

GUIA DIDÁCTICA SOBRE COLABORACIÓN PÚBLICO- COOPERATIVA Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

Gemma Fajardo García
María José Vañó Vañó

Profesoras Universitat de València
Instituto Universitario de Investigación en
Economía Social, Cooperativismo y
Emprendimiento (IUDESCOOP)

Con la colaboración:

Objetivo de la Guía

- Informar y orientar sobre las 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.

Hipótesis 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.**

Estructura y Metodología de la Guía

- Capítulo I. Objeto, ámbito, estructura del estudio y marco normativo.
- Capítulo II. La cooperativa como empresa y como asociación de personas.
- Capítulo III. Áreas de colaboración público-cooperativa
- Capítulo IV. Instrumentos legales de colaboración:
 - Colaboración institucional
 - Colaboración contractual
 - Otras vías de colaboración: ayudas, fiscalidad, etc.
- Metodología: **¿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.
- El estudio realizado pone de manifiesto que 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.

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 Lluçanès 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, ..

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

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 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 ENL o EUP** 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.

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

- **Contrato de obra:** ejecución de obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto
- **Concesión de obra y servicios:** Transferencia riesgo operacional al concesionario.
- **Contratos de suministro:** Permitirá complementar el desarrollo de colaboración público-cooperativa
- **Contrato de servicios:** Dirigido a obtener un resultado distinto de obra o suministro (definición por exclusión).
- **Contratos mixtos:** Combinación
- **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:** 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:** la obligación de suscribir un determinado capital o de realizar determinadas aportaciones voluntarias a la cooperativa, o bien el compromiso de contratar determinados servicios con la cooperativa, o bien, cartas de patrocinio, (“comfort letters”) en las que los socios manifiestan su voluntad de permanecer vinculados a la cooperativa durante un determinado periodo de tiempo.
 - **Contratos de garantía del Proyecto de financiación:** evitar que los acreedores puedan obtener en garantía los bienes de la cooperativa y por tanto, evitar con ello que en caso de que el proyecto no llegue a buen término que las entidades financiadoras, obtengan el control del proyecto

¿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 beneficiaras 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.**

INSTRUMENTOS LEGALES AL SERVICIO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-COOPERATIVA Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

Gemma Fajardo García

María José Vañó Vañó

Profesoras Universitat de València

Instituto Universitario de Investigación en Economía Social,
Cooperativismo y Emprendimiento (IUDESCOOP)

Con la colaboración: