

La colaboración público-cooperativa en el ámbito local: cesión de suelo público y retos para su financiación

María José Vañó Vañó

Profesora Universitat de València

Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y

Emprendimiento (IUDESCOOP)

mjvanyo@uv.es



Objetivo de la Guía

Informar y orientar

posibilidades de colaboración entre entidades públicas locales y cooperativas, para la promoción de viviendas y otras infraestructuras sociales (residencias, ambulatorios, colegios, centros sociales,...),

y la gestión de servicios de interés público,

desde la perspectiva del derecho, tanto público como privado.

Hipòtesis de partida

TENIENDO EN CUENTA QUE:

- La **Constitución Española** reconoce:
 - La iniciativa pública en la actividad económica y la posibilidad de reservar por Ley al sector público recursos y servicios esenciales (128.2)
 - Los poderes públicos atenderán la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (129.2)
 - Los poderes públicos fomentarán las sociedades cooperativas (130)

HIPOTESIS:

- **El Sector Público Local puede atender las necesidades de sus administrados y contribuir al desarrollo económico de sus municipios promoviendo y colaborando con las cooperativas.**

¿Porqué la fórmula de la cooperativa es la más adecuada para promover colaboración público privada?

¿Qué es una cooperativa?,

¿Porqué las entidades públicas locales deben promover y colaborar con cooperativas?

¿cómo pueden hacerlo?

¿Qué es una cooperativa?

- **La cooperativa es un instrumento que permite a personas que son PRODUCTORAS** (agricultor, artesano, trabajador) **o CONSUMIDORAS** (o USUARIAS) de bienes y servicios, UNIRSE para satisfacer de forma conjunta (CO-OPERANDO) sus NECESIDADES.
- **No son INVERSORES**, tienen necesidades comunes, y para su satisfacción, crean la cooperativa y participan directamente en su actividad económica (como proveedores, trabajadores, consumidores o usuarios). Deben aportar capital, y aunque podrá remunerarse (limitadamente) no dará el control (voto por persona). También pueden existir socios minoritarios de capital en una cooperativa (ASOCIADOS).
- **NECESIDADES: tener un empleo, acceder a bienes o servicios particulares** (alimentación, vivienda, asistencia social, educación, energía renovable, etc.), dar salida a su producción, o mejorar las condiciones en que desarrolla su actividad profesional o empresarial.
- Las cooperativas atienden preferentemente las necesidades de quienes quieran asociarse a las mismas, pero también atienden las necesidades de sus comunidades. Tienen **FINES MUTUALISTAS Y GENERALES** (Calificación como cooperativas no lucrativas y cooperativas de utilidad pública).
- **¿Qué diferencia a una cooperativa de una asociación o de una sociedad mercantil?
¿Qué características de la cooperativa deben tenerse en cuenta?**

¿Porqué promover cooperativas?

- Porque la cooperativa reúne **condiciones para el desarrollo de actividades económicas** con las mismas garantías que otras empresas de capital.
- Porque en su organización y funcionamiento prevalecen **finés comunes y generales (no lucrativos)**, que normalmente son compartidos por las Administraciones locales.
- Tanto las Instituciones de la EU, como el Gobierno de España o de la Comunitat Valenciana, ven en la cooperativa un **vehículo adecuado para la puesta en marcha de proyectos de colaboración público-privada**, especialmente por su aporte a la creación de empleo estable y de calidad, a la inclusión social, al desarrollo sostenible, a la democracia participativa y a la innovación social.
- La **alianza entre las entidades locales y la sociedad civil organizada** para dar respuesta conjuntamente a los retos que tiene la sociedad actual, parece inevitable.

Cuestiones a delimitar

Prestación directa de servicios públicos a través de entidades pertenecientes a la economía social

Prestación de servicios públicos a través de la contratación (procedimientos de contratación) y cláusulas sociales

- Gestión por la propia entidad local
- Organismo autónomo local
- Entidad pública empresarial local
- Sociedad mercantil local
- Cooperativa de servicios públicos

Gestión directa:



- Mediante las diferentes formas prevista para el contrato de gestión de servicios públicos en el TRLCSP
- Concesión, concierto, gestión interesada, sociedades de economía mixta

Gestión indirecta



Modalidades de colaboración

AAPP en cuanto demandantes de bienes y servicios o como promotores.

- **Colaboración Institucional:** colaboración institucional entre entidades públicas y cooperativas
- **Colaboración contractual:** posibilidad de licitar servicios públicos para el desarrollo de las competencias propias de las AAPP .
- **Otras medidas de apoyo:** Incentivos fiscales, ayudas

Áreas preferentes de colaboración y experiencias

- **Creación de empleo.** Complejo Municipal de Piscinas de Puerto Real (Cádiz): adjudicación por concesión administrativa de su gestión a los antiguos trabajadores constituidos en cooperativa.
- **Promoción del emprendimiento.** Beta coop. Ayuntamiento de Castellón cede instalaciones para el desarrollo de la actividad económica de promoción de nuevos emprendimientos.
- **Alojamiento.** Suelo público para vivienda colaborativa de personas mayores en régimen cooperativo, ayuda técnica y financiera. Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid
- **Asistencia a personas** mayores y a personas con necesidades especiales. Cooperativa Cuidem Lluçanès, promovida por el ayuntamiento de Lluçanes a partir del elevado paro femenino y de la actividad realizada sin cobertura legal, de limpieza de domicilios y atención a personas
- **Comunidades energéticas.** Ayuntamiento de Valencia impulsa la creación de una CE en Castellar-l'Oliveral sobre una cubierta pública, para dar servicio a las familias del lugar que se convertirán en productoras, usuarias y gestoras de su propia energía.
- **Despoblamiento** en áreas rurales. Ayuntamiento de Aras de los Olmos, ...
- **Otras Infraestructuras:** escolares y guarderías, sanitarias, de ocio, ..

Colaboración institucional

¿Es posible la existencia de cooperativas promovidas o participadas por entidades públicas locales? ¿Podría constituirse una sociedad mercantil por entidades públicas y cooperativas?

- Es posible la existencia de **cooperativas mixtas**, participada por entidades públicas locales, así como de **sociedades mixtas** mercantiles participadas por cooperativas y entidades públicas.
- La ley contempla algunos supuestos concretos de cooperativas mixtas: cooperativas de viviendas, de integración social, de servicios públicos, de energía renovable; pero las entidades públicas pueden formar parte de cualquier cooperativa para el ejercicio de la iniciativa económica pública, y para la prestación de servicios públicos (¿reforma?).
- Además, las entidades públicas pueden integrarse como socios en cooperativas de primero o segundo grado, y como asociados.

LIMITES:

- a. Las entidades públicas no pueden constituir o participar en cooperativas para la **gestión directa** de servicios, pero si para la gestión indirecta de los mismos.
- b. Las entidades locales atendiendo a la normativa sobre **racionalización y sostenibilidad**, no pueden constituir ni participar en entidades de cualquier tipo durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste;
- c. Si el motivo que lleva a la constitución o participación en la sociedad mixta puede ser **objeto de contratación pública** habrá que respetar sus normas a la hora de elegir el socio privado, con el fin de garantizar la igualdad de trato entre todos los potenciales interesados.

Colaboración institucional

- Cooperativas promovidas o integradas por entidades del sector público local
 - **AAPP socias o asociadas de cooperativas valencianas.** Art. 20.1 y 20 LCCV
 - **AAPP socias de cooperativas de viviendas** (art. 91.2). posibilidad de que sean socios los entes públicos que precisen alojamiento para aquellas personas que, dependientes de ellas, tengan que residir por razón de su trabajo o función, en el entorno de una promoción cooperativa.
 - **AAPP socias de cooperativas de integración social:** Estarán integradas mayoritariamente por personas con discapacidad física o psíquica u otros colectivos con dificultades de integración. Opciones: CTA, Coop consumo, Coop. Polivalente (art. 98 y 86.3 LCCV). La entidad pública asume en este caso la condición de socio cooperador, al participar en la actividad cooperativa
 - **Coop. De servicios públicos:** la Generalitat o las corporaciones locales podrán prestar servicios públicos de forma directa mediante la constitución de estas cooperativas, en las que participarán como socias las entidades públicas promotoras y los usuarios de los servicios públicos.
 - **Comunidades de energía renovable en forma cooperativa:** “entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales donde operan, en lugar de ganancias financieras”.
 - **AAPP socias en coop de segundo grado:** compuesta por dos cooperativas al menos y otras personas jurídicas, aunque también admite socios de trabajo.
 - **AAPP asociadas:** Las personas asociadas, pueden ser personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que contribuyen al capital social de la cooperativa y no participan en la actividad cooperativa.
 - **Cooperativas mixtas:** Las entidades públicas estatales (art. 84 LRJS) así como la Generalitat Valenciana (art. 156-158 Ley 1/2015), sólo pueden constituir o integrarse en entidades que adopten la forma jurídica de sociedad mercantil, fundación o consorcio. Estas entidades también pueden estar participadas por otras personas físicas o jurídicas (como las cooperativas), pero en todo caso, las entidades públicas deben tener el control efectivo de esas entidades mixtas. Las entidades locales, éstas pueden constituir fundaciones y sociedades mercantiles para la prestación directa de servicios, siempre que su patrimonio o capital pertenezcan íntegramente a la entidad local (art. 85 LSCL10 y 103 TRRL) y podrán constituir o participar en sociedades mercantiles o cooperativas para la gestión indirecta de servicios (art. 104.1 TRRL).

Colaboración contractual

- **¿Puede cederse suelo o edificaciones públicas para la construcción de viviendas u otras infraestructuras en régimen cooperativo?**
- **Bienes demaniales** son inalienables e inembargables pero **puede autorizarse su uso y otorgarse concesiones directas sobre los mismos a sociedades y cooperativas mixtas, a cooperativas calificadas como entidades no lucrativas o declaradas de utilidad pública** y en otros casos que se destinen a fines de *interés general*.
- **Bienes patrimoniales** pueden **adjudicarse directamente e incluso cederse gratuitamente** en los mismos casos, y siempre que se beneficien los habitantes.
- **Patrimonios públicos municipales: cesión directa (derecho de superficie preferentemente) para construcción de viviendas de protección pública o actuaciones de interés social** (deportivo, educativo, sanitario, asistencial, residencial dotacional, etc.); rehabilitación de viviendas, mejora del entorno urbano o protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje, entre otros. Entre las modalidades de transmisión de estos patrimonios se cita expresamente la transmisión en favor de cooperativas de viviendas y otras entidades sociales.
- **Arrendamiento operativo:** la entidad pública encarga a una entidad privada el diseño, la construcción y el mantenimiento de una determinada infraestructura (nueva o para rehabilitar o remodelar) y los servicios asociados a la misma. A cambio, la administración pública se compromete a pagar por disponibilidad, equipamiento, mantenimiento u otros servicios asociados, una contraprestación por el uso y no por el coste de la construcción.

¿Qué tipo de Contratos públicos podemos utilizar para el fomento de la colaboración público-cooperativa?

- **Colaboración público privada** con diferentes grados de privatización (bajo grado, intermedio y alto grado de privatización)
- **Colaboración pública vertical** (a través de medios propios no personificados) y **horizontal** (previa celebración del convenio correspondiente)
- Clases:
 - **Contrato de obra:** ejecución de obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto
 - **Concesión de obra:** se considerará obra la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.
 - **Concesión de servicios:** uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.
 - **Contratos de suministro:** tendrán por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles y los programas de ordenador. No tendrán dicha consideración los que tengan por objeto propiedades incorpóreas o valores negociables, y los programas de ordenador desarrollados a medida que serán considerados contratos de servicios.
 - **Contrato de servicios:** Dirigido a obtener un resultado distinto de obra o suministro (definición por exclusión).
 - **Contratos mixtos:** contendrán prestaciones de las distintas clases de contratos, siempre que se encuentren vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional para satisfacer una determinada necesidad o alcanzar un fin institucional.
 - **Adjudicación a sociedades de economía mixta:** Gestión indirecta de servicios a través de sociedad mercantil o cooperativa participada por entidad pública.

¿Se pueden utilizar Cláusulas sociales y contratos reservados para desarrollar la colaboración público-cooperativa?

IMPULSO A LA COLABORACIÓN DE COOPERATIVAS.

Discriminación positiva por razón del objeto

- **Cláusulas sociales:**

- son condiciones incluidas en los procesos de contratación pública en virtud de los cuales se introducen ciertos aspectos de política social como el fomento del empleo de personas en riesgo de exclusión social para facilitar su inserción sociolaboral, criterios medioambientales y criterios éticos.
- pueden introducir requisitos sociales para acceder a la licitación pública (Criterio de Admisión), pero también pueden otorgar una puntuación concreta en el baremo de adjudicación (Criterio de Adjudicación), cláusulas de desempate y cláusulas que establecen condiciones sociales en la ejecución del contrato
- **¿Cómo implementar los contratos reservados?** Contratos reservados y reserva de mercado: en la licitación pública solamente podrán participar, y ser adjudicatarias, ciertas iniciativas **sociales y empresariales**.

Otro tipo de colaboración a través de:

Conciertos sanitarios, educativos, sociales, etc. (mayor eficacia del servicio público)

Convenios: mejora de la eficiencia de la gestión pública (utilización conjunta de medios y servicios públicos)

Asociación para la innovación: Desarrollo de productos, servicios u obras innovadores

Cuestiones sobre gestión de riesgos y su minimización en el proyecto

- **Vías de financiación:** deuda y capital en sus diferentes variantes. La deuda puede estar constituida por préstamos, ordinarios o sindicados, bonos, y el capital puede ser en forma de participación social o bien de productos a través de deuda subordinada, entre otras.
- **Cobertura de riesgos.** *Objetivo: Confianza para obtener mejor financiación.* Óptima asignación de los riesgos y maximizar la transferencia con el fin de asegurar que el valor del proyecto no disminuya, o bien que permita disminuir los costes de la financiación.
- **Garantías:** *Objetivo: Confianza para obtener mejor financiación.*
 - **Contratos de apoyo de los socios:** Estas obligaciones o compromisos de los socios en el desarrollo del proyecto se podrán articular por diferentes vías, bien incorporando esta posibilidad de manera estatutaria, con la consiguiente desventaja al tener que proceder a una modificación estatutaria cuando cambien las circunstancias que llevaron a incluir esta obligación; bien a través de reglamentos internos de la cooperativa, lo que permitiría cierta flexibilidad en su desarrollo y ejecución al no depender de ninguna modificación estatutaria y por último se podrán articular por la vía contractual extracooperativa, lo que se deberá aplicar a todos los socios que tengan las mismas características, aunque es posible diferenciar condiciones en función de la distinta naturaleza jurídica del socio.
 - **Contratos de garantía del Proyecto de financiación:** Los contratos de garantía del proyecto de financiación tienen por objeto evitar que los acreedores puedan obtener en garantía los bienes de la cooperativa y facilitan la participación de las entidades financiadoras en el proyecto en caso de atravesar dificultades económicas.

Financiación y garantías de las AAPP

CLAVE

- El apoyo de la Administración es esencial para conseguir el éxito del proyecto de colaboración público privada, pero es importante analizar los límites legales a dicha participación, y qué tipo de instrumentos serán los más recomendables para este tipo de proyectos.
 - Posibilidad de **hipotecar el derecho de superficie**.
 - Establecer como **causa de resolución del derecho de superficie el impago** de las cuotas hipotecarias y que la administración, titular del suelo, **se subroga en las obligaciones derivadas del préstamo hipotecario o bien pueda proceder a su cancelación**.
 - Que la **AAPP cedan o financien la adquisición del suelo y la construcción de las viviendas y que controle el ingreso de los miembros**.
 - Que su participación se limite al establecimiento de **ayudas directas** a las **aportaciones iniciales de los socios, por eficiencia energética....** Que les permitan tener una mayor capacidad para repagar el préstamo hipotecario y la recuperación de las ayudas a la promoción de vivienda de nueva construcción que se gestionen por las cooperativas.
 - **Beneficios en forma de incentivos fiscales, garantías bancarias o servicios de asesoramiento**.
 - La posibilidad de lograr una **línea de garantías de la operación inmobiliaria a través de la sociedad de garantía recíproca, con un posible apoyo del IVF**.
 - **Recompra de viviendas en caso de impago por parte de la cooperativa**. Deberá incluirse en el pliego de condiciones.
 - **Asumirlas como viviendas en compra y apoyar su financiación**, dentro del concurso para la adquisición de viviendas para la ampliación del parque público. Pagadas por la cooperativa a cambio de la cesión de uso por 75 años.

¿Qué instrumentos legales favorecen la colaboración público-cooperativa?

Algunas medidas de apoyo a cooperativas

- Las **Medidas fiscales** (LRFC). Tratamiento especial derivado de su propia naturaleza (ex art. 31 CE): deber de contribuir en base a los **principios de igualdad, capacidad económica y progresividad de** forma tal que se impone un reparto justo de las cargas tributarias, y, por tanto, que atienda a las peculiaridades y realidad propia del sujeto gravado
- **Incentivos** a la incorporación de trabajadores como socios de cooperativas y bonificaciones de **cuotas de la SS** (LES)

¿Ayudas y subvenciones?

- Las **entidades de la Economía social** y por tanto las cooperativas, pueden ser **beneficiarias de la actividad municipal de subvención** en los términos del art. 11 de la Ley General de Subvenciones, 38/2003 (LGC), sin que exista restricción alguna.
Concurrencia competitiva
- Subvenciones recogidas dentro del **Programa anual para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas** que tienen por objeto (Orden TAS 3501/2005)
 - a) **Incorporación de socios trabajadores o socios de trabajo**
 - b) **Realización de inversiones** que contribuyan a la creación, consolidación o mejora de la competitividad de cooperativas (socios de trabajo). Pueden consistir en **subvenciones directas o en bonificación de intereses**
 - c) Prestación de **asistencia técnica**.
 - d) Realización de actividades de **formación, difusión y fomento**

Ayudas para financiar la inversión

- **Bonos sociales:** El ICO lleva lanzando emisiones de bonos sociales, "**Social Bonds**", cuyo objetivo es la creación o mantenimiento de empleo en las regiones españolas más desfavorecidas económicamente
- **ICO Empresas y Emprendedores**
- **Línea ICO avales.** LÍNEA DE AVALES ARRENDAMIENTO COVID-19
- **Líneas Instituto Valenciano de Finanzas (IVF)**
- **Líneas Banco Europeo de Inversiones**
- **Microfinanciación Progress:** fondo europeo de inversiones, microcréditos dirigida a autónomos o microempresas con menos de diez empleados, con especial referencia a empresas sociales.
- Otras medidas de apoyo
 - **Acuerdos de cooperación con municipios a través de los agentes de desarrollo local,** cuya función se ampliará a la de creación e incubación de EES
 - **Ayudas iniciativa Leader y Programa Ayudas al Desarrollo Rural.**

La colaboración público-cooperativa en el ámbito local es posible con VOLUNTAD POLÍTICA



María José Vañó Vañó

Profesora Universitat de València

Instituto Universitario de Investigación en Economía Social,
Cooperativismo y

Emprendimiento (IUDESCOOP)

mjvanyo@uv.es

mjvanyo@uv.es