



COOPERATIVAS MADRILEÑAS CON PARTICIPACIÓN MUNICIPAL Y OTRAS FORMAS DE COLABORACIÓN

3. LAS COOPERATIVAS CON PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

1. OBJETIVOS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA

4. LAS COOPERATIVAS CON PARTICIPACIÓN DE UNA ENTIDAD PÚBLICA COMO

2. LA NUEVA LEY DE CON- TRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

SOCIA O ASOCIADA

5. CONCLUSIONES

Javier Blanco Morales
Teresa Fernández Pérez
Cooperativa Aquo

OBJETO DEL INFORME

A través de este informe se pretende visibilizar las posibilidades legales de colaboración de un ayuntamiento con entidades de la economía social y solidaria, centrándose fundamentalmente en la modalidad de la participación societaria de una entidad local en una empresa cooperativa.

NORMATIVA DE REFERENCIA

Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, además de otra normativa cooperativa autonómica

Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas estatales

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local

Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación

1. OBJETIVOS DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA MEDIANTE EMPRESAS MIXTAS EN EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA SOCIAL – COOPERATIVA

En términos generales, con independencia de la utilización de diversos términos para identificar las formas de colaboración pública-privada, existen múltiples motivos que justifican esa colaboración en la que administración pública y ciudadanía ponen en común intereses y recursos.

Con independencia de la preponderancia que en los últimos tiempos tiene la colaboración pública-privada para la financiación privada de obras o actividades públicas y sociales, existen otras razones que se han esgrimido históricamente para desarrollar formas jurídicas de colaboración, entre las que se encuentran:

La reducción de costes
La consecución de mayor eficiencia
La especialización y mejora de la calidad en la prestación de servicios públicos
La flexibilidad en la gestión
La imposibilidad técnica o económica de la administración de prestar estos servicios con recursos propios
La conveniencia de compartir riesgos

Sin embargo, desde el ámbito de la colaboración de las administraciones públicas con entidades de la economía social, se añaden otros factores cualitativos de interés mutuo y social como son:

1. El desarrollo de formas de incorporación de la ciudadanía a la consecución de finalidades públicas
2. El reforzamiento de fórmulas participativas y democráticas en la gestión de la vida económica
3. La consolidación de la economía local apegada al territorio
4. La reversión a la sociedad a través de la incidencia social positiva derivada de

la aplicación de los principios y valores cooperativos

El presente informe se centra, fundamental aunque no exclusivamente, en una forma de colaboración público-privada intensa, traducida en las empresas mixtas de capital público - ciudadano **a través de la fórmula cooperativa.**

Es necesario ya en este punto poner de relieve que, a pesar de la literatura que se ha venido publicando en relación con las formas de colaboración de las administraciones públicas (y más concretamente de las administraciones locales) con las diferentes formas de la economía social y solidaria (y más concretamente, con las cooperativas), se detecta en la práctica una escasa aplicación práctica de las formas más intensas y estables, **más allá de la utilización de los contratos de gestión de servicios públicos**, de los conciertos educativos o de algunos convenios de colaboración.

El objeto específico de este informe es la utilización de la fórmula de **empresas cooperativas mixtas**, entendidas como aquellas en las que coincide el capital aportado por la ciudadanía en forma de cooperativistas con el capital procedente de ayuntamientos (capital que no necesariamente se aporta en forma de dinero). Bajo esta fórmula, las experiencias detectadas con cierto recorrido ejemplar son escasas.

No es objeto de este informe la detección de las razones por las que un instrumento que, en principio y en teoría, podría resultar muy útil socialmente es tan poco extendido, pero sí se quiere dejar constancia de que los obstáculos no se encuentran en la dificultad de encaje o reconocimiento legal, tal como se desarrolla más adelante.



2. LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

A continuación vamos a analizar las opciones legales de las que un ayuntamiento puede disponer para el desarrollo de iniciativas en las que coincidan los intereses públicos y privados. También analizaremos el interés por vincular la gestión de lo público con la participación ciudadana, manteniendo la administración pública altas dosis de control, seguimiento e intervención.

Pero antes es conveniente hacer referencia al nuevo marco legal que la contratación pública tiene, desde la publicación en el BOE el pasado 9 de noviembre de la nueva **Ley de Contratos del Sector Público**.

En dicha norma aparecen elementos importantes para la actuación pública, cuando la administración pública tiene interés o inquietud por promover opciones económicas que promuevan una relación más armónica entre la organización de la economía y la cobertura de las necesidades sociales. En lo que afecta al objeto del presente informe conviene mencionar:

1. **Desaparece la enumeración de las formas que puede adoptar la gestión indirecta de servicios públicos**, si bien tal desaparición no supone la eliminación de dichas formas (concesiones, gestión interesada o sociedades de economía mixta). Expresamente se sigue manteniendo la posibilidad de adjudicación de la gestión de un servicio público (aunque también se abre a otros servicios no calificados como públicos), bajo el paraguas de la nueva denominación de “contrato de concesión de servicios”, a una sociedad de economía mixta (pública-privada).
2. Sí es significativa la desaparición del que se denominaba “contrato de colaboración público privada”, debido a su escasa utilidad. No obstante, esta desaparición **no limita en ninguna forma las opciones de colaboración público-privada**, puesto que, tal como se ratifica en la propia exposición de motivos de la nueva ley, los objetivos perseguidos con aquella fórmula pueden desarrollarse mediante el contrato de concesión de servicios públicos.
3. Se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental, y de innovación y desarrollo, que pueden valorarse tanto en el diseño

de criterios de adjudicación, como en los criterios cualitativos para la selección, siempre que dichos criterios “se relacionen con el objeto del contrato a celebrar”. En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo.

Por su interés se reproduce íntegramente el artículo 202 de la mencionada Ley:

Artículo 202. Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden.

1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente.

2. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con

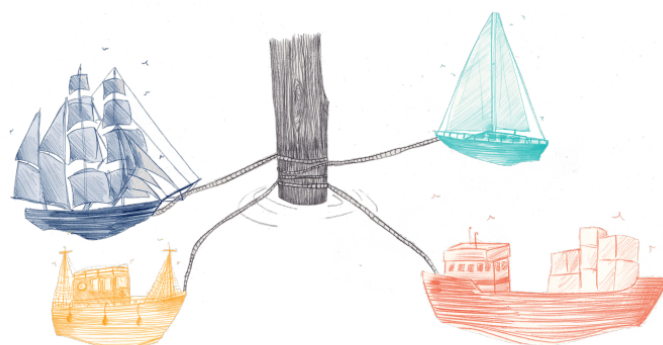
la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social.

En particular, se podrán establecer, entre otras, consideraciones de tipo medioambiental que persigan: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

Las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse, entre otras, con alguna de las

siguientes finalidades: hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad; contratar un número de personas con discapacidad superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, en particular de las personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social a través de Empresas de Inserción; eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguri-

dad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables; medidas para prevenir la siniestralidad laboral; otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, incluidas aquellas consideraciones que busquen favorecer a los pequeños productores de países en desarrollo, con los que se mantienen relaciones comerciales que les son favorables tales como el pago de un precio mínimo y una prima a los productores o una mayor transparencia y trazabilidad de toda la cadena comercial."





Aunque limitado al ámbito de la innovación y desarrollo, con el objetivo teórico de favorecer a las empresas más innovadoras, se introduce el novedoso procedimiento de asociación para la innovación (artículo 177 y siguientes). Según la propia norma, se prevé este procedimiento de adjudicación, previsto para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración. Esta es una figura en la que se deberá profundizar por su interés como fórmula de colaboración público - privada.



También relacionado con el proceso de adjudicación se contempla la posibilidad de adjudicación directa a una sociedad de economía mixta, siempre que la mayoría del capital de la empresa esté en manos de la administración y con la prevención de que la elección de las personas físicas o jurídicas privadas con las que se comparta el proyecto "se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto".



Se profundiza en la denominada "reserva de contratos", contemplando que, a todos los niveles administrativos (administración estatal, comunidades autónomas y entidades locales) se han de fijar porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o lotes a favor de Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción.



También de manera novedosa en la normativa española se traspone la posibilidad de que en los procedimientos de licitación de contratos de concesión de determinados servicios (los que figuran en el anexo IV y de contratos de carácter social, sanitario o educativo también del anexo IV), al establecer los criterios de adjudicación de los contratos, se podrá tener en cuenta aspectos como la reinversión de los beneficios obtenidos en la mejora de los servicios que presta o el establecimiento de mecanismos de participación de los usuarios y de información y orientación de los mismos". Se amplía con esta opción las oportunidades de colaboración público - privada a través de cooperativas de consumidores y

usuarios o cooperativas mixtas (en este caso entendido el término “mixtas” como aquellas cooperativas que reúnen en su seno más de una clase de socios o socias, en función de los intereses o función que desarrollan en la cooperativa).



Por último, y de gran interés para las colaboraciones entre una administración pública como el ayuntamiento y las entidades de la economía social y solidaria, es el contenido de la Disposición adicional cuadragésima octava, referida a la reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas entidades.

Según esta norma, se podrá reservar el derecho a participar en procedimientos de licitación de determinados contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud a entidades que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado primero.
- b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación.
- c) Que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas.

Esta interesante novedad se ve fuertemente limitada por la imposibilidad de que una misma entidad pueda prorrogar su prestación de servicios más allá de los tres años de duración máxima de los contratos concertados haciendo uso de esta reserva, toda vez que uno de los requisitos exigidos a dichas entidades es que no hubiera sido adjudicataria por parte de la entidad pública convocante en los tres años precedentes.

3. LAS COOPERATIVAS CON PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS

RECONOCIMIENTO LEGAL EXPRESO DE LAS EMPRESAS MIXTAS CONSIDERADAS COMO AQUELLAS QUE REUNEN EN UNA MISMA SOCIEDAD LA PARTICIPACIÓN DE UNA ENTIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

La referencia a la anterior normativa en materia de contratos de las administraciones públicas es fundamental, toda vez que la normativa específica que regula las contrataciones de los ayuntamientos hace una referencia expresa a las formas de contratación regulada por la Ley de Contratos del Sector Público (aunque la referencia de la LBRL se hace a la todavía en vigor Ley de Contratos del Sector Público, una vez entre en vigor la nueva norma se ha de entender referenciada a esta última).

Así, la mencionada Ley 7/0985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en lo referido a la gestión indirecta de los servicios competencia de los Ayuntamientos, dispone que su artículo 85.2 que se ha de acudir a las “distintas formas previstas para el con-

trato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Por su parte, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17 de junio de 1955) incluye un Capítulo entero relacionado con las empresas mixtas, detallando las condiciones en las que una Ayuntamiento puede participar en el capital social de cualquier forma de sociedad mercantil, comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada.

Aunque no se citan expresamente a las sociedades cooperativas, dada la redacción inclusiva y los términos de la específica normativa cooperativa, ha de entenderse que la participación pública en estas formas empresariales cooperativas se regirá también por las normas contenidas en el citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

En el mismo sentido, el artículo 104 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, permite a las entidades locales, para la gestión indirecta de los servicios, utilizar las formas de sociedad mercantil o cooperativa cuyo capital social sólo parcialmente

pertenezca a la entidad pública.

Se afirma en la misma norma que “en estas empresas podrán participar como socios, junto a la entidad local, cualesquiera personas físicas o jurídicas, sea cual fuere la clase y el nivel o grado de la sociedad resultante”.

han quedado obsoletos y resolver los aspectos que se ha demostrado suponen obstáculos para el desarrollo cooperativo en la Comunidad de Madrid.

Esta Ley reconoce, en bastantes lugares de su articulado, la posibilidad de participación de administraciones públicas y, por tanto de ayuntamientos, en las cooperativas:

4. LAS COOPERATIVAS CON PARTICIPACIÓN DE UNA ENTIDAD PÚBLICA COMO SOCIA O ASOCIADA

A) COOPERATIVAS PARTICIPADAS POR UNA ENTIDAD PÚBLICA Y OTRAS FORMAS DE COLABORACIÓN EN MADRID

Pasando de la regulación del margen de actuación de las administraciones públicas al campo de la regulación societaria, la primera referencia del presente informe se reserva para la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid. Actualmente se está trabajando en la elaboración de una nueva norma completa, con el objetivo de actualizar aquellos aspectos que se

1. Desde el mismo momento en el que se referencian las personas que pueden ser socias de las cooperativas de primer grado, se hace ya mención expresa a la posibilidad de que las personas jurídicas públicas adquieran tal condición (artículo 17.1). Se añade expresamente que “Los entes públicos con personalidad jurídica podrán ser socios cuando el objeto de la cooperativa sea prestar servicios o realizar actividades relacionadas con las encomendadas a dichos entes, siempre que tales prestaciones no presupongan el ejercicio de autoridad pública”.

2. Asimismo, al regular las cooperativas de segundo grado, en su artículo 124.1, se vuelve a hacer referencia a las entidades públicas, cuando afirma que “podrán ser miembros de pleno derecho de estas sociedades, además de las cooperativas de grado inferior y los socios de trabajo, cualesquiera per-

sonas jurídicas, de naturaleza pública o privada, y los empresarios individuales, siempre que exista la necesaria convergencia de intereses o necesidades y que los Estatutos no lo prohíban. En ningún caso el conjunto de los socios de carácter no cooperativo podrá ostentar más del 30 por 100 del total de los votos existentes en la cooperativa de segundo o ulterior grado; los Estatutos podrán establecer un límite inferior.”

La Ley descende incluso a nivel de algunas clases de cooperativas, reconociendo en el artículo 111 (reservado para la regulación de las cooperativas de servicios empresariales y cooperativas de servicios profesionales), la posibilidad de que sean socias las entidades públicas cuando actúen en régimen jurídico privado, y la sociedades participadas por entidades públicas. En este caso no son de aplicación los límites de participación en el capital y en el derecho de voto impuesto a los asociados y colaboradores, si bien son de aplicación el resto



de criterios generales mediante los que se evita la desconfiguración de los principios cooperativos.

Más conocida y también con mayor recorrido práctico es la referencia expresa a la participación de personas jurídicas de naturaleza pública en las Cooperativas de integración social (artículo 121). Por último, en su artículo 129.2

se recoge la posibilidad de que las cooperativas constituyan sociedades, agrupaciones, consorcios y uniones económicas entre sí o con otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y formalizar toda clase de convenios o acuerdos para el mejor cumplimiento de su objeto social.

Límites en la participación de un ayuntamiento en las cooperativas: en la normativa cooperativa, aun cuando no se hace referencia expresa a los límites que una administración pública puede tener en el capital social de la empresa cooperativa, los límites especificados para socios o socias y asociadas genéricamente sí son de aplicación a las administraciones públicas. Dichos límites tienen como objetivo preservar la aplicación del principio cooperativo de autonomía. Así, cuando la administración pública (en este caso el ayuntamiento) participa en condición de “asociado” o “colaborador”, en ningún caso podrá ostentar más del 35% de los votos que se encuentren presentes y representados en cada votación asamblearia. Cuando la participación municipal lo es en concepto de entidad socia, las limitaciones son las referidas a los socios y socias, que en ningún caso podrá tener tampoco una mayoría de votos en el máximo órgano decisorio cooperativo que es su asamblea.

En consecuencia, la participación municipal en este tipo de empresas no será sobre la base del control de las decisiones de la empresa, lo que no obsta a que mantenga la capacidad de seguimiento del cumplimiento de los objetivos marcados a la hora de adoptar la decisión de participar económicamente en el capital social de la cooperativa.

En el mismo sentido, si la participación de la entidad pública lo es con la condición de asociada, con objeto de preservar la aplicación del principio de independencia, las aportaciones económicas que realice la administración pública, en conjunto con la de los demás asociados que pudiera haber en la cooperativa, no podrá superar el 50% del capital social previo de la cooperativa.

B) LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA FUERA DE MADRID

La tendencia que se ha venido asentando en las modificaciones legales

autonómicas en materia de cooperativas ha sido la de regular expresamente las empresas “mixtas”, consistentes en la participación de una administración pública en el capital social de cooperativas. Ha de observarse que cuando en este informe se habla de empresas mixtas, se está refiriendo exclusivamente a las empresas con participación pública y privada, aun cuando en las normas cooperativas en ocasiones se utiliza la calificación de cooperativas mixtas para aquellas que tienen en su objeto social y finalidad la integración de dos o más actividades o intereses cooperativizados. La denominación que históricamente se ha venido dando a las cooperativas con participación de capital público en la normativa cooperativa es la de “cooperativas de servicios públicos”.

Andalucía:

Así, en la vigente Ley de cooperativas de Andalucía (Ley de Andalucía 14/2011, de 23 de diciembre) se hace una mención a las “cooperativas de servicios públicos” en su artículo 107, dejando su regulación al desarrollo reglamentario. Tal desarrollo se lleva a cabo mediante Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, en cuyo artículo 101 se dice lo siguiente:

“Cooperativas de servicios públicos

1. La Administración de la Junta de Andalucía así como las Administraciones locales andaluzas, a fin de asegurar la existencia de servicios públicos de calidad, podrán proveer que la prestación directa de éstos se haga mediante la constitución de sociedades cooperativas de servicios públicos.

2. En estas sociedades cooperativas participarán como personas socias promotoras la entidad o entidades públicas competentes y, en su caso, entidades privadas con experiencia demostrada en el sector; asimismo, po-

drán participar las personas usuarias de los servicios que sean objeto de la sociedad cooperativa así como las personas socias trabajadoras que presten su trabajo personal en la sociedad, en este último caso hasta alcanzar el veinticinco por ciento del capital de la misma. No obstante, las entidades públicas promotoras conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos.

Cuando la Administración de la Junta de Andalucía participe como persona socia en este tipo de cooperativas, dicha participación deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la

Junta de Andalucía, en especial a la regulación de las organizaciones personificadas de gestión contenida en su art. 12.

3. Se excluye, en todo caso, la prestación de servicios públicos que exijan el ejercicio de autoridad pública, como los de orden público y protección civil.

4. Será de aplicación a estas sociedades cooperativas el régimen previsto en el art. 106 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre y en el art. 99 de este Reglamento para las sociedades cooperativas mixtas.

5. En todo caso, las sociedades cooperativas de servicios públicos deberán someter a auditoría externa, en los términos establecidos por la Ley de Auditoría de Cuentas y sus normas de desarrollo, sus cuentas anuales y demás documentos necesarios conforme a la normativa general contable o cualquier otra disposición de obligado cumplimiento."

La lectura de este precepto muestra que se está regulando la cooperativa de servicios públicos como una "empresa mixta" en la que la especialidad será, por un lado, la participación directa como entidad socia o asociada de una administración pública local o autonómica y, por otro lado, la actividad, que únicamente podrá ser la de prestación de servicios públicos.

Es importante resaltar que la regulación de las cooperativas de servicios públicos no limita el ámbito de las opciones de participación de una administración pública en las cooperativas, toda vez que la propia Ley andaluza reconoce que "las entidades públicas podrán ser socias de las sociedades cooperativas para prestar servicios o realizar actividades relacionadas con su función", término este último mucho más amplio que el de "servicio público".

Valencia:

En la Comunidad Valenciana al menos desde el año 2003 se regulaban las cooperativas de servicios públicos. Actualmente dicha regulación se contiene en el Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana, en cuyo artículo 99 se recoge que:

“1. La Generalitat y las corporaciones locales obligadas a asegurar la existencia de servicios públicos podrán proveer que la prestación directa de estos se haga mediante la constitución de cooperativas de servicios públicos.

2. En estas cooperativas participarán como personas socias, la entidad o entidades públicas promotoras y los usuarios o usuarias de los servicios que sean objeto de la cooperativa, sin perjuicio del control público que aquellas se reserven en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos.

3. Se excluye, en todo caso, la prestación de servicios públicos que exijan ejercicio de autoridad pública, como los de orden público y protección civil.”

De nuevo en esta Ley se recoge con carácter más general la posibilidad de participación de las administraciones públicas, dejando claro que las cooperativas de servicios públicos no son la única forma de hibridación público privada en fórmulas cooperativas.

Así queda claro con la lectura de su artículo 19.2, en el que se regula la participación de administraciones públicas como entidades socias en los siguientes términos:

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

Cataluña:

También de interés es la normativa contenida en la última actualización con rango de ley de la normativa cooperativa catalana (Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas), en la que, sin referencia expresa a cooperativas de servicios públicos, mandata en su artículo 154 a las administraciones públicas para que promuevan “la cooperación público-privada con entidades de la economía social en diversos ámbitos, entre los cuales los de innovación, gestión de equipamientos y servicios públicos, actuaciones comunitarias, promoción



económica, participación ciudadana, vivienda social, seguros, financiación personal y empresarial, educación, sanidad, servicios sociales y salud pública”.

Se contiene en esta norma un interesante catálogo de actividades susceptibles de la colaboración a cualquier nivel entre las iniciativas económicas ciudadanas y las administraciones públicas.

Galicia:

En Galicia, en su Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia, también se recoge una modalidad más concreta de cooperativa de servicios sociales en las que se contempla la participación pública, si bien se referencia exclusivamente a la clase de cooperativa de trabajo, por lo que únicamente podrá considerarse como tal las que estén formadas por los y las trabajadoras que organizan y desarrollan el servicio social en cuestión, con participación en el capital social de una administración pública, que en todo caso se reservará “el control público en cuanto a la calidad y condiciones de la prestación de los servicios”.

5. CONCLUSION SOBRE COOPERATIVAS CON PARTICIPACIÓN DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES

Como resumen de la panorámica legal antes expuesta, se puede concluir que, con la normativa cooperativa madrileña, en consonancia con la Ley de Contratos del Sector Público y la normativa estatal de régimen local, no existe obstáculo alguno para la colaboración mediante la forma de integración de una administración pública en las empresas cooperativas, cuando tal integración se considere conveniente bien para mantener una mejor aportación o control de la actividad que se pretende impulsar o consolidar, bien cuando, en general, se considere desde la administración local y desde la entidad cooperativa que el proceso de conjunción público y ciudadano en una misma forma societaria mejora las condiciones de participación, transparencia y aportación social positiva de la actividad o servicio en cuestión.



Asimismo, con independencia del no reconocimiento expreso de la modalidad de cooperativas de servicios públicos o de servicios sociales en la normativa madrileña, las mismas finalidades perseguidas por estas en aquellos territorios en los que están recogidas expresamente se pueden obtener mediante la participación municipal en cualquier clase de cooperativas de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, y con independencia de los importantes aspectos procedimentales que el Ayuntamiento ha de cumplir de cara a su incorporación o impulso de cooperativas con su participación como entidad socia o asociada, el desarrollo de esta forma de colaboración dependerá de criterios de oportunidad y conveniencia, y no de limitaciones legales, más allá de las derivadas de las normas de estabilidad presupuestaria.

BREVE NOTA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS EN LAS SOCIEDADES LABORALES

Con igual claridad que para las cooperativas, se contempla la posible participación de una administración local en sociedades laborales, sean estas anónimas o limitadas, puesto que la propia Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas recoge, en el primero de sus artículos, la posible participación de entidades públicas, admitiendo que si éstas forman parte de una sociedad laboral como entidad socia, en ningún caso podrá llegar a ostentar el 50% del capital social.

A diferencia de las amplias posibilidades que la fórmula cooperativa permite para la participación de una administración local en la empresa, en las sociedades laborales ese espectro queda delimitado por la participación en una empresa cuya finalidad esencial es la creación de puestos de trabajo dignos y de calidad, con independencia de la actividad económica a la que se dediquen. En las cooperativas, además de esta modalidad empresarial que pone el foco de la participación de socios y socias en el trabajo remunerado, que se plasma

en la figura de las cooperativas de trabajo, existen múltiples opciones de participación para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con el consumo y la mejora de las condiciones de los servicios profesionales o empresariales (cooperativas de consumo, de vivienda, de servicios profesionales, educativas...).

BREVE REFERENCIA A OTRAS FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO - COOPERATIVA

Dejando al margen la participación municipal en la condición de socia o asociada de una empresa privada, y al margen de las cooperativas de servicios públicos, queda abierto todo el abanico de formas de colaboración público - privada contempladas tanto en la Ley de Contratos del Sector Público como en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y la normativa específica cooperativa (contratos de obras, de concesión de obras, de servicios, de concesión de servicios o de suministro, cesión del derecho de superficie para viviendas o locales comerciales o de otro tipo de actividad económica, arrendamientos de locales o bienes públicos...).

a) LOS CONVENIOS

Especialmente interesante resulta la figura de los “convenios” de colaboración, que ha sido regulada para el desarrollo de actividades no susceptibles de llevarse a cabo a través de las clases de contratos contemplada por la Ley de Contratos del Sector Público.

En virtud de los “convenios” se pretende, según dicha ley, la mejora de “la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

A través de los convenios se pueden instrumentar acuerdos, por ejemplo, en materia formativa, de investigación o innovación, atención a personas, activi-

dades deportivas o de cuidado del medio ambiente, impulso del comercio local o del desarrollo económico de proximidad o cualquier otra actividad o actuación que responda a un fin común de la entidad privada con la administración pública, siempre que la actividad no quepa desarrollarla a través de los contratos contemplados por la Ley de Contratos del Sector Público.

Esta figura se emplea, en ocasiones, también para instrumentar líneas de subvenciones, en cuyo caso habrán de regirse por la normativa reguladora de las subvenciones públicas (fundamentalmente la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).

El convenio ha sido también la figura elegida en numerosas ocasiones por entidades locales para la cesión de espacios públicos para el uso de entidades sin ánimo de lucro.

b) LA PARTICIPACIÓN DEL AYUNTAMIENTO EN ASOCIACIONES

Otra fórmula que permite la realización de los intereses públicos representados por un Ayuntamiento mediante fórmulas participativas en las que la administración pública participe en una organización con personalidad jurídica

junto con personas particulares o entidades privadas, es la de la asociación.

Es la propia Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación la que contempla expresamente la posibilidad de participación de las entidades públicas en asociaciones con particulares, estableciendo como requisito que dicha participación





suponga una “medida de fomento y apoyo, siempre que lo hagan en igualdad de condiciones con éstos, al objeto de evitar una posición de dominio en el funcionamiento de la asociación”.

Son diferentes los artículos de esta Ley Orgánica que ratifican la posibilidad de participación de los ayuntamientos en asociaciones en las que participen otras personas físicas o jurídicas, por lo que también esta forma es posible contemplarla para aquellos supuestos en los que se produce una confluencia de intereses ciudadanos y públicos, en los que la presencia orgánica de la administración se considere conveniente bien para el fomento de la economía social o bien para el desarrollo de actividades de interés público y social con fórmulas participativas y colaboración municipal.

Mediante esta fórmula pueden instrumentarse, por ejemplo, asociaciones en las que se agrupen iniciativas formales del movimiento ciudadano, cooperativo, cultural, sindical... con presencia municipal, sin que la participación del Ayuntamiento se vea obstaculizada por razones de índole presupuestaria, por ejemplo, lo que si ocurriría en el supuesto de participación en el capital social de una sociedad cooperativa.

LAS EMPRESAS MIXTAS CON CAPITAL MUNICIPAL MAYORITARIO

Se deja al margen del presente informe otra forma de colaboración público - privada, cual es la regulación relativa a las empresas mixtas en las que el capital social mayoritario es titularidad de una administración pública puesto que, por lo ya expuesto anteriormente, serían formas de colaboración que, aunque puedan ser interesantes y así se ha demostrado en ocasiones para permitir la participación ciudadana en la gestión de lo público, quedarían al margen de las formas societarias de cooperativas, sociedades laborales o asociaciones al ser éstas unas entidades que han de preservar que los intereses de las personas cooperativistas, socias o asociadas no públicas tengan la opción de ser mayoritarias en la toma de decisiones, por su configuración como personas jurídicas autónomas, democráticas y autogestionadas.

ACLARACIÓN FINAL

Ha de aclararse, por último y como cierre del informe, que estos instrumentos de colaboración público - privada son totalmente indiferenciadas de la forma jurídica privada con las que la administración pública interactúa, por lo que su referencia en este informe es a efectos de ofrecer una visión más global de las posibilidades de las que dispone una administración local que opte por la hibridación de la iniciativa pública y ciudadana en aspectos relacionados con las actividades económicas en general y con las prestaciones de servicios en particular.

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE INTERÉS

Existen numerosos ejemplos de formas de colaboración de ayuntamientos con cooperativas y otras entidades de la economía social a través de fórmulas diferentes a la colaboración, como es la participación municipal como entidad pública socia de empresas de la economía social. También proliferan los proyectos en estudio que permitan la gestión de múltiples servicios públicos o actividades de interés general (gestión del agua, limpieza viaria, jardinería, reciclado, centros culturales, atención a las personas, gestión de espacios públicos, inserción laboral...) mediante diferentes formulas de colaboración ayuntamientos – entidades de economía social.

Además, en este informe se quiere dejar constancia de dos ejemplos que actualmente están funcionando y cuyos resultados parecen ser satisfactorios:

A) Participación en Cooperativas de integración cooperativa o de segundo grado:

Un ejemplo práctico de la colaboración municipal con organizaciones cooperativas es el de COOPINTE, Cooperativa Andaluza de Integración en el municipio de Bonares.

En esta cooperativa se agrupan varias cooperativas, una Mancomunidad

de municipios y el Ayuntamiento de Bonares, que participa como entidad socia, reconociendo como finalidad de esta participación la de “la promoción, coordinación, integración y defensa de los intereses de orden económico de las entidades asociadas”.

El Ayuntamiento enmarca y justifica su participación en COOPINTE en un objetivo estratégico municipal de desarrollo local sostenible.

Entre las cooperativas asociadas se encuentran cooperativas de trabajo y cooperativas agrarias.

En su perfil en las redes sociales se puede acceder a la información básica de la cooperativa.

B) Colaboración para cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso

A finales del año 2015 se concretaron los acuerdos que permitieron al Ayuntamiento de Barcelona constituir un derecho de superficie de un solar municipal destinado a la construcción de viviendas en régimen cooperativo de cesión de uso a favor de la cooperativa de vivienda en cesión de uso La Borda.





Esta, como cualquier otra fórmula de colaboración público privada, se enmarca en un acuerdo estratégico entre ciudadanía organizada y entidad pública, en el que se plasman las coincidencias de objetivos y las condiciones para que una iniciativa privada sea beneficiaria de esta cesión de uso, previo el procedimiento administrativo de selección oportuno que justifique dicha adjudicación a una concreta cooperativa. Para conocer más sobre la cooperativa La Borda se puede visitar su web.



Javier Blanco Morales
Teresa Fernández Pérez
Cooperativa Aquo

En Madrid, a 30 de diciembre de 2017