción, prestación o comercio de dichas obras y sus condiciones, suministros o servicios, o un proceso

Directiva 2004/18/CE; y la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales) es la promoción de criterios de adjudicación distintos del económico, buscando una mayor calidad de los contratos públicos.

Cabe citar la reciente Ley Foral 11/2014, de 29 de octubre, de incorporación de cláusulas contractuales relativas a la compra pública socialmente responsable en la contratación del sector público foral, que tiene por objeto fijar unas pautas comunes para la incorporación de las cláusulas de carácter social, medioambiental y relativas a otras políticas públicas en las diferentes fases de los procedimientos de contratación que celebren los órganos de contratación de las entidades que integran el sector público foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa.²⁵

El artículo 1.2 proclama que: «Las cláusulas a incorporar en los procedimientos de contratación tendrán por objeto la promoción del empleo de personas con dificultades para el acceso al mercado de trabajo, combatir el paro, facilitar la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, garantizar el respeto a los derechos laborales básicos, la promoción de la calidad en el empleo, la promoción de la seguridad y salud laboral, la protección del medioambiente, la promoción de sistemas de producción respetuosos con el entorno, la garantía de los derechos lingüísticos de la ciudadanía y el impulso de la igualdad efectiva de mujeres y hombres».

1.2 Actividad regulatoria de las CCAA

A nuestro juicio, la principal aportación normativa ha venido de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a la que dedicaremos nuestra atención. No obstante, también otras CCAA han tenido iniciativas en este campo aunque de menor calado.²⁶

específico en una fase ulterior de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material. Entre los criterios y condiciones relativos a dicho proceso de producción o prestación figura, por ejemplo, que en la fabricación de los productos adquiridos no se hayan utilizado productos químicos tóxicos, o la de que los servicios adquiridos se presten utilizando máquinas eficientes desde el punto de vista energético. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aquí deben incluirse, también, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de un contrato que se refieran al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato que vaya a ser adjudicado. Los criterios y condiciones relativos al comercio y sus condiciones pueden referirse, por ejemplo, al hecho de que el producto de que se trate proceda del comercio justo, incluyendo el requisito de pagar un precio mínimo y una prima a los productores.

Entre las condiciones de ejecución de un contrato relativas a las consideraciones medioambientales pueden figurar, por ejemplo, la entrega, el embalaje y la eliminación de productos; y, en lo que se refiere a los contratos de obras y servicios, la minimización de los residuos y la eficiencia energética.

No obstante, la condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa.

Y continúa en el cdo. 98: «Es fundamental que los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución de un contrato relacionados con los aspectos sociales del proceso de producción se refieran a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate. Además, deberían aplicarse de conformidad con la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y no elegirse o aplicarse de una forma que discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos de otros Estados miembros o de terceros países que sean parte en el ACP o en los Acuerdos de Libre Comercio en los que la Unión sea parte. Por consiguiente, los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos que se aplican de conformidad con el derecho de la Unión en el contexto de dicha Directiva.

Las condiciones de ejecución de un contrato pueden tender también a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o animal, respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional».

25 La norma se aplica al sector público foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa, el integrado por la Diputación Foral, los organismos autónomos forales, las entidades públicas empresariales forales y las sociedades mercantiles forales de capital íntegramente público foral.

26 En este sentido, el Programa General de Incentivación, Promoción e Impulso de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), aprobado por el Gobierno de Navarra en diciembre de 2008, que contempla medidas de promoción de la RSC en las empresas, en las organizaciones y también en el seno de la Administración; el Gobierno Balear en el 2008 crea la primera Dirección General de

La Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, de ciudadanía corporativa dispone, en el artículo 1, que tiene por objeto la actividad de reconocimiento y promoción de la ciudadanía corporativa por parte de los poderes públicos de la Comunitat Valenciana. A efectos de esta ley, el artículo 1.2.a señala que se entiende por: «“Ciudadanía corporativa” el cumplimiento estricto por parte de las empresas y personas profesionales autónomas de las obligaciones legales vigentes y la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos, que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés».

En definitiva, la Ley establece el marco normativo en el que se desarrollará la actividad de fomento de los poderes públicos de la Comunitat Valenciana en esta materia. En su articulado cabe destacar el reconocimiento honorífico de la excelencia en el ejercicio de la ciudadanía corporativa, el establecimiento de una estructura administrativa, esencialmente consultiva, así como la planificación y programación de acciones de ciudadanía corporativa, mas no hay ninguna medida específica destinada al sector público y los entes y organismos que lo integran. El Decreto 149/2010 de 24 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de ciudadanía corporativa al regular en el artículo 26 el Plan Valenciano de Ciudadanía Corporativa, establece su carácter imperativo para el sector público en los términos siguientes:

1. El Plan Valenciano de Ciudadanía Corporativa es el instrumento de planificación y programación de la administración del Consell de carácter plurianual, por el que se analiza la situación de la ciudadanía corporativa en el ámbito de la Comunitat Valenciana, y se señalan los objetivos a desarrollar en los años siguientes, así como las medidas para su consecución.
2. El Plan tendrá carácter obligatorio para el sector público valenciano y carácter indicativo para el sector privado. No obstante, podrán suscribirse convenios y acuerdos con entidades privadas en virtud de los cuales éstas asuman el cumplimiento de los objetivos del Plan en el ámbito que les afecte.
3. El Plan tendrá la vigencia indicada en el mismo.
4. Si fuera necesario modificarlo, se seguirá el mismo procedimiento que para su elaboración y aprobación.

Con el objetivo de promover la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores, promulga la Comunidad Autónoma de Extremadura la Ley 15/2010, de 9 de diciembre, de responsabilidad social empresarial (RSE). Por su parte, el Decreto 110/2013, de 2 de julio, crea el Consejo Autonómico para el fomento de la responsabilidad social de Extremadura, la Oficina de Responsabilidad Social Empresarial, y se regula el procedimiento para la calificación e inscripción en el Registro de empresas socialmente responsables de Extremadura.²⁷

Un principio de buen gobierno ha de ser la implementación de la responsabilidad social de las empresas del sector público. Esta Ley 15/2010, de 9 de diciembre, define en su artículo 1 la responsabilidad social empresarial en Extremadura en los términos siguientes: «El objeto de esta ley es promover la Responsabilidad Social Empresarial en la Comunidad Autónoma de Extremadura. A tales efectos, se entiende por Responsabilidad Social Empresarial la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores»; y dedica el título

RSC en una Comunidad Autónoma española, con el objetivo de impulsar y desarrollar un sistema balear de responsabilidad social corporativa de empresas; el Plan de Medidas de Responsabilidad Social de la Generalitat de Catalunya 2009-2012, aprobado por acuerdo de Gobierno de 6 de octubre de 2009; el Plan Estratégico Gallego de Responsabilidad Social Empresarial (2012-2014); el Decreto 79/2008, de 29 abril, que modifica Decreto 12/2004, de 27 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se instituye el Premio Aragonés a la Responsabilidad Social Corporativa, que pasa a denominarse Premio Aragonés a la Responsabilidad Social de las Empresa; el Decreto 55/2011, de 29 abril, crea la Comisión Interdepartamental de Responsabilidad Social Corporativa de la Región de Murcia; el Decreto de 7 febrero 2013, de Castilla-La Mancha, por el que se regula el procedimiento de concesión del Distintivo de Excelencia en igualdad, conciliación y responsabilidad social empresarial, la Orden de 9 de diciembre de 2013, de Castilla-La Mancha, por la que se regula el Registro de Empresas con Distintivo de Excelencia en Igualdad, Conciliación y Responsabilidad Social Empresarial; y la Resolución de 23 de diciembre de 2013, de Castilla-La Mancha, que aprueba y publica el logotipo y representación gráfica del Distintivo de Excelencia en igualdad, conciliación y responsabilidad social empresarial; Y EL Decreto 26/2006, de 28 de abril, de Creación del Foro Riojano para la Responsabilidad Social.

²⁷ Véase la Resolución de 22 de enero de 2014, de Extremadura, sobre publicidad del Convenio de Colaboración entre la Consejería de Empleo, Empresa e Innovación de la Junta de Extremadura y la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) para definir las condiciones de la homologación de estándares de responsabilidad social empresarial de conformidad con la Ley 15/2010, de 9 de diciembre, (LEXT 2010\443), de responsabilidad social empresarial en Extremadura.

II a la responsabilidad social en el sector público extremeño, distinguiendo, por una parte, los deberes de los poderes públicos extremeños relativos al fomento de la responsabilidad social empresarial y, por otra parte, las obligaciones de la Administración Pública y sus organismos públicos dependientes, en su calidad de entidad consumidora, inversora, contratante, empleadora y prestadora de servicios.

Por lo que se refiere a los deberes de fomento de la responsabilidad social empresarial (art. 13), se incluyen medidas relativas a información y sensibilización de los actores de la responsabilidad social de las empresas (art. 14). Más pormenorizadas son las medidas previstas para las Administraciones Públicas, la responsabilidad social empresarial y el desarrollo sostenible en el artículo 16, en las que la Ley, en el apartado 1 («Fomento de la responsabilidad social empresarial y del desarrollo sostenible»), especifica: «a. Integrar los enfoques de responsabilidad social empresarial y de los principios del desarrollo sostenible en los sistemas de gestión de lo público, impulsando dentro de la Junta de Extremadura, en todas sus actividades económicas, empresas públicas y organismos públicos, las mismas pautas de conducta responsable. En este sentido, en el caso de suministros públicos, implicaría la exigencia de determinados requisitos en términos de responsabilidad social empresarial en la ejecución de los contratos con la Administración, previa contemplación en los anuncios de licitación y en los respectivos pliegos».

Por lo que respecta a las obligaciones de la Administración Pública extremeña y sus organismos públicos dependientes en su calidad de entidad consumidora, inversora, contratante, empleadora y prestadora de servicios, estas se especifican en los artículos 20-24.

2 Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas

Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva sostenible e integradora.²⁸

El documento ha sido elaborado en el seno del CERSE y ha sido coordinado por la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, perteneciente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En su redacción han participado otros departamentos ministeriales, las CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias, así como expertos y profesionales en la materia. La responsabilidad social de la empresa es, además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria por parte de la empresa, en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, ambientales y de respeto a los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y de los impactos que derivan de sus acciones.

Esta Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas aspira a impulsar acciones que persiguen los siguientes objetivos:

- Reforzar los compromisos de las empresas y de las Administraciones Públicas con las necesidades y preocupaciones de la sociedad española, entre las que se encuentra la generación de empleo.
- Contribuir a reforzar los modelos de gestión sostenibles que ayuden a las empresas a ser más competitivas y a las Administraciones Públicas más eficientes.
- Potenciar aquellos programas de responsabilidad social que impulsen la credibilidad internacional y la

²⁸ La Guía ISO 26000 sobre Responsabilidad Social fue publicada el 1 de noviembre de 2010. Esta guía proporciona recomendaciones en materia de responsabilidad social para organizaciones del sector público y privado de todo tipo. Es una norma voluntaria que ofrece orientaciones sobre definiciones, principios y materias fundamentales en este ámbito. Esta norma de responsabilidad social no es certificable ni establece requisitos para desarrollar un sistema de gestión. El texto recoge un acuerdo global sobre definiciones y principios de responsabilidad social, así como orientaciones sobre cómo integrar la responsabilidad social en las operaciones de la organización. En este sentido, la ISO 26000 aborda siete cuestiones de responsabilidad social: gobierno de la organización, derechos humanos, relaciones y condiciones de trabajo, medio ambiente, prácticas conforme a la legislación, consumidores y comunidades y desarrollo local.

En el anexo A de la norma se recogen las herramientas e iniciativas de referencia en materia de RSE. La [SGE 21](#) está incluida en dicho anexo junto a otros instrumentos, como GRI o SA 8000.

competitividad de la economía española, junto a la sostenibilidad y la cohesión social.

La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas se enmarca, además, en el objetivo del Gobierno, plasmado en el Plan Nacional de Reformas,²⁹ de impulsar iniciativas destinadas a fortalecer la economía española y avanzar hacia la consecución de un crecimiento inclusivo y sostenible.

2.1 Antecedentes: la RSE en el ámbito europeo

En el 2001 tuvo lugar la presentación del *Libro Verde sobre la Responsabilidad Social de las Empresas*, un trabajo con el que se inició el debate institucional europeo en esta materia. Desde entonces, y hasta octubre del año 2011, cuando la Comisión Europea presenta la Estrategia Renovada de la Unión Europea sobre Responsabilidad Social de las Empresas,³⁰ la RSE ha ganado progresivamente más protagonismo en la agenda de prioridades europeas. Prueba de ello es la Estrategia Europa 2020, que recoge el compromiso europeo de establecer un nuevo enfoque en responsabilidad social empresarial y la resolución del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2013, sobre responsabilidad social de las empresas: comportamiento responsable y transparente de las empresas y crecimiento sostenible.³¹

La estrategia europea presentada en el 2011 introduce una nueva definición de responsabilidad social empresarial, que relaciona la responsabilidad de las empresas «por sus impactos en la sociedad». Además, pone de manifiesto la conveniencia de que las compañías tengan en cuenta, en su estrategia y operaciones, las expectativas de los grupos de interés para maximizar su capacidad de crear valor para el conjunto de la sociedad.

La definición aclara que el cumplimiento de la legislación aplicable y de los convenios colectivos alcanzados entre los interlocutores sociales, es un requisito previo a la responsabilidad social empresarial. También señala que, para asumir plenamente su responsabilidad, las empresas deben integrar las preocupaciones sociales, medioambientales y éticas, el respeto de los derechos humanos y las inquietudes de los consumidores. Todo ello con el objetivo de maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios/accionistas y para las demás partes interesadas, comprendiendo la sociedad en sentido amplio; e identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas.

La estrategia europea resalta la conveniencia de tener en cuenta, en el diseño de actuaciones en el campo de la responsabilidad social empresarial, factores como el tamaño de la empresa y la naturaleza de sus operaciones.

Con el fin de maximizar la creación de valor compartido, la estrategia europea anima a las empresas a adoptar un planteamiento estratégico y de largo plazo sobre la RSE, así como a estudiar las oportunidades de desarrollar productos, servicios y modelos empresariales innovadores más competitivos que contribuyan al crecimiento económico, al bienestar social y a la creación de empleos de mayor calidad y más productivos.³²

29 Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2013; incluye la reforma del Gobierno Corporativo, p. 68.

30 El documento completo de la estrategia puede ser consultado en:

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm .

31 <http://www.europarl.europa.eu/portal/es>.

32 Las compañías españolas han sido pioneras y proactivas en la adopción de estándares y principios internacionales. Muestra de ello es el elevado número de ellas que han suscrito los principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas con respecto a otros países. Los *rankings* internacionales de competitividad, como el *Global Competitiveness Report* del Foro Económico Mundial, ponen el acento en la calidad institucional de los países y vienen a ser un indicador del atractivo que un determinado país tiene para los inversores. Buena parte de los indicadores contemplados en dichos *rankings* tienen que ver con elementos de gestión empresarial tradicionalmente contemplados en el marco de la RSE. En este ámbito cabe resaltar que, en el 2002, siete organizaciones españolas hicieron uso del marco de *Global Reporting Initiative* (GRI) para la elaboración de informes anuales RSE. Una cifra, que en el 2011 había ascendido a 186. Asimismo, resulta relevante el hecho de que España sea el país con mayor número de informes con la máxima calificación que otorga GRI.

En esta línea, cabe destacar el *Dow Jones Sustainability Index* (DJSI). Actualmente, 333 empresas de todo el mundo forman parte del prestigioso índice mundial. En el 2013, 17 de ellas son españolas y algunas se encuentran actualmente liderando sus respectivos sectores.

2.2 La Estrategia Española de RSE. Visión 2020

La Estrategia Española de la Responsabilidad Social de las Empresas tiene por objeto apoyar el desarrollo de las prácticas responsables de las organizaciones públicas y privadas con el fin de que se constituyan en un motor significativo de la competitividad del país y de su transformación hacia una economía más productiva, sostenible e integradora.

2.2.1 Principios

La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas marca cuatro objetivos y propone un total de diez líneas de actuación que parten de los seis siguientes principios:

- **Competitividad:** la puesta en marcha de actuaciones en materia de responsabilidad social se puede identificar también como una apuesta por la excelencia en la gestión de las empresas que redundará en la mejora de su posicionamiento en el mercado, en su productividad, rentabilidad y sostenibilidad. La responsabilidad social facilita la innovación porque incorpora nuevas formas de gestión que favorecen la creación de nuevos productos y servicios, con lo que se da respuesta a retos sociales y ambientales.
- **Cohesión social:** la RSE debe aumentar la eficacia de las organizaciones en la promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión social. No puede existir una auténtica política responsable que no se ocupe suficientemente de la vertiente social. La valoración de la RSE por la sociedad, su mejor forma de promoción, requiere que los ciudadanos identifiquen la misma como un elemento de cohesión social para ayudar a reducir los efectos sociales de la crisis económica, principalmente la pérdida de puestos de trabajo, y con la creación de empleo.
- **Creación de valor compartido:** la aplicación de los criterios y valores de la RSE, en colaboración efectiva con los grupos de interés, contribuye a generar y reforzar el impacto positivo. Debe, al mismo tiempo, contribuir a identificar, prevenir y eliminar los impactos negativos y crear más valor no solo para la propia organización que los aplica, sino también para aquellos con los que lo comparte, que son los principales grupos de interés involucrados en su actividad y la sociedad en general. El objetivo de dicha aplicación debe ser maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios y/o accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio, con el fin de identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas.
- **Sostenibilidad:** la RSE se constituye como un instrumento para desarrollar organizaciones conscientes de su papel principal en el logro de un desarrollo humano, económico y medioambiental sostenido en el tiempo para las sociedades en las que se integran. Es posible una evolución justa y responsable hacia una economía más competitiva que dé lugar a un desarrollo sostenible y logre progreso social.
- **Transparencia:** la RSE contribuye a promover organizaciones ejemplares y transparentes, lo que redundará en un aumento de la credibilidad y de la confianza. Las empresas y organizaciones socialmente responsables dialogan con sus interlocutores y adquieren compromisos con sus grupos de interés, lo que facilita que estos puedan tomar decisiones mejor informadas. Ello repercute de manera directa en su reputación ante el resto de la sociedad. Una organización socialmente responsable debe considerar todos sus aspectos (económicos, sociales, laborales, medioambientales, buen gobierno...). Una buena práctica en uno de los aspectos no puede ser considerada como un aval de RSE sin conocer y tener en consideración el resto de los aspectos.
- **Voluntariedad:** la adopción de políticas de responsabilidad social es voluntaria, requiere un compromiso y supone un valor añadido al cumplimiento de la normativa vigente. El compromiso asumido voluntariamente con las partes interesadas, debe ser la base del cumplimiento de las expectativas que generen las organizaciones.

2.2.2 Objetivos, líneas de actuación y plan de medidas

La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas se vertebra en torno a los siguientes objetivos:

- **Objetivo 1.** Impulsar y promover la RSE, tanto en las empresas, incluidas las pymes, como en el resto de

organizaciones públicas y privadas, en sus actuaciones en los diversos ámbitos geográficos en los que operan.

- Objetivo 2. Identificar y promover la RSE como atributo de competitividad, de sostenibilidad y de cohesión social.
- Objetivo 3. Difundir los valores de la RSE en el conjunto de la sociedad.
- Objetivo 4. Crear un marco de referencia común para todo el territorio en materia de RSE, que garantice el cumplimiento y respeto de los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en esta materia.

Estos cuatro objetivos, que parten de los seis principios anteriores, tienen como premisa esencial la búsqueda de la competitividad, la cohesión social y el respeto a la unidad de mercado. Mas para avanzar objetivos, resulta preciso establecer líneas de actuación que orienten las prioridades tanto de las empresas y organizaciones como de los poderes públicos que deben jugar un papel de apoyo e impulso.

Las diez líneas de actuación en torno a las cuales se han agrupado las medidas son las siguientes:

1. Promoción de la RSE como elemento impulsor de organizaciones más sostenibles.
2. Integración de la RSE en la educación, la formación y en la investigación.
3. Buen gobierno y transparencia como instrumentos para el aumento de la confianza.
4. Gestión responsable de los recursos humanos y fomento del empleo.
5. Inversión socialmente responsable e I+D+i.
6. Relación con los proveedores.
7. Consumo responsable.
8. Respeto al medio ambiente.
9. Cooperación al desarrollo.
10. Coordinación y participación.

El plan de medidas tiene el propósito de materializar en iniciativas las prioridades propuestas para el cumplimiento de los objetivos estratégicos marcados. Para ello, se proponen las siguientes diez líneas de actuación que incluyen medidas concretas dirigidas a las empresas y organizaciones y a las propias Administraciones Públicas, de las que nosotros destacaremos las que tengan como destinatario directo a las Administraciones y entes instrumentales del sector público.

- 1. Promoción de la RSE como elemento impulsor de organizaciones más sostenibles

El objetivo es extender la cultura de la RSE al conjunto de la sociedad a través de actuaciones como la promoción de sus principios y de las recomendaciones de consenso internacional en esta materia, y la difusión de buenas prácticas en este ámbito. La RSE es un elemento impulsor de la sostenibilidad, de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social. Este aspecto es importante especialmente en organizaciones como empresas con actividad desarrollada en mercados exteriores y/o que dependan de dichos mercados; pequeñas y medianas empresas; Administraciones Públicas, incluido el sector público empresarial y empresas de la economía social.

Entre las once medidas propuestas a tal fin destaca por su directa relación con el sector público empresarial la medida «3. Puesta en marcha del procedimiento de publicación de memorias e informes de responsabilidad social y sostenibilidad».

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social habilitará el procedimiento y elaborará el reglamento por el cual las organizaciones públicas y privadas podrán dar publicidad a sus memorias e informes de responsabilidad

social y sostenibilidad, dando respuesta a lo previsto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, y clarificando el contenido previsto en dicha ley, reduciendo al máximo las actuales cargas administrativas al respecto.

- 2. Integración de la RSE en la educación, la formación y en la investigación.
- 3. Buen gobierno y transparencia como instrumentos para el aumento de la confianza.

Las prácticas de buen gobierno, el comportamiento ético y la transparencia son señas de identidad de las organizaciones socialmente responsables. En esta línea se encuentra la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, de cuyo ámbito subjetivo de aplicación comprende, en el artículo 2 además de las Administraciones Públicas, las entidades instrumentales en los siguientes términos:

1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.

e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.

h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.

i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el [artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común](#), en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

2. A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior.

Por su parte, esta misma Ley 19/2013, en cuanto al ámbito subjetivo de las disposiciones relativas al buen gobierno, dispone en el artículo 25.1 que «En el ámbito de la Administración General del Estado, las disposiciones de este título se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella».

El papel de los consejos de administración y órganos directivos en el desarrollo y seguimiento de la estrategia de las compañías es crítico como motor del impulso de prácticas responsables. Aunque los avances en nuestro país durante las últimas dos décadas han sido notables, todavía existen oportunidades de mejora y, en el contexto actual, este tipo de actuaciones son altamente apreciadas por inversores, accionistas, clientes y empleados. Se trata de prácticas que redundan, además, en la mejora de la imagen de España dentro y fuera

de sus fronteras y en el fortalecimiento de la confianza en nuestro país de cara al exterior.

En relación con los informes o las memorias de responsabilidad social, si bien es cierto que existen varias metodologías, aceptadas internacionalmente, el CERSE seguirá trabajando para alcanzar una cierta homogeneidad en los estándares de reporte utilizados, así como para que las empresas identifiquen los indicadores de seguimiento que mejor se adapten a su actividad para evaluar los avances obtenidos sobre los objetivos y compromisos asumidos en RSE, y generar, a la vez, sus propias prácticas para la elaboración de los reportes de RSE y memorias de sostenibilidad de forma transparente, rigurosa y comparable. Precisamente la medida 15, bajo la rúbrica «Garantizar que las empresas del sector público empresarial elaboren informes de gobierno corporativo y memorias de sostenibilidad» prevé:

Tal y como establece la Ley de economía sostenible, las empresas públicas deben presentar anualmente informes de gobierno corporativo y memorias de sostenibilidad.

El objetivo, por tanto, es fomentar este ejercicio tanto entre las sociedades mercantiles estatales como las entidades públicas empresariales adscritas a la Administración General del Estado, siguiendo el modelo que se establezca en el seno del CERSE.

Asimismo se fomentará dicha práctica en todos los niveles de la Administración Pública, y se promoverá la presentación de estos informes ante los máximos órganos directivos, como expresión del apoyo y seguimiento efectivo de las políticas de responsabilidad social en las Administraciones Públicas. [...]

18. Promover la ética y la transparencia en las organizaciones, así como los programas de lucha contra la corrupción; 19. Impulsar la RSE como mecanismo para fortalecer la imagen de España y la percepción positiva de los productos y servicios españoles;³³ 20. Fomentar la elaboración de informes anuales que incorporen de forma transparente la información de aspectos sociales, ambientales, y de buen gobierno³⁴ y 21. Elaboración de una guía sobre divulgación de información no financiera.³⁵

• 4. Gestión responsable de los recursos humanos y fomento del empleo.

Lo que comprende las medidas siguientes: 22. Impulsar actuaciones para favorecer la diversidad en las plantillas, mediante una política de igualdad de oportunidades; 23. Impulsar actuaciones dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los trabajadores y la corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares y de cuidado; 24. Incentivar la promoción de la salud en los centros de trabajo; 25. Favorecer la integración laboral de personas en riesgo de exclusión social en empresas ordinarias, así como para facilitar el emprendimiento; y 26. Respeto y protección de los Derechos Humanos en toda la cadena de valor.

A este respecto el Plan dispone:

Apoyar e impulsar medidas que garanticen el respeto y protección de los Derechos Humanos dentro de las propias organizaciones y también en sus respectivas cadenas de valor, tanto en proveedores como en distribuidores. En este sentido, se velará por el cumplimiento de los principios y normativas internacionales comúnmente aceptados.

33 El objetivo es apoyar aquellas actuaciones responsables y sostenibles dirigidas a incrementar la competitividad y la imagen de las empresas y organizaciones españolas y dar visibilidad a las organizaciones adheridas a los principios e iniciativas internacionales prioritarias en materia de RSE, dando especial relevancia a los derechos humanos en sus actividades en el extranjero, bien de forma directa o indirecta en su cadena de valor a través de sus proveedores.

34 Se fomentará la inclusión en los informes anuales que realicen las distintas entidades de las políticas de creación y mantenimiento de empleo, de igualdad de género, impacto medioambiental de su actividad, así como de aquellos programas de recursos humanos que más favorecen la empleabilidad de los trabajadores, como es el caso de la formación, la diversidad de las plantillas y la inclusión de colectivos en riesgo de exclusión social y de personas con discapacidad.

Las actuaciones que se desarrollen en este ámbito prestarán especial atención a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre divulgación de información no financiera e información sobre la diversidad que será transpuesta al ordenamiento jurídico español.

35 Asimismo, y conforme a la medida 4, se habilitarán los mecanismos y herramientas necesarias para poner al alcance de las entidades que voluntariamente lo deseen, la posibilidad de elaborar sus propias memorias de RSE y sostenibilidad, conforme a los criterios que se determinen por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en colaboración con el CERSE, y se habilitará el tratamiento de las memorias de las empresas de más de mil trabajadores, conforme a lo que establece la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

Especialmente en el ámbito internacional, las empresas deben garantizar que cumplen con los Derechos Humanos en su esfera de influencia en aquellos entornos en los que no existan garantías suficientes en relación al respeto y protección de los mismos.

- 5. Inversión socialmente responsable e I+D+i.

La responsabilidad social empresarial puede constituirse como un elemento de atracción de la inversión de largo plazo e incentivadora de un crecimiento responsable y sostenible. La ISR es parte del proceso de aplicación de la RSE en las decisiones sobre inversiones y combina los objetivos financieros y económicos de los inversores con consideraciones sobre temas de gobernanza social, medioambientales, éticos, culturales y educativos, así como de buen gobierno al ejercer los derechos políticos inherentes a los activos en los que invierten.³⁶

En esta línea de actuación también se han previsto medidas que promueven el desarrollo de la cultura innovadora en nuestro país como seña de identidad, especialmente aquellas que impulsan el desarrollo de las nuevas tecnologías y las que están orientadas a promover el desarrollo sostenible de la sociedad, tanto desde el punto de vista económico, social y ambiental.

- 6. Relación con los proveedores.

Consideramos que, en esta línea de actuación, la Administración y sus entes instrumentales y empresas juegan un papel especialmente relevante. Como señala el Plan, resulta esencial el desarrollo de sistemas de relación socialmente responsables por parte de las organizaciones con cada uno de los componentes de la cadena de suministro, y la puesta en marcha de actuaciones que contribuyan a que las empresas tomen una mayor conciencia de la responsabilidad social de sus proveedores.

Igualmente, respecto a su relación con los proveedores, cabe destacar el papel que las grandes empresas y las Administraciones Públicas pueden desempeñar en cuanto al fomento del emprendimiento y el mantenimiento del tejido empresarial.

Entre las medidas concretas que el Plan se propone destacamos: 35. Velar por el cumplimiento de los principios de RSE en toda la cadena de suministro; 36. Fomentar las actuaciones dirigidas a satisfacer los compromisos que las organizaciones adquieren con sus proveedores; 37. Instar a las Administraciones Públicas a que adapten sus criterios de solvencia técnica y económica en los procedimientos de licitación pública, al fomento del emprendimiento; 38. Fomentar la incorporación de criterios sociales, ambientales, de derechos humanos y éticos en las licitaciones y adquisiciones públicas vinculados al objeto del contrato.

El objetivo es que en todos los niveles de la Administración Pública se conozcan y aprovechen todas las posibilidades que ofrece el marco jurídico actual, tanto nacional como internacional, sobre contratación pública, y se promuevan criterios que incluyan aspectos sociales, ambientales y de buen gobierno, vinculados al objeto del contrato.

- 7. Consumo responsable.

- 8. Respeto al medio ambiente.

El respeto al medio ambiente es un requisito indispensable de toda organización con vocación sostenible,

³⁶ Comprende la medida 41 («Elaborar una guía de buenas prácticas en materia de inversión socialmente responsable»). El objetivo es poner al alcance de las empresas y de las Administraciones una guía de buenas prácticas para la inclusión, difusión y seguimiento de criterios éticos, ambientales, sociales y de buen gobierno en las políticas de inversión de productos financieros y de ahorro especialmente dirigido a las comisiones de control de fondos de pensiones de empleo. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. En el art. 14 se adiciona un nuevo apartado 7, con la siguiente redacción: «La comisión de control del fondo de pensiones, con la participación de la entidad gestora, elaborará por escrito una declaración comprensiva de los principios de su política de inversión. A dicha declaración se le dará suficiente publicidad. En esta declaración, en el caso de fondos de pensiones de empleo, se deberá mencionar si se tienen en consideración, en las decisiones de inversión, los riesgos extrafinancieros (éticos, sociales, medioambientales y de buen gobierno) que afectan a los diferentes activos que integran el fondo de pensiones. De la misma manera, la comisión de control del fondo de pensiones de empleo, o en su caso la entidad gestora, deberá dejar constancia en el informe de gestión anual del fondo de pensiones de empleo de la política ejercida en relación con los criterios de inversión socialmente responsable anteriormente mencionados, así como del procedimiento seguido para su implantación, gestión y seguimiento».

ya que tiene que conciliar el cuidado del entorno con el desarrollo económico y de las personas. Esta línea incluye medidas dirigidas a fomentar el respeto por el entorno mediante la puesta en marcha de actuaciones referentes al control y consumo responsable de recursos naturales, la minimización del impacto ambiental, o el impulso de las tecnologías limpias, entre otras.

• 9. Cooperación al desarrollo.

Resulta particularmente importante destacar el papel de las organizaciones españolas como aliadas en el desarrollo de la Cooperación Española con actuaciones encaminadas a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y aquellos que en el marco del proceso Post 2015 sean definidos por la comunidad internacional y, especialmente, a la defensa y protección de los derechos humanos de las comunidades. Se pretende también fomentar la incorporación de los principios establecidos en las Naciones Unidas sobre derechos humanos y empresas transnacionales en las grandes empresas españolas que operan en todo el mundo, y fomentar la gestión socialmente responsable de las empresas españolas en el exterior, con objeto de relacionar los esfuerzos de las organizaciones por ser más responsables con el legado que recogerán las generaciones futuras a largo plazo. Esta línea comprende precisamente las siguientes medidas:

- 55. Estudio del «Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras empresas», John Ruggie, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, aspira a dar respuesta y efectividad a la proposición no de ley, aprobada por el Congreso de los Diputados, el 4 de abril de 2013, sobre responsabilidad social corporativa y derechos humanos, en la que se insta al Gobierno a avanzar, mediante distintas actuaciones, en materia de empresas y derechos humanos.
- 56. Potenciar las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales a través del Punto Nacional de Contacto. Se fomentará que las empresas españolas con proyectos de inversión en el exterior implementen las referidas directrices en sus proyectos.

• 10. Coordinación y participación.

Esta línea estratégica trata de promover la coordinación y la participación de los distintos agentes implicados en el objetivo de poner en valor el desempeño responsable de las organizaciones españolas, garantizando que las acciones puestas en marcha en materia de RSE busquen el cumplimiento de objetivos equivalentes y hagan partícipes al mayor número de grupos de interés. Destacan las medidas siguientes:

- 57. Poner en marcha mecanismos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, con objeto de promover los principios y criterios de la RSE.
- 59. Poner en marcha el Observatorio de la Responsabilidad Social de las Empresas, en el seno del CERSE.³⁷
- 60. Impulsar el intercambio de experiencias con otros países.

2.2.3 Seguimiento y evaluación

En cuanto al seguimiento y evaluación de la Estrategia, dichas tareas están dirigidas a supervisar de manera permanente la planificación, el grado de avance, la ejecución y los resultados de cada una de las medidas planteadas, así como de la estrategia en su conjunto.

Esta labor se coordinará desde la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, que propondrá al CERSE la creación de un grupo de trabajo con objeto de establecer los indicadores de seguimiento, resultado e impacto en relación con la ejecución de las medidas.

Además, y basándose en los indicadores anteriores, la Dirección General del Trabajo Autónomo, de

³⁷ El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en cumplimiento del Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, dotará de los medios que sean precisos al Consejo Estatal de RSE para que se constituya como Observatorio de la Responsabilidad Social de las Empresas en España. Este observatorio estará coordinado con la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, realizará un informe anual que se presentará al CERSE y a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. En dicho informe se reflejará el grado de ejecución de las medidas que se incluyen en el documento (indicadores de seguimiento y resultado), así como el grado de desarrollo de la RSE en España (indicadores de impacto).

3 El Plan Estatal de Empresa y Derechos Humanos y su aplicación a las empresas públicas (borrador 26 de junio de 2014)

Las Naciones Unidas establecen con los principios rectores un marco sobre los roles respectivos de las empresas y de los gobiernos con el objetivo de que contribuyan a asegurar que estas respetan los derechos humanos en sus propias operaciones y a través de sus relaciones comerciales. Los principios rectores aclaran y concretan los tres pilares del Marco de las Naciones Unidas «proteger, respetar y remediar» (en adelante, «Marco»), un marco conceptual que fue respaldado en el año 2008 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Estos pilares son:

1. La obligación del Estado de proteger de abusos a los derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas;
2. La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos; y
3. Un mayor acceso a la reparación, judicial y extrajudicial, por parte de las víctimas.³⁸

Nuestro análisis se va a centrar en el deber del Estado de proteger y, en particular, en la aplicación de tales principios a las empresas del sector público.

3.1 El nexo entre el Estado y las empresas en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»

Los principios Ruggie³⁹ contemplan expresamente el nexo entre el Estado y las empresas, lo que se dirige de manera inmediata al sector público empresarial. Los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos. Cuando una empresa está controlada por el Estado o cuando sus actos pueden atribuirse por alguna otra razón al Estado, una violación de los derechos humanos por esta empresa puede implicar una violación de las obligaciones conforme al derecho internacional del propio Estado. Además, cuanto más próxima al Estado se encuentre una empresa o más dependa de un organismo público o del apoyo del contribuyente, más se justifica que el Estado asegure que respeta los derechos humanos.

Acertadamente se pone de manifiesto en los principios Ruggie que, cuando los Estados poseen o controlan las empresas, tienen mayores medios a su disposición para hacer cumplir las políticas, leyes y reglamentos en relación con el respeto de los derechos humanos. Generalmente, los organismos públicos son informados por directivos de alto nivel, y los departamentos gubernamentales correspondientes disponen de más medios de supervisión y control, en particular para asegurar que se ha procedido efectivamente con la diligencia debida en materia de derechos humanos (estas empresas también tienen la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos).

³⁸ El grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos está trabajando en el desarrollo de una guía sobre el proceso de elaboración de los Planes de Acción Nacional de los Estados (NAP, sigla inglesa), su contenido y el nivel de seguimiento por parte de los Estados para implementar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Ha abierto una consulta pública para recoger las recomendaciones de los actores involucrados en este proceso.

³⁹ Puede consultarse el documento en Consejo de derechos Humanos 17º período de sesiones Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar» A/HRC/17/31.

Asimismo, señala el Informe Ruggie que diversas entidades vinculadas oficialmente al Estado pueden prestar apoyo o servicios a las actividades empresariales. Puede tratarse de organismos oficiales de crédito a la exportación, de organismos oficiales de seguros de inversiones o de garantía de inversiones, de organismos de desarrollo o de instituciones financieras de desarrollo. Si estos organismos no se plantean explícitamente las consecuencias negativas, reales o potenciales, sobre los derechos humanos de las actividades de las empresas beneficiarias, se ponen a sí mismos en riesgo —por lo que se refiere a su reputación y en términos financieros, políticos y posiblemente en términos legales— por contribuir a esa vulneración, y pueden agravar los problemas de derechos humanos del Estado receptor.

Habida cuenta de estos riesgos, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos proclaman que los Estados deben alentar y, si es preciso, exigir la debida diligencia en materia de derechos humanos a los propios organismos y a las empresas o proyectos empresariales que reciban su apoyo. La imposición de un requisito de debida diligencia en materia de derechos humanos resulta en principio más apropiada cuando la naturaleza de las actividades empresariales o el contexto en el que se llevan a cabo plantean un riesgo importante para los derechos humanos.

Asimismo, el Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas establece que «5. Los Estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos».

Esto implica que los Estados no renuncian a sus obligaciones internacionales de derechos humanos por privatizar la prestación de servicios con un posible impacto sobre el disfrute de los derechos humanos. Si no aseguran que las empresas que prestan esos servicios cumplan las obligaciones de derechos humanos, las consecuencias pueden ser perjudiciales para la reputación del propio Estado y conllevarle problemas legales. Es necesario que los contratos de prestación de servicios o la legislación que habilite esa prestación precisen que el Estado espera de esas empresas que respeten los derechos humanos. Los Estados deben asegurarse de su capacidad de supervisar efectivamente las actividades de las empresas, en particular mediante mecanismos adecuados e independientes de supervisión y de rendición de cuentas.

Por último, establecen los Principios Rectores que «6. Los Estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales».

3.2 Cláusulas sociales y medioambientales en los tratados y acuerdos comerciales y de inversión

En esta segunda versión del Plan desaparecen las medidas 24 y 26, relativas a las cláusulas sociales y medioambientales en los tratados y acuerdos comerciales y de inversión. En efecto, tales medidas proclamaban:

Medida 24. Se incluirán cláusulas relativas al cumplimiento de los Principios Rectores en los tratados o contratos de inversión firmados por España, haciéndose constar explícitamente que la necesidad de cumplir sus objetivos no suponga una relajación o flexibilización de las medidas de carácter general que afectan a los derechos laborales y el medio ambiente exigiendo a cada Parte Contratante altos niveles de protección medioambiental y laboral.

Medida 26. El Gobierno velará activamente porque los tratados de comercio y de protección recíproca de inversiones (APPRI), contemplen referencias explícitas a los impactos en los derechos humanos y al respeto de las convenciones de la OIT por parte de las empresas facilitando la asistencia técnica requerida en colaboración con los órganos y agencias de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A pesar de que cláusulas de este tipo ya se encuentran incorporadas en diversos tratados y acuerdos comerciales y de inversión firmados por el Gobierno español, la segunda versión del Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos elimina las menciones a estos instrumentos que, aun constatando la dificultad existente a la hora de que puedan servir en la práctica para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, laborales y medioambientales, al menos sirven para que se reflejen sobre el papel las exigencias sobre el deber de respetarlos.

Al hecho de que esas dos medidas hayan sido eliminadas se le suma el que la medida 25 vea reformulada completamente su redacción. La anterior medida 25 recogía que «El Gobierno promoverá la inclusión de disposiciones relativas a la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, y del medio ambiente en los acuerdos de inversión y de carácter comercial que celebre la Unión Europea con terceros sujetos en línea con lo expresado por el Parlamento Europeo en su Resolución de 25 de noviembre de 2010 (Diario Oficial de la Unión Europea Serie C 99E, 3-4-2012, p. 31)». La actual medida 25 establece que «Para contribuir a la creación del adecuado marco internacional, el Gobierno promoverá en los foros internacionales especializados, especialmente aquellos organizados por parte de los organismos multilaterales de iniciativa financiera y comercial, una mayor implementación de los Principios Rectores, asegurándose, además, de que estas instituciones no limiten la capacidad de los Estados miembros de cumplir su deber de protección, ni pongan trabas a la observancia de los derechos humanos por parte de las empresas».

Asimismo la actual medida 24 (borrador 26 de junio de 2014) dice: «El Gobierno promoverá que los futuros tratados o acuerdos firmados por España que afecten al ámbito de los Principios Rectores, contemplen referencias al respeto de los derechos humanos, con especial atención a los derechos ambientales, sociales y laborales. Asimismo, el Gobierno promoverá la inclusión de estas referencias en los acuerdos que celebre la Unión Europea con terceros Estados en esta materia, para garantizar la coherencia comunitaria y para asegurar su concordancia con los Principios Rectores, además impulsar que estos acuerdos no limiten la capacidad de los Estados miembros de cumplir su deber de protección.

El retroceso respecto al primer borrador del Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos es manifiesto: de las tres medidas que hacían referencia a la incorporación en los acuerdos comerciales y en los tratados de inversión de las cláusulas sociales, ambientales y en materia de derechos humanos, dos han sido eliminadas y la tercera se ha visto totalmente reformulada. La actual medida es mucho más genérica. Ahora ya no se nombra la norma del Parlamento Europeo reflejada en la versión anterior y no se menciona a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y no se refleja la inclusión en los tratados de comercio e inversiones de cláusulas ni de disposiciones, sino de referencias.

Como se recoge en la Declaración de la sociedad civil sobre el futuro de la política internacional europea en materia de inversiones (2010),⁴⁰ ha llegado el momento de plantear una perspectiva alternativa y desarrollar un modelo de tratado de inversiones que fomente realmente inversiones social y ambientalmente sostenibles en el largo plazo, y que transforme la compleja red europea de tratados bilaterales de inversiones en un sistema más transparente, predecible y equilibrado.

3.3 Las empresas y entidades instrumentales del sector público en el Plan Estatal de Empresa y Derechos Humanos

El Gobierno de España pretende con este Plan (borrador 26 de junio de 2014)⁴¹ fortalecer la ventaja competitiva de las empresas españolas en el mercado global y ofrecer a las empresas el marco óptimo para desarrollar sus operaciones empresariales previniendo y mitigando riesgos basados en los derechos humanos. El Plan toma en consideración los estudios que avalan que la capacidad de las empresas de incorporar la perspectiva de derechos humanos, en particular para la equidad social y la igualdad de género, contribuye al éxito empresarial independientemente del tamaño de esta.

Como se proclama en el propio Proyecto de Plan de Empresa y Derechos Humanos, este tiene una vocación de sensibilización y de promoción de los derechos humanos entre los actores empresariales, públicos y privados que estará, por otra parte, directamente vinculado a la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas y a los trabajos realizados y futuros del CERSE. Se trata de un plan abierto, entendido como un punto de partida, orientado a ser evaluado periódicamente cada tres años y a ser alimentado con

40 Por una política europea de inversiones al servicio del interés público. Declaración de la sociedad civil sobre el futuro de la política internacional europea en materia de inversiones, Red Seattle to Brussels (S2B), julio de 2010.

41 El presente borrador ha sido objeto de críticas porque ha rebajado el nivel de exigencia respecto del primer borrador (2013); por ejemplo, en cuanto a la posibilidad de negar subvenciones, contratos públicos y otro tipo de ventajas a las empresas que no respetasen los derechos humanos, en caso de indicios suficientes y probados y que las violaciones tuvieran que ser graves. Ahora esta exigencia queda rebajada al sustituir los indicios por la sentencia firme.

nuevas propuestas y nuevos compromisos a partir del diálogo con los actores sociales y las nuevas directrices emanadas de las Naciones Unidas y de la Unión Europea.

En cuanto a la estructura el plan, está dividido, siguiendo los Principios Rectores, en tres grandes capítulos referidos al deber del Estado de proteger, a la obligación de las empresas de respetar y al acceso a mecanismos de reparación. Los instrumentos para hacer realidad estos compromisos son principalmente normativos, incentivos fiscales, financieros, comerciales y de coordinación interministerial e interinstitucional.

Por su parte, el Plan nacional dispone que el deber del Estado de proteger comprende las funciones reglamentarias y normativas del Estado con carácter general. Establece el Plan que, en cumplimiento de su obligación de protección, España debe (Principio Rector núm. 3): a) Hacer cumplir la normativa estatal que tenga por objeto, o por efecto, hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales normas resultan adecuadas y remediar eventuales carencias; b) Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas; c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades; d) Alentar, y si es preciso, exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.⁴²

42 Destacan las siguientes medidas previstas:

- Medida 7: el Gobierno comunicará, a través de la unidad designada por la Comisión de Seguimiento, de modo claro y práctico, a través de campañas de información y de sensibilización y del diálogo sectorial, qué espera de las empresas en cuanto al respeto a los derechos humanos, en particular, en lo que atañe a la debida diligencia. Esta acción irá dirigida de manera prioritaria a aquellas empresas en las que el Estado tenga participación o a las cuales brinde apoyo financiero, diplomático o de otra índole, a empresas que puedan afectar a colectivos vulnerables, así como a aquellas empresas que hayan recibido el aval de Marca España.

- Medida 8: las campañas de sensibilización referidas en la medida anterior estarán dirigidas al conjunto de personas integrantes de las empresas en los diferentes niveles de decisión, incluidos los consejos de administración y órganos directivos. De manera especial se ocuparán de las acciones dirigidas a proteger a los colectivos con mayores riesgos de vulnerabilidad. En este sentido, y en colaboración con las organizaciones españolas e internacionales de referencia, el Gobierno difundirá el documento de UNICEF, Save the Children y Global Compact, «Los Derechos del Niño y Principios Empresariales», entre el sector empresarial y tendrá en cuenta especialmente el comentario general núm. 16 de 2013 del Comité de Derechos del Niño. Se promoverán, igualmente, los códigos de autorregulación tomando como ejemplo experiencias sectoriales relevantes, como el Código Ético Mundial para el Turismo de la OMT o el Código de Conducta para la protección de los niños, niñas y adolescentes contra la Explotación Sexual en la Industria del Turismo y los Viajes, así como las convenciones relevantes en materia laboral de la OIT.

Asimismo, llevará a cabo una estrategia de sensibilización acerca de cómo evitar las prácticas discriminatorias en las empresas públicas y privadas (por distinción, exclusión o preferencia) por razón de género, edad, origen étnico, raza, casta, religión, discapacidad, afiliación política o sindical, orientación sexual, nacionalidad, estado civil, origen socioeconómico o cualquier otra distinción personal.

Finalmente, se informará a las empresas y a los sectores sometidos a riesgos más elevados respecto del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Esta acción de sensibilización mostrará los beneficios que el respeto por los derechos humanos puede tener para las empresas, así como ejemplos de buenas prácticas.

- Medida 10: el Gobierno capacitará a sus misiones diplomáticas, representaciones permanentes y oficinas consulares, a través del Plan de Comunicación de las Representaciones de España en el exterior, así como a las oficinas sectoriales, oficinas técnicas de cooperación, la AECID y otras agencias encargadas de la internacionalización empresarial en el exterior respecto de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y de los procedimientos de debida diligencia y reparación e incorporará los Principios Rectores dentro de los Planes anuales de acción exterior para la Marca España.

Asimismo, las misiones diplomáticas, representaciones permanentes, oficinas técnicas de cooperación y oficinas consulares de España actuarán como mecanismos de recepción de quejas y difundirán herramientas y guías de actuación oportunas en función de las características del país.

- Medida 11: con el objetivo de aumentar la transparencia y la confianza del consumidor y de los inversores respecto de las empresas españolas, el Gobierno recopilará los informes que las empresas realicen voluntariamente, de acuerdo a la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas y al artículo 39 la Ley de economía sostenible. Se fomentará que dichos informes sobre responsabilidad social de las empresas tengan en cuenta el impacto de sus actividades en los derechos humanos, incluida la cadena de valor, introduciendo un capítulo específico para tal fin.

Asimismo, y en relación con los informes y memorias mencionados en el artículo 35.2.a de la Ley de economía sostenible, que obliga a sociedades mercantiles estatales y las entidades públicas empresariales adscritas a la Administración General del Estado, se promoverá la inclusión de un apartado de derechos humanos.

Respecto del nexo entre el Estado y las empresas, señala el Plan que España debe adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos. (Principio Rector núm. 4). Para ello se prevén específicamente las siguientes medidas:

- Medida 12: en el plazo de un año desde la aprobación de este Plan se llevará a cabo un Plan de Acción específico del Gobierno de España para garantizar la coherencia de las políticas de apoyo a la internacionalización empresarial y su alineación con los Principios Rectores coordinado por la Agencia de Evaluación y Calidad y por los ministerios responsables de dichas políticas. La realización de este Plan de Acción específico se llevará a cabo de acuerdo a los Principios Rectores y a las diferentes recomendaciones de la OCDE. El Gobierno estudiará cómo la cooperación al desarrollo, los organismos oficiales de crédito, de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones de todas las Administraciones pueden condicionar, o modular o revisar sus apoyos a la inversión al estricto respeto de los derechos humanos por parte de las empresas beneficiarias, tanto dentro como fuera del territorio español, para lo cual se propondrán evaluaciones de impacto de los proyectos de inversión en los derechos humanos. Asimismo se acordará con las Administraciones responsables de la supervisión y regulación de los organismos competentes la implementación de las medidas adecuadas en el plazo máximo de dos años desde la aprobación del Plan.

- Medida 13: el Gobierno llevará a cabo una campaña de información y capacitación sobre los Principios Rectores en el plazo de un año desde la aprobación de este plan, dirigida a todos los departamentos y organismos gubernamentales y otras instituciones estatales cuya área de trabajo sea el apoyo a la internacionalización de la empresa española, asegurándose de que conocen y aplican los Principios Rectores y arbitran los mecanismos adecuados para que las actuaciones en este ámbito estén debidamente coordinadas.

España debe ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contrata los servicios de empresas, o promulga leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos.

A este respecto, hay que citar la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado que tiene por objeto según proclama en el artículo 1:

Regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus Principios Rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su sujeción a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior. 2. A los efectos de esta ley se entiende por:

a) Política Exterior: el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior.

En virtud del artículo 2.1 «La Política Exterior de España tiene como principios inspiradores el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos».

La norma contempla expresamente, en el artículo 13, los organismos públicos, las sociedades estatales, fundaciones y entidades consorciadas para disponer:

1. Los organismos públicos, las sociedades estatales, las fundaciones públicas y entidades consorciadas y cualesquiera otras entidades vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas actuarán en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias, de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con sujeción a las directrices, los fines y objetivos de Política Exterior fijados por el Gobierno y a los instrumentos de planificación de la Acción Exterior elaborados y aprobados de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

Íntimamente imbricada con la internacionalización de las empresas españolas, incluidas las públicas, hay que citar la estrategia de la Marca España. El Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, creó la figura del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, a quien compete la planificación, el impulso y la

gestión coordinada de las actuaciones de las Administraciones Públicas, de los organismos públicos de ellas dependientes y de cuantas entidades públicas y privadas protagonizan y están implicadas en la promoción de la imagen exterior de España en los ámbitos económico, cultural, social, científico y tecnológico.

- Medida 14: las Administraciones Públicas ejercerán una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales respecto de los Principios Rectores cuando adquieran productos o contraten los servicios de empresas para la prestación de servicios, tanto dentro como fuera del territorio español. Esta supervisión deberá tener en cuenta el criterio de las instituciones especializadas, de acuerdo con la aplicación de la Estrategia Española de RSE.

España debe promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleve a cabo transacciones comerciales.

- Medida 15: tras estudiar las modificaciones necesarias para la inclusión de criterios alineados con los Principios Rectores en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad y otras normas vigentes en el mismo ámbito, el Gobierno incentivará el respeto estricto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleve a cabo transacciones comerciales estableciendo las medidas positivas necesarias de forma que no se discrimine a las pymes, se respeten las disposiciones del Tratado de la UE sobre no discriminación, igualdad de trato y transparencia y no se añadan cargas administrativas para los poderes adjudicadores o las empresas.

- Medida 16: el Gobierno velará por orientar la gestión de los fondos públicos de acuerdo con los Principios de las Naciones Unidas para la Inversión Responsable (PRI) para alinear su gestión con los Principios Rectores. Se estudiará igualmente la posibilidad de hacer extensible la exigencia de transparencia de los fondos de pensiones y de otros productos financieros.

Por otra parte, en relación con la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, el principio 16 de los Principios Rectores entiende que para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben expresar su compromiso con esta responsabilidad mediante una declaración política que: a) sea aprobada al más alto nivel directivo de la empresa; b) se base en un asesoramiento especializado interno y/o externo; c) establezca lo que la empresa espera, en relación con los derechos humanos, de su personal, sus socios y otras partes directamente vinculadas con sus operaciones, productos o servicios; d) se haga pública y se difunda interna y externamente a todo el personal, los socios y otras partes interesadas; y e) quede reflejada en las políticas y los procedimientos operacionales necesarios para inculcar el compromiso asumido a nivel de toda la empresa.

- Medida 29: el Gobierno estudiará e implementará un sistema de incentivos, económicos, comerciales, de presencia, visibilidad e imagen, o de otra índole, para promover que las empresas cuenten con políticas y acrediten fehacientemente que han implementado procedimientos adecuados a nivel global en función de su tamaño y circunstancias, a saber: un compromiso político de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos de acuerdo a lo establecido en el principio núm. 16; un proceso de diligencia debida basado en el diálogo con los grupos de interés para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan el impacto de sus actividades propias.

- Medida 30: el Gobierno reconocerá formalmente las buenas prácticas de las empresas que se sometan a procesos de evaluación externa e independiente del impacto real y potencial de sus actividades sobre los derechos humanos y que establezcan las medidas adecuadas para prevenir o corregir posibles consecuencias negativas. Estos procesos de evaluación externa tendrán carácter periódico y confidencial y serán desarrollados por instituciones independientes y especializadas.

4 Reflexión final

El proyecto de implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos en España a través del Plan Nacional de Empresa y Derechos humanos actualmente en elaboración, se inserta en un contexto de crisis económica caracterizada en España por la imperiosa necesidad de fomentar el empleo y la internacionalización de nuestra economía.

La Ley 2/2011 de economía sostenible hace una referencia expresa a la responsabilidad social de las empresas y a criterios de sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas, lo que comprende el respeto a los

derechos humanos. No obstante, su alcance es limitado, tanto por lo que respecta al ámbito subjetivo como al objetivo o contenido de su regulación.

Respecto a los sujetos destinatarios, porque solo comprende a las sociedades estatales y entidades públicas empresariales de la Administración del Estado, excluyendo injustificadamente al resto de las entidades del sector público estatal como organismos autónomos, fundaciones, consorcios, etc., así como las entidades instrumentales del sector público autonómico y local.

Por lo que, respecto al objeto o contenido de la regulación, las carencias son manifiestas dado que no se imponen estándares concretos de cumplimiento obligatorio ni consecuencias ante su vulneración.

En orden al deber del Estado de proteger, así como de la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, los principios Ruggie contemplan expresamente el nexo especial existente entre el Estado en un sentido lato y determinadas empresas, es decir, entidades instrumentales del sector público. De ahí que consideremos necesario definir en términos amplios, tal y como lo hacen la Ley 47/2003, general presupuestaria, y el artículo 3 del texto refundido de la Ley de contratos del sector público, las entidades instrumentales de la Administración y el ámbito subjetivo de aplicación del Plan Estatal Empresa y Derechos humanos.

Por último, los Principios Rectores de las Naciones Unidas son una manifestación del derecho global que sitúa en el centro del sistema la dignidad de la persona. La incorporación expresa de tales principios con mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de reparación constituye un motor de progreso y un elemento a tener en cuenta en la racionalización de la Administración y sus estructuras, contribuyendo a satisfacer el derecho a una buena administración.