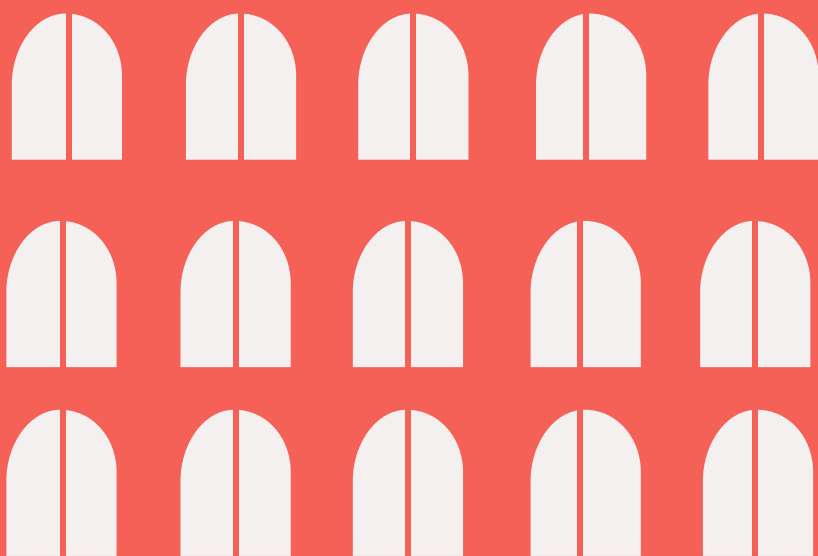


Claves de la colaboración público-cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos.

Febrero 2021





BASE VIVA

PROYECTOS URBANOS COOPERATIVOS
EN BASE A VALORES

Plan Impulso Colaboración Público-Cooperativa
hacia el desarrollo de una Red Valenciana de Viviendas
e Infraestructuras Cooperativas.

Impulsado por:



VNIVERSITAT ID VALENCIA (G+) 
IUDESCOOP
Institut Universitari d'Investigació en Economia
Social, Cooperativisme i Emprenedoria

Patrocina:



Colabora:



Edita:

FECОВI | Federación de Cooperativas de Viviendas
y Rehabilitación de la Comunitat Valenciana

Arzobispo Mayoral 11 Bajo 46002 València
963 743 227

fecovi@fecovi.es
www.fecovi.es

Diseño gráfico:

Agencia Sensei Coop. V.
Susana Mesa
Laura Parreño

Ilustradora:

Susana Mesa

Impresión:

Gráficas Papallona Coop.V.

ISBN:

978-84-09-24749-3

DEPÓSITO LEGAL:

V-2524-2020



Esta publicación ha sido editada gracias al apoyo de la Generalitat Valenciana en el marco de las Ayudas destinadas a la formación, fomento y difusión de la Economía Social en la Comunitat Valenciana, promovida por la Dirección General de Emprendimiento y Cooperativismo de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.



Claves de la colaboración público-cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos.

Autoras:

Gemma Fajardo García

Profesora Titular Derecho Mercantil. Investigadora del
IUDESCOOP

María José Vañó Vañó

Profesora Titular Derecho Mercantil. Investigadora del
IUDESCOOP

Francisco Merino Garrido

Director técnico de FECOVI. Investigador en Economía
Social y Cooperativa



Presentamos esta publicación como una Guía Didáctica para la colaboración público-cooperativa, que proponemos como un instrumento actual para un futuro más cooperativo.

La presente publicación forma parte de BASE VIVA, un motor de impulso para la transformación del modelo económico orientado hacia las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía en el ámbito habitacional y los servicios de interés general. Una transformación a través del cooperativismo y con la colaboración del sector público, una gobernanza compartida para desarrollar proyectos cooperativos en base a valores y principios, participación y cooperación para crear comunidad y en base a sostenibilidad y empleo digno.

Pretenden con esta guía, las profesoras Gemma Fajardo y M^a José Vañó del Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento (IUDESCOOP) de la Universitat de València, dar una BASE sólida para los agentes de esta iniciativa de interés general (personas representantes y técnicas de la Administración Pública Local, sector cooperativo y profesionales), pero, al mismo tiempo, VIVA que pueda adaptarse a las necesidades presentes y del futuro.

Pensamos que será una guía útil para el fomento de la innovación social y la corresponsabilidad público-privada tanto, durante la creación de cooperativas de viviendas, como en el desarrollo cooperativo de las futuras infraestructuras que las personas necesitamos en la etapa post corona-vírica. Creemos que será útil para la sociedad valenciana.

Presentem aquesta publicació com una Guia Didàctica per a la col·laboració públic-Cooperativa, que proposem com un instrument actual per a un futur més cooperatiu.

La present publicació forma part de BASE VIVA, un motor d'impuls per a la transformació del model econòmic orientat cap a les necessitats i aspiracions de la ciutadania en l'àmbit residencial i els serveis d'interès general. Una transformació a través del cooperativisme i amb la col·laboració del sector públic, una governança compartida per a desenvolupar projectes cooperatius sobre la base de valors i principis, participació i cooperació per a crear comunitat i sobre la base de sostenibilitat i ocupació digna.

Pretenen amb aquesta guia, les professores Gemma Fajardo i M^a José Vañó de l'Institut Universitari de Recerca en Economia Social, Cooperativisme i Emprenedoria (IUDESCOOP) de la Universitat de València, donar una BASE sòlida per als agents d'aquesta iniciativa d'interès general (persones representants i tècniques de l'Administració Pública Local, sector cooperatiu i professionals), però, al mateix temps, VIVA que pugui adaptar-se a les necessitats presents i del futur.

Pensem que serà una guia útil per al foment de la innovació social i la corresponsabilitat públic-privada tant, durant la creació de cooperatives d'habitatges, com en el desenvolupament cooperatiu de les futures infraestructures que les persones necessitem en l'etapa post corona-vírica. Creiem que serà útil per a la societat valenciana.

Teresa García Muñoz

Directora General d'Emprenedoria
i Cooperativisme GVA

Vicent Diego Ramón

President de la Federació de Cooperatives
de Vivendes i Rehabilitació de la Comunitat
Valenciana

Introducción.....	15
1.	
Objeto, ámbito, estructura del estudio y marco normativo.....	17
1.1. Delimitación del objeto y ámbito del estudio.....	18
1.2. Estructura del estudio.....	18
1.3. Marco normativo.....	18
2.	
La cooperativa como agrupación de personas y como empresa.....	21
2.1. La cooperativa como forma particular de organizar una actividad empresarial.....	22
2.1.1. Concepto, fines, valores y principios cooperativos.....	22
2.1.2. Diferencias entre cooperativas, asociaciones y sociedades mercantiles.....	25
2.1.3. Algunas particularidades del régimen jurídico de la cooperativa.....	26
2.1.4. La cooperativa como modelo e instrumento de innovación social.....	27
2.1.4.1. La Cooperativa integral.....	27
2.1.4.2. La Cooperativa de interés general (o comunitario).....	29
2.2. ¿Por qué el sector público debería colaborar con el sector cooperativo?.....	30
2.2.1. La promoción de la colaboración público-cooperativa desde la perspectiva de las instituciones de la Unión Europea.....	30
2.2.2. La promoción de la colaboración público-cooperativa desde la perspectiva de la legislación y las políticas públicas españolas.....	31
2.2.2.1. La promoción de la colaboración público-cooperativa en la legislación cooperativa estatal y la Estrategia Española de la Economía Social.....	31
2.2.2.2. La promoción de la colaboración público-cooperativa en la legislación cooperativa valenciana y el Plan de Apoyo y Fomento del Cooperativismo.....	36
2.2.2.3. La calificación de las cooperativas como entidades de carácter no lucrativo y como entidades de utilidad pública, como medidas de fomento del cooperativismo.....	39
3.	
Áreas de colaboración	
Público-Cooperativa.....	43
3.1. ¿Qué modelos de ejecución de prestaciones se pueden desarrollar entre AAPP y empresarios?.....	44
3.1.1. Delimitación competencial en la CE.....	44
3.1.2. Marco estatal.....	44
3.1.3. Ámbito autonómico.....	47

3.2.- Experiencias de colaboración público-cooperativa en el ámbito local.....	54
3.2.1. Aproximación y activación de grupos de emprendedores cooperativos.....	54
3.2.1.1. Organización de actividades de divulgación, sensibilización y formativas sobre cooperativismo y sus líneas de desarrollo.....	56
3.2.1.2. Mesa de participación social para abordar necesidades de interés general a través de una cooperativa.....	57
3.2.2. Apoyo técnico para la creación de cooperativas.....	59
3.2.2.1. Apoyo técnico especializado para la creación de cooperativas de viviendas.....	59
3.2.2.2. Impulso municipal de incubadoras de emprendimiento cooperativo local.....	60
3.2.3. Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de viviendas e infraestructuras a través de la facilitación de suelo y edificaciones.....	64
3.2.3.1. Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas para desarrollar promoción y gestión vivienda/alojamiento asequible de protección pública.....	64
3.2.3.2. Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas para desarrollar centros ocupacionales para personas con diversidad funcional.....	65
3.2.3.3. Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas de enseñanza para albergar centros educativos.....	66
3.2.3.4. Rehabilitación del parque de viviendas existente a través de cooperativas de viviendas.....	68
3.2.3.5. Apoyo en la movilización de suelo privado a través del derecho de tanteo y retracto y de adquisición preferente.....	69
3.2.3.6. Reservas de Suelo o de Viviendas para cooperativas en nuevos desarrollos urbanos o nuevas promociones.....	71
3.2.3.7. Venta de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas de viviendas para desarrollar la promoción y gestión vivienda asequible en condiciones ventajosas, basado en criterios de sostenibilidad social, medioambiental y económica.....	71
3.2.4. Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de otros servicios públicos.....	72
3.2.4.1. Impulso institucional y colaboración económica para la creación de una cooperativa de trabajo asociado para la gestión del servicio de asistencia domiciliaria o residencial.....	72
3.2.4.2. Impulso institucional y coordinación con la actividad de cooperativas del sector turístico, para dinamización del desarrollo rural contra la despoblación, y canalización de ayudas económicas de administraciones supramunicipales.....	73
3.2.4.3. Apoyo institucional y/o colaboración económica para promover comunidades energéticas locales cooperativas y cesión de espacios en edificios y solares públicos para albergar sus instalaciones de autoconsumo de energías renovables.....	76
3.2.5 Apoyo económico e incentivos para la creación y la gestión cooperativa.....	80
3.2.5.1. Financiación o facilitación de acceso a la financiación a través de avales o garantías a la cooperativa de viviendas.....	80
3.2.5.2. Ayudas económicas en forma de subvenciones para cooperativas de viviendas asequibles en desarrollo de urbanismo sostenible.....	83
3.2.5.3. Bonificaciones Fiscales Municipales para cooperativas de viviendas.....	85
3.2.6 Cogestión municipal y cooperativa.....	86
3.2.6.1. Transferencia de la gestión o de la propiedad de vivienda pública al sector cooperativo.....	86
3.2.6.2. Municipalización de servicios públicos y cogestión directa con cooperativa.....	87

4.		
Instrumentos legales		
de colaboración público-cooperativa.....	93	
4. 1. Colaboración Institucional.....	94	
4.1.1. Cooperativas promovidas o integradas por entidades del sector público local.....	94	
4.1.1.1. Las entidades públicas como socias de las cooperativas valencianas.....	94	
4.1.1.2. Las entidades públicas como socias de cooperativas de viviendas.....	95	
4.1.1.3. Las entidades públicas como socias de cooperativas de integración social.....	95	
4.1.1.4. Las cooperativas de servicios públicos.....	95	
4.1.1.5. Las comunidades de energía renovable cooperativas.....	96	
4.1.1.6. La participación de entidades públicas en cooperativas de segundo grado.....	98	
4.1.1.7. La participación de las entidades públicas como asociadas.....	98	
4.1.1.8. Las cooperativas mixtas en la legislación administrativa.....	98	
4.1.1.9. Las cooperativas mixtas tras la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.....	102	
4. 1. 2. La integración de cooperativas y entidades públicas en sociedad mixta mercantil.....	102	
4.1.3. La colaboración institucional y su compatibilidad con la normativa en materia de contratación pública.....	103	
4. 2. Colaboración Contractual.....	108	
4.2.1. ¿Cuáles son los modelos de colaboración contractual entre Administraciones Públicas y Cooperativas?.....	108	
4.2.2. Contratos sobre bienes de dominio público y patrimoniales.....	108	
4.2.2.1. Uso y explotación de bienes de dominio público.....	111	
4.2.2.2. Aprovechamiento y explotación de bienes y derechos patrimoniales.....	114	
4.2.2.3. Cesión de bienes del patrimonio municipal de suelo.....	115	
4.2.2.4. Cesión del derecho de superficie.....	119	
4.2.3. ¿Qué tipo de contratos podrán ser utilizados para el fomento de la colaboración público cooperativa desde la perspectiva de la LCSP?.....	120	
4.2.3.1. Contrato de obra.....	122	
4.2.3.2. Concesión de obras y servicios.....	123	
4.2.3.3. Contratos de suministro.....	125	
4.2.3.4. Contrato de servicios.....	125	
4.2.3.5. Contratos mixtos.....	125	
4.2.3.6. Adjudicación a sociedades de economía mixta.....	126	
4.2.4 La utilización de cláusulas sociales en la contratación pública.....	127	
4.2.5. Contratos reservados y reserva de mercado.....	135	
4.2.6. Concursos y convenios.....	138	
4.2.6.1 Concursos.....	139	
4.2.6.2 Convenios.....	140	
4.2.7 Asociación para la innovación.....	142	

5.

Financiación de los proyectos

y otras medidas de apoyo.....145

5.1 Mecanismo de financiación privada.....146

5.1.1. Recursos propios.....146

5.1.1.1. El capital social. Aportaciones obligatorias y voluntarias. Asociados.....146

5.1.1.2. Cuotas de ingreso.....147

5.1.1.3. Cuotas periódicas.....147

5.1.1.4. Reservas y Fondos obligatorios.....147

5.1.1.5. Reservas y fondos voluntarios.....148

5.1.1.6. Contribuciones al desarrollo de la actividad cooperativa.....148

5.1.2. Instrumentos de financiación ajena previstos para las cooperativas.....150

5.1.2.1. Fondos de retornos.....150

5.1.2.2. Secciones de crédito.....150

5.1.2.3. Obligaciones.....153

5.1.2.4. Títulos participativos.....153

5.1.2.5. Financiación voluntaria no a capital, de socios, asociados y terceros.....154

5.1.3. Otros instrumentos de financiación privada.....154

5.1.3.1. Préstamos y Créditos. Préstamo sindicado.....154

5.1.3.2. Financiación a través de una plataforma de financiación participativa (Crowdfunding).....155

5.1.3.3. Cuentas en participación.....158

5.1.4. Garantías.....158

5.1.4.1 Hipoteca inmobiliaria.....158

5.1.4.2. Hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento.....159

5.1.4.3. Prenda de derechos de crédito.....159

5.2. Mecanismos de financiación pública.....160

5.2.1. Ayudas para el fomento de las empresas cooperativas en la comunitat valenciana (orden 11/2019).....162

5.2.2. Ayudas para la promoción, fomento y difusión de la economía social en la comunitat valenciana para las entidades asociativas o representativas (orden 2/2020).....163

5.2.3. Ayudas y subvenciones generales.....163

5.2.3.1. Subvenciones en el ámbito local.....163

5.2.3.2. Ayudas del Plan Estatal de Vivienda administradas por las comunidades autónomas.....165

5.2.3.3. Plan IRTA de Impulso a la Innovación e Investigación Aplicada para la Transición Ecológica en la Arquitectura.....167

5.2.3.4. Líneas de fomento de la construcción de vivienda asequible.....167

5.2.3.5. Ayudas para el Desarrollo Local de LEADER.....170

5.2.3.6. Ayudas IVACE para la eficiencia energética y comunidades energéticas.....170

5.2.3.7. Medidas ICO. Empresas y Emprendedores, Aavales y Bonos Sociales.....170

5.2.3.8. Líneas de actuación del Institut Valencià de Finances.....172

5.2.3.9. AFIN-SGR: Sociedad de Garantía Recíproca de la Comunitat Valenciana.....174

5.2.3.10. Ayudas desde la Unión Europea.....175



5.3. Otras medidas de apoyo.....	178
5.3.1. Acuerdos de cooperación con municipios.....	178
5.3.2. Los derechos de adquisición preferente de las administraciones públicas sobre viviendas de protección pública y en supuestos de transmisión singular.....	179
5.3.3. El Programa Andaluz de vivienda protegida en régimen de Cooperativa de Autoconstrucción.....	180
5.3.4. La subrogación del Ayuntamiento de Barcelona ante el impago del préstamo hipotecario. por la cooperativa de viviendas titular del derecho de superficie.....	182
5.4. Ventajas fiscales.....	182
5.4.1. ¿Todas las clases de cooperativas tienen reconocida la misma ventaja fiscal?.....	182
5.4.2. ¿Cuáles son los beneficios fiscales reconocidos a nivel estatal?.....	183
5.4.3. ¿Tiene la Comunidad Autónoma Valenciana reconocidos beneficios fiscales que puedan ser de interés en estos procesos de colaboración?.....	186
5.4.4. ¿Qué tipo de Incentivos fiscales pueden reconocer las entidades locales?.....	187
Abreviaturas.....	194

BASE VIVA, es un proyecto promovido por FECOVI con la colaboración de la Comunitat Valenciana, y con el respaldo de diversas organizaciones valencianas del sector cooperativo, que tiene por objeto crear una Red Valenciana de infraestructuras sociales cooperativas con la colaboración del sector público.

El Proyecto plantea a la Administración que introduzca un enfoque cooperativo en relación con la satisfacción de necesidades básicas de la comunidad como son el alojamiento, el empleo, la enseñanza, la sanidad, el acceso a la energía, a los servicios sociales y, en general, la prestación de los servicios públicos necesarios para el bienestar de las personas.

El citado Proyecto propone un plan de acción integral y transversal en el que la cooperativa sea el vehículo idóneo para el desarrollo de infraestructuras sociales y la gestión indirecta de los servicios de interés público, mediante fórmulas de colaboración público-privada.

Con este objetivo final, los promotores del Plan han planteado a la Universitat de València la realización de un estudio que analice las posibilidades de colaboración **público-privada en clave cooperativa**, en la Comunidad Valenciana, teniendo en cuenta el marco jurídico aplicable.

Con este estudio, nace esta Guía con la intención de ser actualizada anualmente, en la que justificamos la necesidad de impulsar nuevas políticas públicas, especialmente en el ámbito local, que mejoren el acceso de los usuarios al alojamiento y a servicios e infraestructuras complementarias, y a través de las cuales se movilice suelo público y privado, se consiga acceder a financiación adecuada, así como la capitalización de los proyectos cooperativos.





1. Objeto, ámbito, estructura del estudio y marco normativo.

1.1. Delimitación del objeto y ámbito del estudio.

(1) A Los efectos de delimitar el objeto y ámbito de este estudio, conviene tener presente que:

a. Entendemos por **infraestructuras sociales**: las **viviendas** e **infraestructuras asociadas** a las mismas como pueden ser guarderías, colegios, centros de día, instalaciones energéticas, etc.

b. La **colaboración del sector público** se contempla tanto en la **construcción y rehabilitación de las viviendas e infraestructuras**, como en la **prestación de los servicios públicos**.

c. Entendemos por **sector público** tanto las Administraciones Públicas (estatal, autonómica o local) como las entidades públicas, sean de derecho público o privado. Este trabajo centra su atención principalmente en el **sector público local** (SPL en lo sucesivo) por su cercanía con las actuaciones que plantea la Red Valenciana de infraestructuras sociales cooperativas (Red en lo sucesivo).

d. El **objetivo último** perseguido por la Red es atender las necesidades de vivienda y servicios, prioritariamente de jóvenes y mayores, generando empleo, articulando soluciones para el envejecimiento activo y reactivando la economía en su entorno.

e. El instrumento con el que se pretende conseguir estos objetivos es la **cooperativa**. Las viviendas e infraestructuras asociadas serán promovidas y gestionadas por los propios usuarios y en su caso, personas que prestan los servicios, asociados en cooperativas simples o polivalentes.

Este estudio tiene por objeto analizar las posibilidades que ofrece la legislación española y más en particular, la legislación de la Comunitat Valenciana, a la colaboración público-privada para llevar a cabo los objetivos de la Red.

1.2. Estructura del estudio.

(2) Este objetivo requiere conocer en primer lugar el marco normativo objeto de análisis (**Capítulo I**). En segundo lugar, analizaremos la cooperativa como forma asociativa y empresarial y en particular, nos preguntamos sobre las posibilidades que ofrece para alcanzar los objetivos planteados por la Red en colaboración con el sector público (**Capítulo II**). En tercer lugar, analizamos las posibles áreas de colaboración público-cooperativa (**Capítulo III**). En cuarto lugar, los diversos instrumentos legales que permiten esa colaboración, desde la colaboración institucionalizada hasta la colaboración contractual (**Capítulo IV**). Y, por último, abordamos las diferentes posibilidades de financiación para los proyectos que integren la Red, tanto en el ámbito público como el ámbito privado (**Capítulo V**).

1.3. Marco normativo.

(3) La **Constitución Española** como marco jurídico de referencia de nuestro ordenamiento jurídico establece varios preceptos que constituyen nuestro punto de partida, los cuales deben ser respetados por ciudadanos y poderes públicos (art. 9 CE), y deben orientar la actuación de éstos últimos:

a. La Constitución reconoce como derechos y libertades fundamentales entre otros: el derecho a la **educación** (art. 27.); el derecho al **trabajo** (art. 35) o a la libre **empresa** (art. 38).

b. La Constitución también reconoce como principios rectores de sus políticas sociales y económicas, el derecho a la protección de la **salud** (art. 43), a disfrutar de un **medio ambiente** adecuado (art. 45), o a una **vivienda** digna y adecuada (art. 47). Así mismo ordena a los poderes públicos que realicen una política orientada al **pleno empleo** (art. 40.1) y a la rehabilitación e integración de las personas **discapacitadas** (art. 49); que garanticen y que promuevan, la **formación** y readaptación profesional (art. 40.2); la defensa de los **consumidores** y

usuarios, protegiendo entre otros, sus legítimos intereses económicos (art.51); la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, **cultural** y artístico de los pueblos (art. 46); la participación de la **juventud** en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48) y la promoción del bienestar de las personas de la **tercera edad** mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de **salud, vivienda, cultura y ocio** (art. 50).

c. Por otra parte, el título VII recoge normas de carácter económico como aquella que declara que toda la riqueza del país sea cual sea su forma o titularidad, está subordinada al interés general (art. 128.1). También reconoce la **iniciativa pública en la actividad económica** (art. 128.2) y la posibilidad de que el Estado pueda **planificar** la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la riqueza y su más justa distribución (art. 131). Por último, ordena a los poderes públicos que atiendan a la modernización y desarrollo de todos los **sectores económicos** y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equilibrar el nivel de vida de todos los españoles (art. 130), cualquiera que sea el **territorio** en el que se encuentren (art.139); y que promuevan las diversas formas de **participación en la empresa**, fomenten, mediante una legislación adecuada, las sociedades **cooperativas** y faciliten el acceso de los trabajadores a la **propiedad de los medios de producción** (art. 129).

(4) **A la vista de este marco referencial ya podemos avanzar que los poderes públicos locales, que deben garantizar y promover los anteriores derechos de sus vecinos (a la vivienda, al empleo, a la educación, a la salud, a la cultura, al ocio, a un medio ambiente adecuado, etc.), y tienen capacidad para desarrollar actividades económicas, bien de forma directa o indirecta, para alcanzar dichos objetivos, deben contar con las cooperativas, porque son empresas creadas por sus vecinos (usuarios o trabajadores de los servicios públicos), que persiguen fines de interés común, y es su deber constitucional promoverlas.**

(5) Teniendo en cuenta que nuestro estudio se va a centrar en analizar las posibilidades de colaboración entre las entidades públicas locales y las cooperativas, el marco jurídico objeto de análisis será:

a. Por una parte, la **legislación cooperativa** principalmente valenciana, que se contiene en el Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana (LCCV), y sin perjuicio de hacer referencia a otras leyes de ámbito estatal o autonómico.

b. Por otra parte, analizaremos la **legislación administrativa** en materia de competencias de las entidades públicas locales como la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y ley 8/2010, de 23 de junio de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV); normas que rigen su patrimonio, como la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) o el RD 1372/1986, de 13 de junio que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) o la contratación pública (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, del Contrato del Sector Público- LCSP) entre otras.







2. La cooperativa como agrupación de personas y como empresa.

2.1. La cooperativa como forma particular de organizar una actividad empresarial.

(6) Si nos proponemos averiguar si es posible la colaboración entre entidades públicas locales y cooperativas, lo primero que debemos preguntarnos es **¿Qué es una cooperativa?, ¿qué le diferencia de otras formas jurídicas? y ¿qué particularidades de su régimen jurídico deberíamos destacar?**

2.1.1. Concepto, fines, valores y principios cooperativos.

(7) La Cooperativa se define a nivel internacional como una **asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus comunes necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática** (*Declaración sobre la Identidad Cooperativa según la Alianza Cooperativa Internacional, Manchester, 1995*). La cooperativa surge a partir de un grupo de personas (físicas o jurídicas, públicas o privadas) que se unen porque tienen una misma necesidad o aspiración y, para satisfacerla precisan desarrollar una actividad económica. La finalidad principal de esa empresa no va a ser pues la obtención de beneficios sino la de dar el mejor servicio posible a sus socios, sean estos productores o usuarios de los bienes o servicios que presta la cooperativa. Así, por ejemplo, en una cooperativa de viviendas el socio, usuario de la vivienda, espera satisfacer su necesidad de alojamiento (en propiedad o en uso) en las mejores condiciones posibles (calidad y precio); mientras que, en una cooperativa de trabajadores, éstos esperan conservar su puesto de trabajo y mejorar lo máximo posible sus condiciones de trabajo. Es posible la existencia de cooperativas formadas tanto por personas físicas como por personas jurídicas.

(8) Además de por su **finalidad mutualista**, la cooperativa se caracteriza por su organización y su forma de gestión. Sus principales rasgos distintivos se concretan en los llamados valores y principios cooperativos, que son normas autoimpuestas por los cooperadores desde las primeras experiencias cooperativas allá por la segunda mitad del siglo XIX y que hoy en día están presentes, de forma explícita o implícita, en todas las leyes cooperativas. Los **valores** que inspiran o deben inspirar el funcionamiento de las cooperativas son la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad; además los socios cooperadores hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad social y la vocación social. Los **principios cooperativos** son pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores. Esos principios son los siguientes:

1º. Adhesión voluntaria y abierta.

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas que quieran utilizar sus servicios y que deseen aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación de género, social, racial, política o religiosa.

2º. Control democrático por parte de los socios.

Las cooperativas son organizaciones democráticas controladas por sus socios, que participan activamente en el establecimiento de sus políticas y en la toma de decisiones. Los socios que han sido elegidos como representantes, son responsables ante los demás. En las cooperativas de primer grado, todos los socios tienen el mismo derecho a voto (un socio, un voto).

En otros niveles, las cooperativas también se organizan de manera democrática.

3º. Participación económica de los socios.

Los socios contribuyen de forma equitativa al capital de la cooperativa y lo controlan democráticamente. Cuando corresponde, los socios suelen recibir una compensación limitada sobre el capital suscrito como requisito para ser socio. Los socios destinan los beneficios a cualquiera de las siguientes finalidades: desarrollar su cooperativa (por ejemplo, mediante la constitución de reservas, una parte de las cuales

es indivisible), beneficiar a los socios en proporción a sus transacciones con la cooperativa; o apoyar otras actividades aprobadas por los socios.

4º. Autonomía e independencia.

Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus socios. Si se llega a un acuerdo con organizaciones externas –incluidos los gobiernos–, o si consiguen capital de fuentes externas, deberá hacerse de forma que se asegure el control democrático de sus socios y se mantenga la autonomía de la cooperativa.

5º. Educación, formación e información.

Las cooperativas ofrecen educación y formación a sus socios, representantes elegidos, directores y empleados, para que puedan contribuir de forma efectiva al desarrollo de sus cooperativas. Asimismo, informan al público en general y particularmente a los jóvenes y los líderes de opinión, sobre la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

6º. Cooperación entre cooperativas.

Las cooperativas sirven de forma más efectiva a sus socios y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando con estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

7º. Interés por la comunidad.

Las cooperativas trabajan para el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus socios.

(9) Los Estados se han comprometido al aprobar la Resolución de la OIT nº 193/ 2002, a incorporar en sus legislaciones estas normas y a promover las cooperativas, y éstas a su vez deben cumplir con esas normas que justifican precisamente su régimen jurídico especial. España, viene regulando y promoviendo las cooperativas desde la primera ley general de cooperativa, aprobada en 1931. Actualmente, como vimos, la **Constitución Española ordena a los poderes públicos promover las cooperativas con una legislación adecuada** (art. 129.2) y todas las Comunidades Autónomas (CCAA) han asumido en sus Estatutos competencias exclusivas para regular y promover las cooperativas. En la

Comunidad Valenciana, las cooperativas se rigen por el Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo (LCCV). Esta ley se aplica a las cooperativas que, de modo efectivo y real, desarrollen mayoritariamente la actividad cooperativizada con sus socios en el territorio de la Comunitat Valenciana (art. 1 LCCV). El art. 3 por su parte establece que “*Las cooperativas valencianas se inspiran en los valores cooperativos ... declarados por la Alianza Cooperativa Internacional y en los principios cooperativos formulados por ella... Dichos valores y principios servirán de guía para la interpretación y aplicación de esta ley y sus normas de desarrollo*”. La legislación valenciana de cooperativas no sólo incorpora en sus normas los anteriores principios, sino que les reconoce rango normativo como fuente de interpretación y aplicación de la legislación cooperativa.

(10) **Puede decirse por tanto que una cooperativa es una agrupación de personas (físicas o jurídicas, públicas o privadas) que deciden desarrollar conjuntamente una actividad de producción o consumo, de bienes o servicios, para atender una o varias necesidades comunes (tener en empleo, una vivienda, unas instalaciones, unos servicios, etc.). Esta actividad va a desarrollarse con criterios empresariales, pero primando el servicio a las personas (socias o no) sobre la obtención de beneficios; y respetando los valores y principios que le caracterizan.**





2.1.2. Diferencias entre cooperativas, asociaciones y sociedades mercantiles.

(11) La cooperativa, es una forma particular de organización de la actividad económica que se diferencia de otras organizaciones próximas como pueden ser las asociaciones o las sociedades mercantiles.

(12) Según la Ley Orgánica 1/2002 la asociación es una agrupación de 3 o más personas que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular (art. 5 LODA). La **cooperativa** comparte con las asociaciones muchas características como la libre y voluntaria adhesión, la gestión democrática, la responsabilidad limitada de los asociados o los fines de interés particular o general. De hecho, la cooperativa en su base es una asociación de personas; pero se diferencian principalmente porque la asociación no está diseñada para desarrollar actividades empresariales. Es cierto que en España desde la ley de asociaciones de 2002 se reconoce expresamente que estas puedan desarrollar actividades económicas para el cumplimiento de sus fines y que generen beneficios (art. 13 LODA). Pero no puede decirse que la asociación sea, un modelo adecuado de empresa porque no tiene un régimen que ofrezca suficientes garantías de información (registral o contable) y solvencia frente a terceros (garantías de capital y reservas), como sí tiene la cooperativa o las sociedades mercantiles.

(13) Las **sociedades mercantiles** y en particular las sociedades de capital (sociedad anónima y sociedad de responsabilidad limitada) se caracterizan por estar integradas por personas que se unen para poner en común un capital y desarrollar a partir del mismo, actividades empresariales que permitan generar beneficios distribuibles entre sus socios. Según la Ley de Sociedades de Capital de 2010, la principal obligación de los socios (o accionistas) es aportar capital y su principal derecho, además del de información y control de la gestión (como en las asociaciones y cooperativas) el de obtener beneficios por el capital aportado, sea mediante la distribución de dividendos, la revalorización de su participación (o acción), o el reparto del patrimonio a la disolución de la sociedad (art. 1 y art. 93 LSC).

En las sociedades mercantiles los derechos de los socios (voto, reparto de beneficios o del patrimonio) se calculan en proporción al capital aportado por cada uno. La **cooperativa** tiene en común con las sociedades mercantiles su capacidad para desarrollar actividades empresariales o la no responsabilidad de sus socios por las deudas sociales; pero en cambio, son muchas las características que les diferencian. Para empezar, la cooperativa no gira alrededor del capital aportado por los socios, sino alrededor de las necesidades que tiene que satisfacer (de sus socios y de la comunidad); de manera que su objetivo no es generar el máximo beneficio a partir del capital aportado por los socios, sino satisfacer en las mejores condiciones de calidad y precio las necesidades de sus socios y terceros. Según que sus socios sean productores o consumidores/usuarios, las necesidades serán distintas: generar y mantener puestos de trabajo (trabajadores); vender (con o sin previa transformación) los bienes y servicios aportados por los socios (agricultores, ganaderos, pescadores, artesanos); o suministrar los bienes o servicios que precisan sus socios. Estos socios pueden ser consumidores de bienes y servicios generales (vivienda, créditos, seguros, salud, alimento, luz, agua, etc.) o pueden ser empresarios, autónomos o profesionales, que se unen para conseguir los bienes y servicios que precisan en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales (transportistas, comerciantes, arquitectos, farmacéuticos, médicos, artistas, periodistas). Además de las anteriores diferencias, debe destacarse la facilidad con la que el socio puede ingresar y causar baja de la cooperativa y la gestión democrática. En el primer caso, a diferencia de la sociedad mercantil en la que el socio (o accionista) sólo puede separarse de la sociedad si consigue vender su participación o sus acciones; en la cooperativa, es suficiente con comunicar la baja al consejo rector. La gestión democrática por su parte implica entre otras cosas, que cada socio tiene un voto en la asamblea, y todos ellos son electores y elegibles para ocupar puestos de gestión en la cooperativa. En las sociedades mercantiles, el voto es proporcional al capital que se tiene y ningún socio por tal condición tiene derecho a ser elegible para los cargos sociales; son los socios que aporta más capital quienes eligen a los miembros del órgano de gestión.

(14) La cooperativa, aunque tiene una base asociativa, se diferencia de la asociación porque ésta si bien puede desarrollar actividades económicas, no es un modelo adecuado de empresa porque su régimen jurídico no ofrece suficientes garantías de información (registral y contable) ni de solvencia frente a terceros (no tiene las garantías que ofrece el capital o las reservas de una sociedad mercantil o cooperativa). Respecto de la sociedad mercantil, si bien ambas son aptas para desarrollar actividades empresariales, se diferencian porque ésta última es una agrupación de inversores que buscan rentabilidad su capital, mientras que la cooperativa es una agrupación de productores o de consumidores que buscan mejorar las condiciones en las que desarrollan su producción o consumo (mejoras en el empleo, en la vivienda o en los servicios recibidos). Las decisiones en una cooperativa son democráticas como en una asociación, mientras que en una sociedad mercantil son plutocráticas, las toman quienes detentan mayor capital.

2.1.3. Algunas particularidades del régimen jurídico de la cooperativa.

(15) La diversa naturaleza jurídica de la cooperativa frente a la asociación o la sociedad mercantil le dota de ciertas particularidades que deben tenerse en cuenta principalmente, a la hora de constituir o participar en una cooperativa. Algunas de esas **particularidades** que encontramos en su régimen jurídico son las siguientes:

- a. La participación en la actividad cooperativa, es **un derecho y un deber** de todo socio.
- b. La regulación de dicha participación es **“societaria” y no contractual**, es decir, se decide por acuerdo mayoritario de todos los socios y se recoge en los estatutos y reglamentos de régimen interno de la cooperativa.
- c. La cooperativa es un instrumento que favorece la producción y comercialización en común o el consumo conjunto de los socios. Los socios productores verán compensada su participación al cierre del ejercicio económico, pero mientras tanto pueden recibir **anticipos**. Los socios consumidores igualmente conocerán al cierre del ejercicio el coste de los bienes y servicios consumidos, sin perjuicio de que mientras tanto al recibirlos deban abonar **anticipos**.
- d. Si al cierre del ejercicio hay excedentes deben retornarse (**retornos**) a cada socio en la medida en que cada uno lo haya generado (normalmente en la misma proporción que los anticipos recibidos o abonados), salvo que la asamblea o los estatutos digan lo contrario.
- e. Los socios además de cooperar (produciendo o consumiendo) hacen aportaciones a capital, las cuales pueden verse remuneradas de forma limitada (máximo 6 puntos por encima del interés legal del dinero) y siempre que los resultados o las reservas disponibles, lo permitan.
- f. Los socios de una cooperativa pueden decidir que las personas que no son socias también pueden participar en la actividad cooperativa como si fuesen socias. En estos casos, la relación jurídica entre la cooperativa y estos productores o consumidores no es cooperativa (o societaria) sino laboral, civil, mercantil, según corresponda. En estos casos, no hay anticipos ni excedentes, sino sueldos, precios y beneficios. Los posibles beneficios generados en estas **actividades extracooperativas** deben destinarse principalmente a la consolidación de la cooperativa.
- g. Dado el régimen económico de la cooperativa, propio de las entidades de base mutualista, se dice que **la cooperativa no tiene ánimo de lucro**, primero porque si la actividad cooperativa genera un resultado positivo, debe retornarse al socio, y segundo, porque si obtiene beneficios por la participación de terceros, estos son irrepartibles, incluso a la liquidación de la cooperativa.
- h. Además de socios cooperadores, la cooperativa puede tener **asociados**, esto es, socios que sólo aportan capital y no participan en la actividad cooperativa. Los asociados pueden tener derecho de voto, pero no pueden tener el control de la cooperativa. En cuanto a su aportación a capital, si se decide remunerarla, puede hacerse con intereses o con una participación en los excedentes del ejercicio.

i. Todo socio cooperador tiene derecho a formar parte de la asamblea general y a elegir y ser **elegible para los cargos** sociales. Salvo contadas excepciones previstas en la ley, **cada socio tiene un voto**. En las cooperativas de **segundo grado**, integradas por cooperativas y otras personas jurídicas, es habitual el voto plural, en proporción a la participación de cada uno en la actividad cooperativa o al número de personas asociadas que cada uno integre.

2.1.4.- La cooperativa como modelo e instrumento de innovación social.

(16) Hemos visto lo que es la cooperativa, pero, la cooperativa no es un instrumento rígido sino adaptable a nuevos contextos y nuevas necesidades. **¿Por qué se dice que la cooperativa es un modelo y a la vez un instrumento de innovación social?**

Inicialmente, la cooperativa surgió para atender las necesidades que se iban planteando a los socios cooperadores y desarrollando actividades para atender esas necesidades. Así, por ejemplo, la Cooperativa de los Justos Pioneros de Rochdale (próxima a Manchester) se creó en 1844 por trabajadores del sector textil para atender necesidades de consumo básicas, y crearon una tienda; más tarde arrendaron tierras para que las trabajaran los socios que se quedaban sin trabajo, construyeron viviendas para los que no las tenían y una biblioteca donde se daría formación a los socios al volver del trabajo (J.J. Holyoake, Historia de los Pioneros de Rochdale, Trad. AECOOP, 1975).

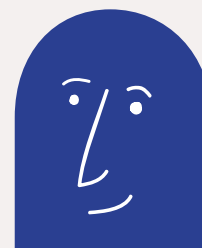
Se trataba de **Cooperativas Multiactivas que atendían las diversas necesidades de las personas socias a medida que se iban presentando**. Este modelo todavía es muy usual en América Latina (J.F. Álvarez Rodríguez, Naturaleza y especificidad de la cooperativa multiactiva, Bogotá, 2008); pero en Europa con el tiempo, las cooperativas se fueron especializando en determinadas actividades con el fin de mejorar su productividad y en ocasiones por exigencia legal: cooperativas de trabajadores, cooperativas de consumidores, cooperativas agrarias, de viviendas, de enseñanza, sanitarias, de crédito, de seguros, etc. Con el tiempo han surgido **nuevos tipos de socios** (socios de trabajo, asociados, socios colaboradores) y **nuevos**

modelos de cooperativas, a medida que han surgido nuevas necesidades: cooperativas de iniciativa social, cooperativa de integración sociolaboral, cooperativas de desarrollo rural; cooperativas de impulso empresarial, etc.

La ley favorece la innovación porque contempla expresamente que las cooperativas puedan dedicarse a cualquier actividad económica lícita (art. 2.2 y art. 85.1 LCCV) y por tanto al crear la cooperativa habrá que explicitar claramente en sus estatutos cual será el objeto social de la misma y qué actividades va a realizar para cumplir el mismo, así como regular (en estatutos o reglamentos de régimen interno) qué obligaciones y derechos asumen sus socios en relación con la misma. Como fruto de ese constante proceso innovador hoy en día se tiende a crear **cooperativas integrales**, o **cooperativas de interés general**.

2.1.4.1. La Cooperativa integral.

(17) La cooperativa integral contempla la coexistencia de al menos dos tipos de socios cooperadores que buscan satisfacer sus respectivas necesidades en la misma cooperativa, o como dice la Ley Estatal de Cooperativas 27/1999, su objeto social es plural (art. 105 LC). Sería el caso de una cooperativa de socios consumidores y socios trabajadores. La LCCV en su art. 86. 3 denomina cooperativas polivalentes aquellas cuyo objeto social comprenda actividades de distinta clase. Esto sería una cooperativa multiactiva pero no integral. La falta de reconocimiento legal del modelo de cooperativa integral no debe impedir su desarrollo, ya que como claramente dice la LCCV la regulación de las distintas clases de cooperativas no impedirá “la libre delimitación de su objeto social por los estatutos de cada cooperativa” (art. 86.3).





2.1.4.2. La Cooperativa de interés general (o comunitario).

(18) Una COOPERATIVA DE INTERÉS GENERAL va más allá, porque puede primar intereses generales o comunitarios al mismo nivel que el interés de los socios cooperadores. Estas cooperativas desarrollan al máximo el séptimo principio cooperativo de “Interés por la Comunidad”. En relación con éste dice la Alianza Cooperativa Internacional, que las cooperativas existen principalmente para el beneficio de sus socios, pero frecuentemente también están estrechamente ligadas a sus comunidades y tienen una responsabilidad especial en asegurar que se sostenga el desarrollo de sus comunidades, económica, social, culturalmente; y se proteja su medioambiente, y añade: *“Sin embargo, los socios tienen que decidir en qué profundidad y de qué forma específica una cooperativa debe hacer sus aportaciones a su comunidad”* (ACI, Declaración sobre la Identidad Cooperativa, 1995: 65). Las cooperativas de este tipo suelen perseguir fines de interés general (asistencia social, sanidad, educación, cultura, deporte, cooperación al desarrollo, fomento de igualdad de oportunidades, defensa del medio ambiente, defensa de los consumidores y usuarios, promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión, y similares); suelen integrar a dos o más categorías de socios cooperadores, como las cooperativas integrales (entre otros los trabajadores), pero además deben integrar otro tipo de socios: colaboradores (asociados); entidades públicas y/o voluntarios, y ningún colectivo puede tener el control de la cooperativa (ningún grupo puede alcanzar el 50% de los derechos de voto). Son modelos cooperativos muy apropiados para promover el desarrollo de comunidades locales (barrios, municipios, aldeas) o de colectivos específicos de personas (inmigrantes, discapacitados, jóvenes). Entre otras características, las regulaciones existentes señalan las siguientes: persiguen fines de interés general o comunitario al mismo nivel que los intereses cooperativos de los socios cooperadores; cada colectivo actúa colegiadamente a la hora de tomar decisiones, y ningún colectivo debe tener el control de la cooperativa ni superar ciertos porcentajes de representatividad mínimos y máximos (por ejemplo, ningún colectivo debe tener menos del 10% ni más

del 40%); en el órgano de administración deben estar representados todos los colectivos; una vez abonados anticipos suficientes, e intereses, si estaban previstos, los excedentes y beneficios que resulten de la actividad se destinan a fondos irrepartibles para atender las necesidades de la comunidad; no hay límites a las operaciones con terceros siempre que se mantenga el principio de puertas abiertas (libre y voluntaria adhesión). Son ejemplo de cooperativas de interés comunitario: las Comunidades Energéticas Cooperativas en Reino Unido, las Sociedades Cooperativas de Interés Colectivo y de Interés Colectivo Agrícola, en Francia; o las Cooperativas Sociales y Cooperativas Comunitarias, en Italia. En la legislación valenciana la Cooperativas de Integración Social (art. 98 LCCV) y en la legislación estatal, la Cooperativa de Iniciativa Social (art. 106 LC) podrían considerarse como cooperativas de interés general.

(19) **Puede concluirse señalando que la cooperativa surge para dar respuesta a las necesidades de las personas y va adaptándose en el tiempo a las nuevas necesidades que se presentan. La cooperativa busca atender las necesidades de las personas que quieran implicarse como socios (puertas abiertas), pero no sólo, también se interesa y busca mejorar su comunidad (interés por la comunidad). En estos momentos, muchas cooperativas buscan adaptarse para atender cada vez en mayor medida los intereses de sus comunidades y al interés general. A ello responden modelos específicos como las cooperativas de iniciativa social o de integración social, y otras cooperativas que sean calificadas como entidades sin fines lucrativos o entidades de utilidad pública, como veremos a continuación. La legislación favorece la innovación social al declarar que la cooperativa puede dedicarse a cualquier actividad económica lícita y es libre para determinar su objeto social, con independencia de las clases de cooperativas que contempla la ley.**

2.2. ¿Por qué el sector público debería colaborar con el sector cooperativo?

(20) En primer lugar, conviene destacar que la **colaboración público-privada interesa tanto a las empresas como a las Administraciones públicas**, a las primeras porque les permite contar con un cliente preferente, por el volumen de contratación y la seguridad del pago que ofrece, y a las segundas, porque externalizar estas actividades les garantiza la obtención del bien o servicio demandado sin necesidad de asumir su gestión directa ni en ocasiones su coste. Según datos ofrecidos en 2020 por el Parlamento Europeo¹, los contratos que celebran las autoridades públicas para garantizar la realización de obras y la prestación de servicios representan un volumen de transacciones de 2448 millones de euros, lo que muestra que la contratación pública europea es uno de los principales vectores de crecimiento económico, creación de empleo e innovación. Los contratos públicos desempeñan una importante función en las economías de los Estados miembros y se estima que generan más del 16% del PIB de la Unión. A su vez, la contratación pública desempeña un papel clave para las Administraciones, puesto que se configura como uno de los instrumentos que permiten conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más racional de los fondos públicos. Esta sostenibilidad debe ser entendida en su doble vertiente social y medioambiental.

(21) Por tanto, colaborar con la Administración interesa a todas las empresas y no debe sorprender que también las cooperativas aspiren a ser colaboradoras de las Administraciones públicas, con el fin de poder **atender en mejores condiciones las necesidades de sus asociados (productores o consumidores) y de las comunidades en las que se asientan**. Las cooperativas, como las pymes en general tienen dificultades para acceder a la contratación pública y ello implica a la postre que no

todas las empresas tienen las mismas oportunidades, ni existe una verdadera competencia entre los licitadores. Una tercera parte de las licitaciones que se han llevado a cabo en la Unión Europea desde 2006 a 2016 sólo han recibido una oferta² y la tendencia va en aumento. Por ello, y a pesar de que la Administración tradicionalmente ha colaborado principalmente con sociedades mercantiles, nada impide que también **colabore en lo sucesivo con otras empresas como las cooperativas, que priorizan los intereses generales y comunitarios sobre el lucro**. De hecho, **la falta de colaboración de la Administración con empresas sociales y de la economía social, se recoge como un déficit del sistema** por parte de la doctrina (V. Alsina y E. González, “La colaboración público-privada como vector de innovación: casos de éxito en España”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3/2019, 122-139) y viene siendo reclamada tanto por las instituciones europeas e internacionales como por las españolas.

2.2.1. La promoción de la colaboración público-cooperativa desde la perspectiva de las instituciones de la Unión Europea.

(22) Vamos a ver a continuación algunas de las **razones que se han dado, desde las instituciones de la Unión Europea para aconsejar la colaboración público-cooperativa**:

a. Porque tanto el sector público como el sector cooperativo buscan atender fines de interés general y comunitario. Esta **conjunción de intereses** se aprecia particularmente en las llamadas **cooperativas sociales**, que se caracterizan porque o bien prestan servicios sociales o suministran bienes y servicios destinados a un público vulnerable, o bien buscan a través de su producción la integración social y profesional mediante el trabajo de personas desfavorecidas (Comisión UE, Iniciativa en favor del emprendimiento social. Comunicación 25.10.2011).

b. Porque dado que **los usuarios de los servicios de las cooperativas son al mismo tiempo sus socios**, la fórmula cooperativa puede permitirles influir sobre la empresa que les presta servicio, garantizando así que

¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/34/los-contratos-publicos>

² Comisión Europea. Contratación Pública. Fichas temáticas del Semestre Europeo, de 22.11.2017, pág. (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import_european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_es.pdf)

éste responde directamente a sus necesidades (Comisión UE, Fomento de las Cooperativas. Comunicación 23.02.2004).

c. Porque las cooperativas **suelen prestar servicios a grupos que de otra manera no tendrían acceso** a ellos porque su oferta no resulta atractiva (rentable) a las empresas que persiguen un beneficio económico. Este es el caso de los “servicios de proximidad”, como la sanidad y la asistencia social, sectores en los que las cooperativas están creciendo más rápidamente” (Comisión UE, Fomento de las Cooperativas. Comunicación 23.02.2004).

d. Porque las cooperativas **combinan actividades económicas sostenibles con un impacto social positivo, ajustando al mismo tiempo los bienes y servicios a las necesidades**, contribuyendo sustancialmente al desarrollo económicos, social y humano de Europa. Pero además junto con la economía social contribuye al logro de varios de los objetivos clave de la UE, como el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, **empleo** de alta calidad, **cohesión social, innovación social, desarrollo local y regional, y protección del medio ambiente**; además de que es una herramienta importante para garantizar el **bienestar de las personas**, y ha sido un sector que ha capeado la crisis económica mucho mejor que otros sectores (Consejo UE, La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa. Conclusiones 7.12.2015).

e. Porque las cooperativas contribuyen a crear **sociedades más democráticas y cohesionadas**. Estas empresas “constituyen una auténtica escuela de democracia participativa”, ya que la democracia se vive en estas empresas interna y externamente. Internamente gracias al principio de “una persona, un voto” y a la participación de las varias categorías de agentes en su gestión (trabajadores, usuarios, etc.). Externamente porque **las cooperativas hacen partícipe a toda la comunidad de sus logros**, no sólo permitiendo que todo el que comparta la misma necesidad pueda adherirse a la cooperativa (principio de puertas abiertas), sino incluso, dando satisfacción a sus necesidades si lo solicita, aunque no quiera o pueda integrarse como socio. Además, con la creación de estas empresas, la

sociedad puede conseguir que **determinadas minorías puedan ser oídas y puedan desarrollar actividades** de escasa rentabilidad, que no serían tomadas en consideración por empresas tradicionales. Y pone como ejemplo, las cooperativas que trabajan por la integración de los migrantes (Comité Económico y Social Europeo, “La contribución de las empresas de la economía social a una Europa más cohesionada y democrática”, Dictamen 16.07.2019).

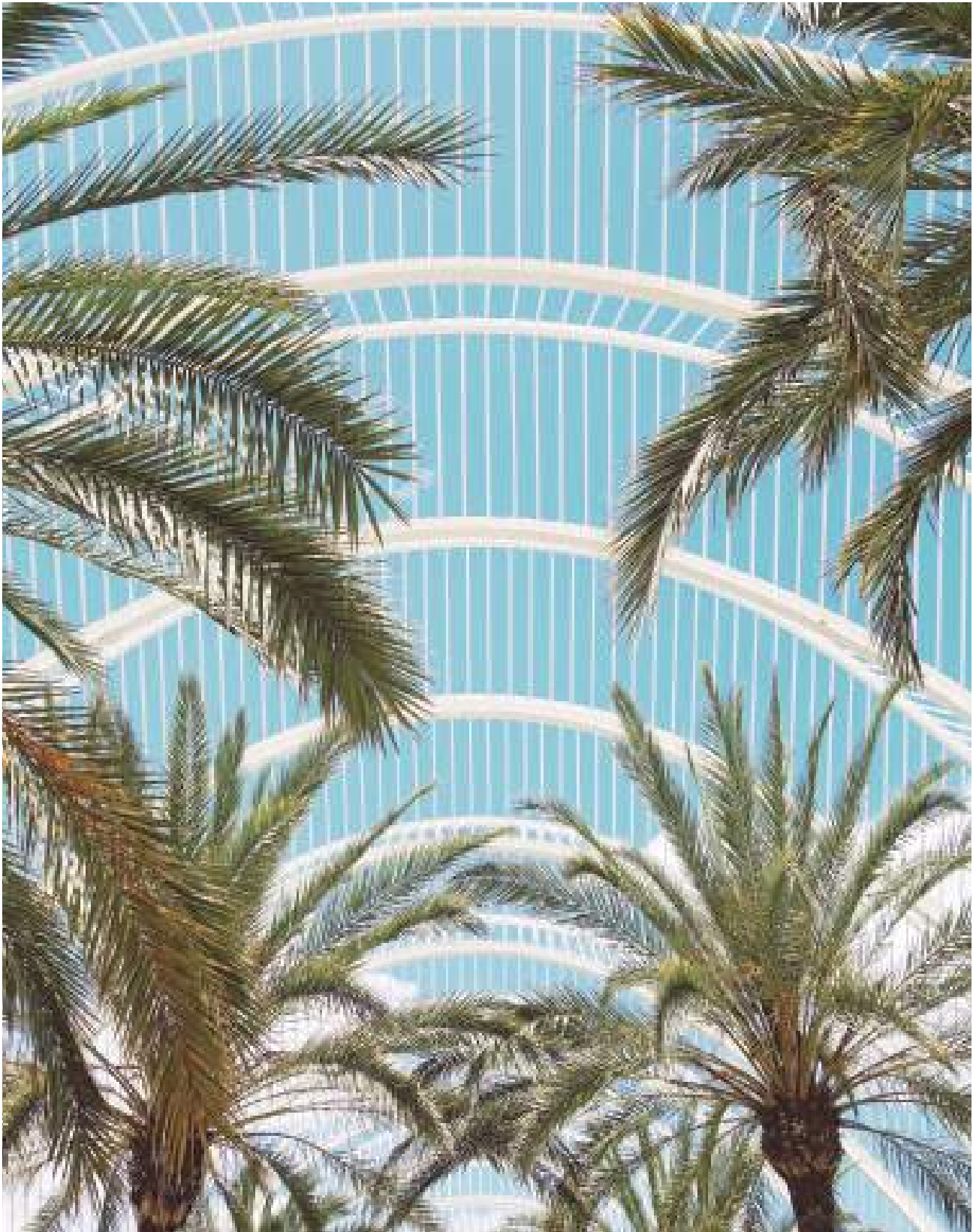
f. Porque las cooperativas, como las empresas de la economía social aportan, dentro de la diversidad de sus sectores de actividad, múltiples respuestas para evolucionar hacia una sociedad **más cohesionada y cuidadora con el interés público** (Comité Económico y Social Europeo, “La contribución de las empresas de la economía social a una Europa más cohesionada y democrática”, Dictamen 16.07.2019).

2.2.2. La promoción de la colaboración público-cooperativa desde la perspectiva de la legislación y las políticas públicas españolas.

(23) Como mencionamos anteriormente, la **CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** de 1978 en su art. 129.2 ordena a los poderes públicos promover eficazmente las diversas formas de participación en las empresas y **fomentar mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas**. Se trata de un mandato dirigido a todos los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial, y por supuesto a todas las Administraciones, tanto estatal, como autonómica o local. En desarrollo de este mandato encontramos normas de fomento de las cooperativas, tanto en la legislación estatal como en la valenciana.

2.2.2.1. La promoción de la colaboración público-cooperativa en la legislación cooperativa estatal y la Estrategia Española de la Economía Social.

(24) La **LEY ESTATAL 27/1999** reconoce como **tarea de interés general la promoción, estímulo y desarrollo de las sociedades cooperativas** y de sus estructuras de integración económica y representativa (art. 108 LC); y para ello el Ministerio competente en materia de Trabajo elabora y lleva a cabo Programas anuales para el impulso, promoción y fomento del cooperativismo



Gauravdeep Singh Bansal. Unsplash.



Alexander Abero Unsplash.

(Disposición adicional 11ª LC). El programa anual para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas se rige por la Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre, que aprueba sus bases.

(25) A partir de 2011, se regula en España la **ECONOMÍA SOCIAL**, concretamente a través de la ley 5/2011, de 29 de marzo. Dicha ley tiene por objeto dar reconocimiento a las empresas de la economía social (y entre ellas a las cooperativas, según el art. 5 LES), y promoverlas en atención a sus fines y principios (art. 1 LES). Así, reconoce como tarea de interés general, la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones representativas (art. 8.1 LES), y ordena a los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias: facilitar las iniciativas de economía social; crear un entorno que fomente el desarrollo de estas iniciativas; involucrar a estas entidades en las políticas públicas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración, o **fomentar el desarrollo de la economía social en áreas como el desarrollo rural, la dependencia y la integración social** (art. 8.2 LES). El Gobierno debía aprobar un programa de impulso de las entidades de la economía social, con especial atención a las de singular arraigo en su entorno y a las que generen empleo en los sectores más desfavorecidos (Disposición adicional 7ª LES). **El Programa de Fomento e Impulso de la Economía Social (2015-2016)** se aprobó el 20 de julio de **2015** y entre las medidas aprobadas, además de nuevos incentivos y bonificaciones a la incorporación de socios a las cooperativas de trabajo asociado (actualmente arts. 9 a 12 LES); merece destacarse la declaración de los **Centros Especiales de Empleo (CEE) y Empresas de Inserción (EI)** como entidades prestadoras de **Servicios de Interés Económico General** (actual art. 5.4 LES) o la extensión a las EI de la **reserva de mercado existente en el ámbito de la contratación pública** para los CEE, para lo que se modificó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 (actual Disposición adicional cuarta LCSP)³. Téngase en cuenta que **tanto los CEE como las EI pueden adoptar la forma jurídica de cooperativa**.

(26) Como continuación del anterior Plan, el Consejo de Ministros, el 29 de diciembre de 2017 aprobó la **ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ECONOMÍA SOCIAL (2017-2020)** donde, la participación de las Comunidades Autónomas y entidades locales tiene carácter potestativo. Esta estrategia busca promover a través de programas, proyectos y fondos, las empresas de economía social, con especial atención a las que **apoyen el empleo en los sectores más desfavorecidos y con arraigo en su territorio**; porque, como dice el Anexo, las empresas de la Economía Social se han constituido en un estandarte fundamental de la recuperación económica y del crecimiento sostenible e inclusivo de nuestro país. La estrategia incorpora 11 ejes de actuación y 63 medidas que abordan diversos aspectos clave para el desarrollo del sector. De estas medidas nos interesa destacar en particular, las numero 5, 21 y 22.

(27) Dentro del **Eje 1 de Apoyo al empleo y al emprendimiento en el ámbito de la economía social**, se informa de la transposición de las Directivas de la UE sobre contratación pública a la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, y se anuncia que este marco jurídico permitirá poner en marcha entre otras medidas las siguientes (5.1 a 5.5):

- a. la reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a entidades de economía social, supeditada al cumplimiento de los demás requisitos establecidos por la LCSP (en concreto en la Disposición adicional 48ª. 2º LCSP);
- b. el desarrollo de cláusulas sociales de contratación que permitan que el valor diferencial de la economía social sea tenido en cuenta en los procesos de contratación pública por parte de las diferentes administraciones;
- c. la elaboración de un mapa regionalizado que refleje el nivel de implantación de esta medida y refleje el porcentaje de empresas de la economía social que acceden a contratos públicos y los puestos de trabajo generados;
- d. la elaboración de otro mapa regional con las diversas cláusulas sociales y reservas de mercado que tengan implantación en los distintos territorios.

3. Los CEE son empresas que tienen por objetivo la creación de empleo remunerado para personas con discapacidad y la prestación a éstas de aquellos servicios de ajuste personal y social que requieran, con el fin de facilitar su integración laboral en el mercado de trabajo ordinario. Los CEE pueden tener carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro, y pueden configurarse también como cooperativa, siempre que su plantilla esté integrada al menos en un 70% por trabajadores discapacitados; cuente con el personal técnico y de apoyo necesario y pruebe su viabilidad empresarial (Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad, RD Legislativo 1/2013 (arts. 43-45)). Las EI son sociedades mercantiles o cooperativas, debidamente calificadas que realizan cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, teniendo como fin la integración y formación socio-laboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario (Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción).

(28) Con el **Eje 4 Generación de mecanismos innovadores de participación de la Economía Social en los sectores estratégicos**, se pretende estudiar las distintas fórmulas de participación de las empresas y entidades de la economía social en la prestación de servicios públicos y de carácter estratégico para nuestra economía y sociedad, favoreciendo el desarrollo de iniciativas innovadoras, transparentes, generadoras de bienestar, cercanas a lo local que contribuyan a la eficiencia en la gestión del gasto público. Para ello – continua- **se mejorarán los modelos de colaboración público-privada con este tipo de empresas en ámbitos como el educativo, sanitario, de seguridad social, o servicios sociales, entre otros**, y se incentivará la participación de las entidades de la economía social en todos aquellos sectores de carácter emergente, y vinculados al desarrollo de las nuevas tecnologías. Entre las medidas que se proponen para conseguir estos objetivos podemos destacar los nº 21 y 22:

a. El desarrollo y utilización de las fórmulas de colaboración público-privada en la prestación de servicios públicos. En relación a la participación de la economía social en la prestación de otros servicios públicos (educativo, sanitario, de seguridad social, servicios sociales, etc.), se buscará el desarrollo y utilización por parte de las Administraciones Públicas de aquellas fórmulas de colaboración público-privada existentes en la normativa que mejor se adapten a las necesidades de la ciudadanía, en las que se conjuguen criterios sociales y económicos, frente a los criterios puramente economicistas que pueden aplicarse de forma estricta en otros sectores de actividad. Entre estas fórmulas de colaboración se incluirían los **conciertos sanitarios, educativos, sociales, etc.**, y otras permitidas por la legislación estatal y autonómica. Se prestará especial atención al empleo de **«bonos sociales»**, como los emitidos por el ICO, que ponen en valor el papel clave desarrollado por las microempresas y pymes en la creación de empleo y recuperación de la economía española, posibilitando a los inversores la oportunidad de respaldar sus proyectos. Todo ello se hará teniendo en cuenta los criterios de interés general y de garantía de las condiciones de igualdad entre operadores económicos.

b. El fomento de la cooperación interinstitucional para el desarrollo de la economía social. Para ello se promoverá el establecimiento de **acuerdos de cooperación con los municipios a través de los agentes de desarrollo local**, cuya función se ampliaría a la de la creación e incubación de empresas de economía social. La tupida red de municipios multiplicará el efecto promotor a través de estos agentes de desarrollo.

(29) El Secretario de Estado de Empleo y Economía Social anunciaba el 15 de julio de 2020⁴ la preparación de una nueva **Estrategia Española de Economía Social 2021-2027** para impulsar la igualdad, la acción climática y los objetivos de desarrollo sostenible.

(30) Al margen de las ayudas que la cooperativa pueda recibir por su condición de empresa de economía social, o por haber sido calificada como empresa de inserción o centro especial de empleo, puede decirse que, en términos generales, **el fomento de las cooperativas por parte del estado** se concreta fundamentalmente en:

- a.** Medidas fiscales (Ley de Régimen Fiscal de las Cooperativas 20/1990, de 19 de diciembre);
- b.** Incentivos a la incorporación de trabajadores como socios de cooperativas y bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social (Ley 5/2011 de Economía Social, de 29 de marzo. Arts. 9 -12);
- c.** Subvenciones del Programa anual para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas (Orden TAS/3501/2005, de 7 de noviembre).
- d.** Subvenciones para sufragar los gastos de funcionamiento de las asociaciones de cooperativas (Orden ESS/739/2017, de 26 de julio).

4. <https://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-trabajo-prepara-estrategia-espanola-economiasocial-2021-2027-adecuada-nuevas-realidades-20200715181508.html> y https://www.expansion.com/agencia/europa_press/2020/07/15/20200715181507.html

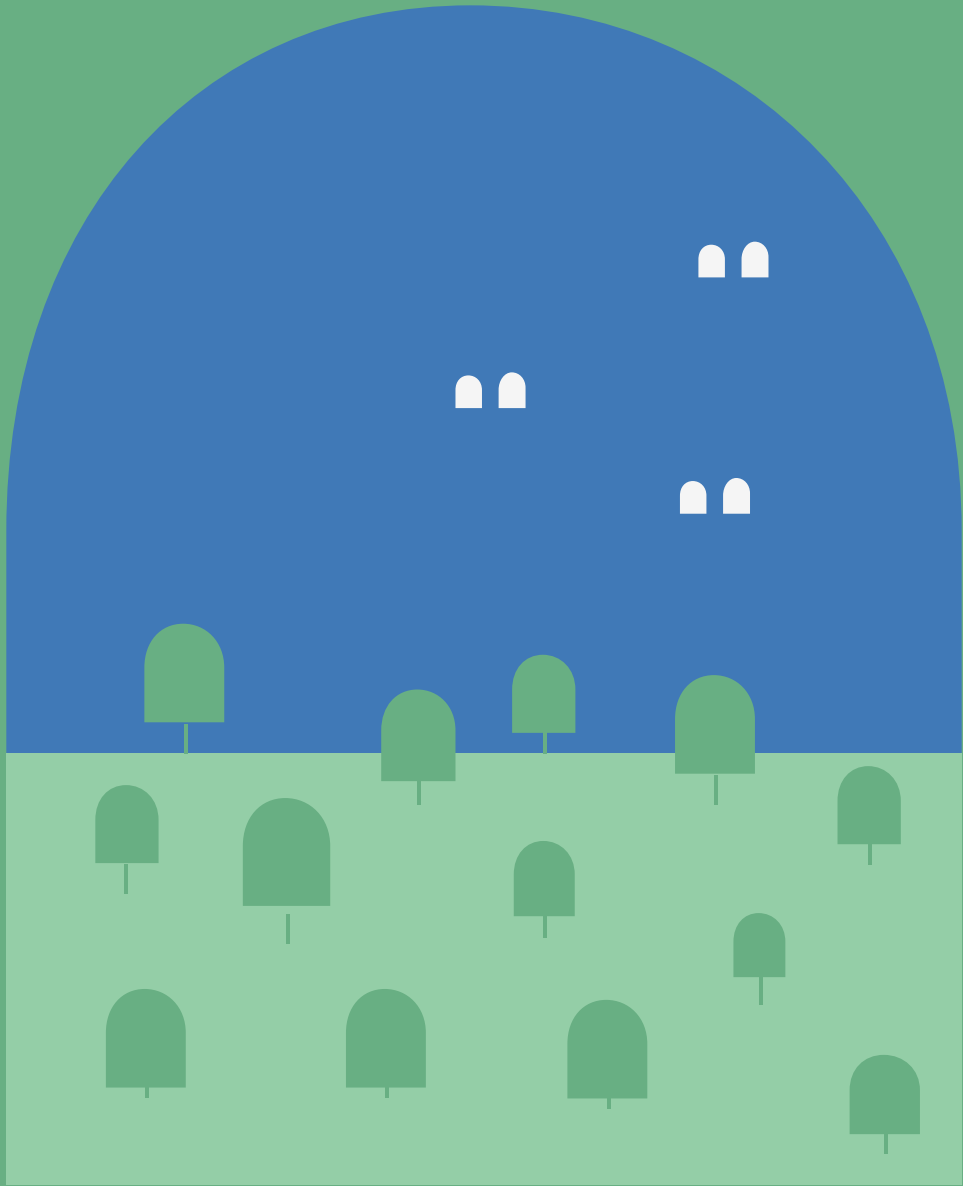
2.2.2.2. La promoción de la colaboración público-cooperativa en la legislación cooperativa valenciana y el Plan de Apoyo y Fomento del Cooperativismo.

(31) La **COMUNITAT VALENCIANA**, asumió competencia exclusiva en materia de cooperativas en su Estatuto de Autonomía (art. 19.1.21º EA) aprobado en 1982, y desde 1985 regula las cooperativas. La vigente Ley de Cooperativas, aprobada por Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo de la Generalitat Valenciana, tiene por objeto la regulación y el fomento de las cooperativas que, de modo efectivo y real, desarrollen mayoritariamente la actividad cooperativizada con sus socios en el territorio de la Comunitat Valenciana (art.1 LCCV). La ley no sólo regula las cooperativas, sino que también establece las líneas fundamentales de su promoción, dedicando a ello todo el título III de la Ley (arts. 108 a 114 LCCV). En esta Ley se ordena a la Generalitat que realice una política de fomento de las cooperativas, y adopte las medidas necesarias para promover su constitución y desarrollo, de forma que puedan cumplir sus objetivos económicos y sociales de conformidad con los principios cooperativos (art 108). Así, a lo largo de este articulado se ordena a la Generalitat entre otras medidas, que **fomente la creación de cooperativas y más en particular, de cooperativas que gestionen servicios públicos** (art. 111.2 LCCV); **que colaboren en programas de obras públicas, urbanismo y viviendas** (art. 113.4 LCCV); **o que presten servicios sociales** (art. 113.5.d LCCV). También se le reconoce **preferencia a las cooperativas en caso de empate en los concursos y subastas en que participen**, convocados por la administración pública valenciana y entes dependientes de ella, **para la realización de obras, servicios y suministros** (art. 111.3 LCCV); y respecto de las cooperativas de viviendas sociales, la Generalitat fomentará que aquellas adquieran terrenos de gestión pública por el sistema de adjudicación directa, **y que colaboren para estos fines con las corporaciones locales** (art. 113.4,2º LCCV). Otras medidas que podemos encontrar en este título, y sobre las que luego volveremos, son la posible **calificación de las cooperativas como ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO** (art. 114 LCCV) **o como ENTIDADES DE UTILIDAD PÚBLICA** (art. 115 LCCV) lo que les da acceso a

otras políticas de promoción. Por último, una mención especial merece el art. 109 de la Ley porque el mismo contempla la elaboración de un **plan de apoyo y fomento del cooperativismo**, como instrumento de planificación bienal de las políticas y acciones de la Generalitat. Este plan será redactado y aprobado por el Consejo Valenciano del Cooperativismo, órgano integrado por la Administración de la Generalitat y una representación del cooperativismo (art. 8 Decreto 206/2017, de 15 de diciembre), y que incluirá una memoria económica donde se concreten los compromisos presupuestarios de la Generalitat en estas políticas.

(32) Este compromiso se materializó en el **I PLAN DE APOYO Y FOMENTO DEL COOPERATIVISMO 2018-2019** (denominado “**Fent Cooperatives**”), con el que se pretendía conseguir una mejora en la competitividad de las cooperativas valencianas, basada en cuatro ejes fundamentales: el crecimiento sostenible (social, económico y medioambiental); el incremento del empleo de calidad (estable y productivo); el avance en la presencia igualitaria de mujeres y jóvenes en los ámbitos empresariales de responsabilidad, y la extensión de los valores y principios propios del modelo cooperativo al resto del tejido empresarial valenciano. Para conseguir estos objetivos se planteaban seis líneas estratégicas, de las cuales queremos destacar la tercera, Empleo y desarrollo territorial y la sexta, Consolidación institucional.

(33) En relación con la línea **EMPLEO Y DESARROLLO TERRITORIAL**, el Plan destacaba que por su naturaleza y realidad **las cooperativas se adecuan a las necesidades del desarrollo local**: pertenecen al tejido local, dinamizan socialmente el medio, son “capital social” y son un referente socioeconómico. Además, **dadas las potencialidades del modelo cooperativo para activar políticas transversales, en temas como el empleo, revitalización demográfica, fomento del asociacionismo empresarial, regulación de mercados, eficiencia y participación en la empresa, despoblamiento del medio rural, desequilibrios territoriales, integración social y otros, se hace necesario diseñar programas específicos capaces de rentabilizarlas**. Y, por último, se señalaba que **las cooperativas deben potenciar su papel complementario de los esfuerzos que se realizan**



desde otras instancias en la promoción del desarrollo local, por lo que debería considerarse la posibilidad de participación de entidades públicas, y particularmente las locales, como colaboradoras de proyectos cooperativos.

(34) En cuanto a la línea Consolidación institucional, se recordaba que dada la situación de las finanzas públicas se hacía necesario ajustar al máximo el gasto público a la vez que se continúa suministrando los servicios públicos esenciales y se realizan las inversiones que den soporte a la actividad económica y a la mejora de la competitividad. Según el Plan, tanto por la necesidad de una mayor eficiencia como por la apelación al capital privado, las diversas formas de colaboración público privada entre administración y empresas privadas deben incrementar su importancia, y en este contexto, proponía que **las cooperativas jugasen un papel importante en los Partenariados Público Privados (PPP) vinculados a la salud, la educación, la vivienda, el medioambiente, los servicios sociales y la integración laboral de grupos desfavorecidos, entre otros; debiendo articularse fórmulas de colaboración público-privada que reconozcan de manera efectiva la singularidad del cooperativismo.**

(35) El Consejo Valenciano del Cooperativismo aprobó el 2 de noviembre de 2020 el **II Plan Bial de Cooperativismo 2021-2022** con el que se quiere poner en valor las cooperativas a nivel internacional, mejorar su competitividad e incrementar el empleo de calidad. Como novedad, el Plan está alineado con el Plan de acción europeo para la economía social lo que facilitará su financiación. Entre las líneas estratégicas de este II Plan se cita la **colaboración público-privada en favor de las cooperativas**. El contempla dos objetivos estratégicos en relación con dicha colaboración público-privada:

1º Avanzar hacia un papel preferente de las cooperativas en la prestación de servicios públicos, comunitarios y de interés general, y las medidas que propone son:

- ~ Desarrollo de campañas de divulgación y formación que impulsen la colaboración público-privada entre las cooperativas y las Administraciones

local y autonómica, con el objeto de dar a conocer los instrumentos jurídicos disponibles para ello, de sensibilizar sobre la idoneidad de la formula cooperativa para llevar a cabo estas iniciativas, y de proporcionar apoyo técnico al personal funcionario implicado a fin de aportar seguridad jurídica a las operaciones.

- ~ Fomento de la participación de las Administraciones públicas en proyectos económicos de interés local desarrollados por cooperativas de servicios públicos, de emprendedores o de comunidades energéticas, y modificación de la regulación que impide a la Generalitat participar en el capital social de cooperativas.

- ~ Regulación de la reserva de contratos a favor de las cooperativas y otras entidades previstas en la disposición adicional 48a de la Ley de Contratos del Sector Público, generalización de las instrucciones para implementar criterios de solvencia técnica social, fomento de las licitaciones mediante el procedimiento de asociación para la innovación y desarrollo del concierto social con cooperativas.

- ~ Estimulo de las cooperativas de iniciativa social (proyectadas) y de las no lucrativas, así como de su declaración de utilidad pública, mejorando su regulación para favorecer la prestación por parte de las mismas de servicios de interés económico general.

- ~ Desarrollo legislativo que reconozca la idoneidad de la formula cooperativa para la constitución de comunidades energéticas.

2º Movilizar suelo y patrimonio público para su puesta a disposición de cooperativas para promover un urbanismo sostenible y un desarrollo socioeconómico equilibrado, para lo que propone las siguientes medidas:

- ~ Instrumentación de técnicas de contenido patrimonial (concesiones demaniales, derechos de superficie, cesión de uso, promoción delegada, arrendamiento operativo y otras figuras) para desarrollar proyectos con una visión social e innovadora sobre solares y edificios en desuso (construcción o

rehabilitación de viviendas con criterios de eficiencia energética y sostenibilidad urbana; desarrollo de actividades productivas, industriales o de servicios que creen empleo de calidad; generación de energías renovables o almacenamiento energético; promoción del coworking cooperativo; recuperación de espacios emblemáticos; proyectos cooperativos con criterios multifuncionales...).

~ Recuperación del Registro de patrimonio público de suelo para disponer de información centralizada y actualizada que facilite el acceso de las cooperativas a los solares para darles un uso de interés público municipal.

~ Inclusión de cláusulas de contenido social en las distintas fases de adjudicación de un negocio patrimonial (solvencia y valoración de ofertas).

(36) En **conclusión, hemos visto como la cooperativa ofrece muchas posibilidades para desarrollar proyectos de colaboración público-privada, principalmente, porque reúne condiciones para el desarrollo de actividades económicas con garantías, y porque en su organización y funcionamiento prevalecen intereses comunes, que en muchos casos serán compartidos por las Administraciones locales. La cooperativa es el instrumento que permite a los administrados, sean consumidores o productores, satisfacer sus necesidades (empleo, servicios) cuando no son atendidas por la Administración o por el Mercado, o no lo son en las condiciones deseadas (calidad, precio, etc.). 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. Como hemos visto, tanto organizaciones internacionales como europeas y españolas ven en la cooperativa el vehículo adecuado para poner en marcha proyectos en colaboración, por su aporte a la creación de empleo de calidad, a la inclusión social, al desarrollo sostenible, a la democracia participativa y a la innovación social.**

2.2.2.3. La calificación de las cooperativas como entidades de carácter no lucrativo y como entidades de utilidad pública, como medidas de fomento del cooperativismo.

(37) Entre las medidas de fomento del cooperativismo recoge la LCCV la posibilidad de calificar a las cooperativas que lo soliciten y cumplan los requisitos que marca la ley, como **ENTIDADES DE CARÁCTER NO LUCRATIVO a los efectos de poder beneficiarse de las ayudas que la legislación reserva a estas entidades** (art. 114). La medida, bienintencionada ha sembrado la confusión dando a entender que pueden existir cooperativas lucrativas, algo que en nuestro derecho no es posible. La cooperativa, como toda entidad mutualista, **no tiene** ánimo de lucro objetivo porque no persigue obtener beneficios en sus transacciones con sus socios, de ahí que si se generan excedentes al finalizar el ejercicio económico deban retornarse a los socios que los han generado, salvo que los socios en asamblea decidan por mayoría otro destino (art. 68.3 LCCV). Además, si la cooperativa realiza actividades propias de las sociedades mercantiles (extracooperativas) y obtiene beneficios, estos no son distribuibles entre los socios (art. 68.4 LCCV), por lo que tampoco puede decirse que persiga un **lucro subjetivo**.

(38) Sin embargo, es más frecuente en la práctica identificar las organizaciones sin fines de lucro como aquellas que persiguen **fines de interés general** (asistencia social, inclusión social, educativos, culturales, deportivos, de tiempo libre, sanitarios, cooperación al desarrollo, promoción de la acción social, defensa del medio ambiente, promoción de las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, económicas o culturales, fomento de la economía social, defensa de los principios democráticos, etc), como los recogidos en el art. 3.1 de la Ley 49/2002 de Régimen Fiscal de las Entidades sin fines lucrativos; que se financian principalmente gracias a **ayudas y donaciones**⁵, y que **no distribuyen beneficios** entre sus asociados ni en el momento de su liquidación.

5. La Ley 49/2002 contempla que las entidades sin fines de lucro puedan obtener hasta el 40% de sus ingresos totales de explotaciones económicas (art. 3.3. LRFESFL)



(39) Este tipo de organizaciones suelen adoptar la forma jurídica de **asociación o de fundación**. Pero también es frecuente la existencia de **cooperativas** creadas con estos fines. Por ello la Ley de cooperativas de 1999 (Disposición adicional primera) recogió la posibilidad de que las **cooperativas que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública o que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de personas que sufren cualquier tipo de exclusión social**, pueden solicitar y obtener la calificación como entidades sin ánimo de lucro. Posibilidad que la legislación valenciana incorporó a partir de 2003. Para ello las cooperativas **deben recoger en sus estatutos**:

- a. Que los resultados obtenidos (excedentes o beneficios) **no se distribuyan entre los socios**, sino que se dediquen a la consolidación y mejora de la función social de la cooperativa;
- b. Que las aportaciones de los socios al capital social (obligatorias o voluntarias) **no devenguen interés alguno**, sin perjuicio de su actualización, mientras que la LC si permite el cobro del interés legal del dinero.
- c. Que las personas socias y trabajadoras de la cooperativa **no perciban en concepto de anticipo o de salario más de 175% del salario medio del sector**.

(40) Las cooperativas que cumplan los anteriores requisitos podrán ser consideradas por las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana como entidades sin ánimo de lucro a todos los efectos (art 114.5 LCCV), pero **no a efectos fiscales**, porque la fiscalidad de estas cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro seguirá siendo la propia de las cooperativas (Disposición adicional 9ª LC).

(41) Otra medida de fomento de las cooperativas que contempla la LCCV en su art. 115 es la posibilidad de solicitar a la administración competente su reconocimiento como **ENTIDADES DE UTILIDAD PÚBLICA**. Sin embargo, al no regular en qué casos puede solicitarse la calificación, ni a través de qué procedimiento, la medida resultaba estéril. Por otra parte, al no contemplar la legislación cooperativa estatal esta posible calificación,

tampoco podemos aplicar supletoriamente sus normas (art. 149.3 CE).

(42) El citado art. 115 LCCV toma como referencia la legislación vasca de cooperativas, pero en esta sí se han regulado los requisitos para poder ser declarada cooperativa de utilidad pública, los beneficios que le puede reportar (gozarán de exenciones, bonificaciones, subvenciones y demás beneficios de carácter económico, fiscal y administrativo); el procedimiento para su declaración, y la revocación y pérdida de esta condición (Decreto 64/1999). Los **requisitos** que se exigen en la legislación vasca para poder ser declarada cooperativa de utilidad pública son:

- a. Que sus **finés estatutarios** tiendan a promover el interés general y sean: asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos y de investigación, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, defensa del medio ambiente, fomento de la economía social, fomento de la paz social y ciudadanía o cualesquiera otros de naturaleza análoga.
- b. Que **carezcan de ánimo de lucro**;
- c. Que se encuentren **inscritas en el Registro** de Cooperativas y en funcionamiento ininterrumpido durante al menos **los dos años anteriores** a la presentación de la solicitud de declaración;
- d. Que, en el caso de ser titular, directa o indirectamente de **participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles**, acrediten que dicha titularidad coadyuva al mejor cumplimiento de sus fines.

(43) En definitiva **la calificación de una entidad como de utilidad pública requiere principalmente perseguir un fin de interés general (no limitado al interés de sus socios) y carecer de ánimo de lucro** en los términos previstos en el artículo 114 LCCV.



(44) Llegados a este punto nos interesa clarificar cuáles son las áreas de colaboración público-cooperativa entre las entidades locales y las cooperativas para el desarrollo de proyectos concretos en los que se creen viviendas e infraestructuras de servicios complementarias. **Para ello debemos responder a la pregunta de cuáles son las competencias concretas de los Ayuntamientos con el fin de conocer las vías de colaboración.** Por último, se darán a conocer una amplia variedad experiencias que pueden servir de referencia a los proyectos que, desde la Generalitat y desde el sector cooperativo, se pueden poner en marcha.

3.1. ¿Cuáles son las competencias de una Entidad local?

3.1.1. Delimitación competencial en la CE.

(45) El punto de partida en la delimitación competencial entre Estado y comunidades autónomas lo marca la CE a pesar de que ésta no realiza ninguna asignación directa entre ellas al fijar solamente un reparto competencial básico (arts. 148 y 149), y no hace referencia alguna a las entidades locales. El sistema articulado por la Constitución delimita las competencias que le corresponden de modo exclusivo al Estado y que, en principio no pueden pertenecer a las comunidades autónomas a no ser que se utilice la delegación por Ley Orgánica recogida en el art. 150.2 CE

De una lectura combinada de los arts. 148 y 149 en relación con el art. 150 CE se puede observar que en realidad existe un sistema de triple lista: a) las competencias exclusivas del Estado, b) las que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas y c) las demás competencias, en cuanto que, la “**facultad**” o la “**materia**” no mencionada expresamente como exclusiva del Estado, puede ser asumida por las comunidades autónomas en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3 CE; este precepto señala que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución Española podrán corresponder a las comunidades autónomas, si así lo establecen sus propios estatutos⁶.

(46) Desde un punto de vista territorial, la CE delimita el Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas (art. 137) declarando que todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, lo que viene garantizado por el art. 140, a lo que se añade la exigencia del art. 142 por el que se obliga a que dispongan de los medios suficientes para el desempeño de las funciones atribuidas, para lo cual se nutrirán de sus propios recursos y de la participación en los del Estado y las comunidades autónomas.

(47) Por todo ello, y con el fin de conocer exactamente las competencias de los municipios debemos acudir no solo a la normativa estatal sino también a la propia autonómica, y concretamente en la Comunitat Valenciana a la **Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV).**

La razón es que la CE no determina, como hemos señalado anteriormente, cuáles son las competencias de los municipios pues solo realiza un reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas (arts. 148 y 149). Así, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1), mientras que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en relación con las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local (art. 148.1).

La Comunitat Valenciana, tras la reforma de su Estatuto de Autonomía por la LO 1/2006, ha asumido **la competencia exclusiva en régimen local respetando las normas básicas dictadas por el Estado** (art.49.1.8ª EACV). Por lo tanto, para conocer las competencias que corresponden a los municipios debemos tener en cuenta la **Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local**, (LBRL), y la **Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV).**

3.1.2. Marco estatal.

(48) La **LBRL** diferencia entre **competencias propias de los municipios, competencias atribuidas por delegación, y otras competencias** (vid. Sentencia

6. Por todo ello, los estatutos de autonomía son las normas que deberán fijar las competencias, tal y como señaló en su momento la STC 76/1983, de tal forma que, si no existe asunción expresa de **competencias** por parte de una comunidad, no podrá decirse que la competencia le corresponde, a no ser que le haya sido transferida o delegada por el Estado. Lo que significa que la **materia** por tanto no es exclusiva del Estado, sino **solo las facultades**, es decir, la parte concreta de la competencia por la que se acciona una determinada potestad.

41/2016, de 3 de marzo, del Tribunal Constitucional) que pueden ejercerse, bajo ciertas condiciones, como prevé el art. 7.4, si no ponen en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda local y no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio por otra administración pública. En el mismo texto se fijan las materias que son de competencia propia de los municipios (art. 25.1), aunque la determinación de estas deberá fijarse por ley (art. 25.3). Sin embargo, la norma concreta algunos servicios que deberán prestar los municipios (art. 26.1) y otros que se deberán prestar bajo la coordinación de la diputación provincial o entidad equivalente (art. 26.2). Por último, contempla que tanto el Estado como las comunidades autónomas puedan, en el ejercicio de sus respectivas competencias, delegar en los municipios el ejercicio de estas (art. 27).

(49) El régimen jurídico aplicable a la relación de materias de competencia municipal fue modificado con la **promulgación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)** en aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales de acuerdo con el mandato dado por la Ley Orgánica 2/2012.

El objetivo de la LRSAL fue el de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio “una administración, una competencia” de tal forma que se evitaban los problemas de los solapamientos de competencias entre administraciones, racionalizar la estructura organizativa, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada. Esta norma enumera un listado de materias en que los municipios deberán ejercer competencias propias, fijándose una reserva formal de ley para su determinación, y un conjunto de garantías para su concreción y ejercicio. Las entidades locales ya no podrían asumir competencias no atribuidas por ley y para las que no contaran con financiación adecuada. Se mantuvo la cláusula genérica del art. 1.1 de la LBRL, y se acotaron las competencias propias y las delegadas, reduciendo las competencias mínimas en servicios obligatorios. Con esta norma se eliminó el art. 28 sobre competencias o actividades complementarias y se mantuvo el sometimiento, del ejercicio de las

competencias distintas de las propias y delegadas, al principio de **sostenibilidad financiera y a la inexistencia de solapamiento con otra administración**.

Entre otras medidas, se **suprimieron** algunas competencias como, mataderos y defensa de usuarios y consumidores (D.T.3 LRSAL) y la participación en la gestión de la atención primaria (DT 1 LRSAL).

Se redujeron las competencias en prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, al limitarse a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social (art. 25.2. LBRL y Disposición transitoria 2ª LRSAL). En materia de educación (art. 25.2.n LBRL y Disposición adicional 15ª LRSAL) hay cambios de matiz en algunas competencias; y **como novedades se incorporan**, el comercio ambulante (art. 25.1.i) y la conservación y rehabilitación de la edificación (art. 25.2.a).

Las competencias municipales en las anteriores materias se deben concretar por ley como vimos, y en este proceso exige la LRSAL que previamente, se evalúe la conveniencia de la implantación de servicios locales, conforme a los principios de **descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera (art. 25.3 LBRL)**.

(50) El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, **puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal** en los términos previstos en el art. 25.1 LBRL. En todo caso, el municipio, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, ejercerá como competencias propias en las siguientes **materias** que enumera el art. 25.2 LBRL:

- a. Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b. Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c. Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d. Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e. Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f. Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g. Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h. Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i. Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j. Protección de la salubridad pública.

k. Cementerios y actividades funerarias.

l. Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m. Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n. Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ. Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

o. Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.

(51) El art. **26 LBRL** concreta el alcance de las **competencias que, en todo caso, deberán prestar los municipios por sí, o asociados:**

a. En todos los municipios se deberá prestar el servicio de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

b. Si la población es superior a **5.000 habitantes**, además tendrá las competencias referidas a parques públicos, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

c. En los Municipios con población superior a **20.000 habitantes**, además tendrá competencias relativas a protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d. En los municipios con población superior a **50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

e. En los municipios con población inferior a **20.000 habitantes** será la Diputación provincial o entidad equivalente (art. 26 LBRL) la que coordinará la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público.

3.1.3. Ámbito autonómico.

(52) La LRLCV completa lo establecido en normas básicas para el desarrollo de las competencias de las entidades locales para la creación y prestación de servicios públicos. En el **art. 33 recoge** las competencias del municipio en los mismos términos que la legislación estatal y con unas mínimas diferencias, por una parte, incluye de manera expresa las competencias sobre recogida y gestión de animales vagabundos y abandonados, gestión y adjudicación de pastos, gestión y mantenimiento de infraestructura y servicios comunes de interés agrario, a través de los Consejos Locales Agrarios. A esta norma se añade lo previsto en el art. 34 sobre los servicios mínimos obligatorios, fijando como mínimos en todos los municipios la prestación de los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua de consumo humano, alcantarillado acceso a núcleos de población, pavimentación de vías públicas, control de alimentos y bebidas y agencia de lectura. Tras esta enumeración, identifica los mínimos obligatorios según el volumen de población que tenga, y siempre en los términos de la LBRL.

(53) Pero junto a la normativa reguladora de la LRLCV encontramos legislación sectorial autonómica en la que se regulan las **competencias delegadas en los municipios**. Destacamos:

- ~ Legislación en materia de **servicios sociales** contenida en la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana y en la Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad.
- ~ En materia de **sanidad**, Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad.
- ~ En materia de **Defensa de Consumidores y Usuarios**, la Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad.

~ En el ámbito de la **juventud**, se regulan sus competencias a través de la Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad.

~ Las competencias en **educación mencionadas** en el art. 25 LBRL seguirán siendo competencia del municipio a tenor de lo dispuesto en la LRSAL, LBRL, LRLCV y Ley Orgánica de Educación.

~ Con relación al **medio ambiente**, su régimen jurídico aplicable se fija en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana y Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.

~ En materia de **violencia de género**, la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana prevé con carácter general, que las competencias les corresponden a las AAPP de la Comunitat Valenciana.

~ Por último, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, **Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana**.

(54) Finalmente, conviene destacar que, **las competencias distintas de las propias y de las delegadas** no precisarán ser atribuidas ni por el Estado ni por las CCAA y se podrán ejercitar por las entidades locales únicamente si concurren los siguientes requisitos tal y como señala el art. 7.4 LRBRL: a) que **no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera** del conjunto de la Hacienda municipal y **se cumplan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**, y b) que no se incurra en un **supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública**. Para su ejecución el ayuntamiento necesitará obligatoriamente de dos informes previos, de la comunidad autónoma en el que señale la ausencia de duplicidades, y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de dichas competencias⁷.

7. Para el desarrollo de las competencias atribuidas por delegación se aprobó la Orden 1/2015, de 26 de mayo, conjunta de la Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, y de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula el procedimiento para la obtención de los informes preceptivos previstos para acreditar la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Posteriormente se aprobó el Decreto ley 4/2015, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se establecen medidas urgentes derivadas de la aplicación de las disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la LRSAL, relativa a la educación, salud y servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

En esta tabla, que presentamos a continuación, tratamos de ofrecer una **visión global de las competencias** de los ayuntamientos reguladas por la LRBRL y LRLCV junto a los servicios mínimos obligatorios que deben prestar las mismas, lo que nos servirá para identificar las **competencias** con que cuentan las mismas y, por tanto, **cuáles pueden ser objeto del proyecto** que estamos analizando, lo que deberemos someter a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera:

COMPETENCIAS	LBRL (ART. 25)	SERVICIOS MÍNIMOS (ART 26) LBRL OBLIGATORIOS (ART. 26) LBRL	SERVICIOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS LRLCV
Urbanismo	Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.		
Medioambiente urbano	Parques y jardines públicos	Población superior a 5000 habitantes	Población superior a 5000 habitantes
	Gestión de los residuos sólidos urbanos		Población superior a 5000 habitantes
	Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas		Población superior a 50.000 habitantes
Gestión del agua	Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales	Todos los municipios	
Gestión de infraestructuras	Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad	Todos los municipios	
Servicios sociales	Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.	Población superior a 20.000 habitantes	Ley 3/2019, de 18 de febrero Ley 11/2003, de 10 de abril
Seguridad Pública	Policía local	Población superior a 20.000 habitantes	Población superior a 5000 habitantes
	Protección civil		Población superior a 20.000 habitantes
	Prevención y extinción de incendios	Población superior a 20.000 habitantes	Población superior a 20.000 habitantes
Tráfico/movilidad	Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.		
	Transporte colectivo urbano	Población superior a 50.000 habitantes	Población superior a 50.000 habitantes

Turismo	<i>Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local</i>		
Comercio y consumo	<i>Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante</i>		Población superior a 5000 habitantes
	<i>Consumo, asesoramiento e información</i>	Desaparece. Pero sí que se podría delegar (LRSAL).	Población superior a 20.000 habitantes
Salubridad	<i>Protección de la salubridad pública</i>		
Actividad funeraria	<i>Cementerios y actividades funerarias</i>	Todos los municipios	
Actividad física y deportiva	<i>Promoción del deporte y de ocupación del tiempo libre</i>		
Instalaciones deportivas	<i>Gestión instalaciones deportivas</i>	Población superior a 20.000 habitantes	Población superior a 20.000 habitantes
Cultura	<i>Promoción de la cultura y equipamientos culturales</i>		
Bibliotecas	<i>Gestión bibliotecas públicas</i>	Población superior a 5000 habitantes	
Educación	<i>Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.</i>	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación	
Juventud	<i>Actuaciones en materia de juventud</i>		Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad
Tecnologías de la información y Comunicación (TICs)	<i>Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones</i>		
Políticas de igualdad	<i>Actuaciones de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres</i>		
Políticas contra la violencia de género	<i>Actuaciones contra la violencia de género</i>		



(55) Podemos concluir en este caso, que, a la vista del régimen jurídico vigente y del objeto de estudio en esta guía, las entidades locales tienen amplias competencias fijadas por la LBRL y por la LRLCV. En particular, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las AAPP mientras las CCAA podrán asumir competencias en relación con las funciones de la administración del Estado sobre las corporaciones locales y siempre que dicha transferencia este autorizada por ley.

La Comunitat Valenciana, tras la reforma de su Estatuto de Autonomía por la LO 1/2006, ha asumido la competencia exclusiva en régimen local respetando las normas básicas dictadas por el Estado (art.49.1.8ª EACV).

La LRLCV (art. 34) fija los servicios mínimos obligatorios en todos los municipios la prestación de los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua de consumo humano, alcantarillado acceso a núcleos de población, pavimentación de vías públicas, control de alimentos y bebidas

y agencia de lectura. Tras esta enumeración, identifica los mínimos obligatorios según el volumen de población que tenga, y siempre en los términos de la LBRL.

En relación a las competencias distintas de las propias y de las delegadas no precisarán ser atribuidas ni por el Estado ni por las CCAA y se podrán ejercitar por las entidades locales únicamente si concurren los requisitos regulados en el art. 7.4 LRBRL, por una parte, que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y se cumplan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y por otra, que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública.

Por último, hemos destacado en la tabla anterior en negrita aquellas competencias que pueden ser incorporadas al desarrollo del proyecto de colaboración público-privada indicando su homónima en la legislación autonómica valenciana.





Andrea Leopardi. Unsplash.



3.2. Experiencias de colaboración público-cooperativa en el ámbito local.

(56) En este apartado vamos a dar a conocer algunas experiencias que, a título de ejemplo reflejan claramente, cómo es posible la colaboración público-cooperativa para atender necesidades sociales como el alojamiento, el empleo, la educación, los servicios sociales y otros servicios públicos en el ámbito local, necesarios para el bienestar de las personas.

Hemos estructurado estas experiencias en seis categorías, atendiendo a los diversos ámbitos de actuación en los que se han generado. Así, distinguimos entre experiencias en las que las entidades públicas locales han colaborado: en la aproximación y activación de grupos de emprendedores cooperativos (3.2.1); con apoyo técnico para la creación y gestión de cooperativas (3.2.2); con apoyo institucional, bien facilitando suelo o edificaciones (3.2.3), o apoyando la creación y gestión de servicios complementarios (3.2.4); con apoyo económico e incentivos (3.2.5), o llevando a cabo procesos de cogestión municipal y cooperativa (3.2.6).

EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-COOPERATIVAS
ÁMBITOS DE ACTUACIÓN
3.2.1. Aproximación y activación de grupos de emprendedores cooperativos
3.2.2. Apoyo técnico para la creación y la gestión cooperativa
3.2.3. Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de viviendas e infraestructuras a través de la facilitación de suelo y edificaciones
3.2.4. Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de servicios públicos
3.2.5. Apoyo económico e incentivos para la creación y la gestión cooperativa
3.2.6. Cogestión municipal y cooperativa

3.2.1. Aproximación y activación de grupos de emprendedores cooperativos

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA- COOPERATIVA
Aproximación y activación de grupos de emprendedores cooperativos	~ Organización de actividades de divulgación, sensibilización y formativas sobre cooperativismo y líneas de desarrollo ~ Mesa de participación social para abordar necesidades de interés general a través de una cooperativa



3.2.1.1. Organización de actividades de divulgación, sensibilización y formativas sobre cooperativismo y sus líneas de desarrollo

(57) El ayuntamiento, en el marco de sus competencias, organiza o colabora con la organización de actividades de divulgación, sensibilización y/o formación en el ámbito del cooperativismo y sus líneas de desarrollo para la promoción económica local orientada a resolver las necesidades y aspiraciones socioeconómicas y políticas del municipio.

La celebración y apoyo institucional de estas actividades, tales como charlas informativas, jornadas, seminarios y talleres formativos y otros eventos colectivos, en todos los ámbitos de actuación de la economía social y cooperativa, suelen desarrollarse **alineadas a las necesidades de la ciudadanía**: el empleo digno, emprendimiento sostenible, prestación de servicios de interés público, desarrollo de infraestructuras habitacionales, educativas o servicios sociales, optimización de la actividad agroalimentaria, desarrollo local para fijar población al territorio, ahorro energético y energías limpias, entre otras muchas. La organización de estas actividades divulgativas y formativas en el **ámbito cooperativo**, además de estar vinculadas a **la promoción económica y el empleo**, puede enmarcarse en las políticas de participación ciudadana, para fomentar un modelo que favorece la **implicación ciudadana en el desarrollo local** que, a través del cooperativismo, permite contribuir a la producción y gestión comunitaria de los bienes y servicios básicos de interés general.

En general, estas actividades suelen atender **a dos grandes objetivos**, por una parte, abordar la **divulgación y sensibilización general**, sirviendo de punto de encuentro y conocimiento de líneas de desarrollo cooperativo, y facilitando la agrupación con otras personas interesadas; y por otra parte, **generar formación básica** para el empoderamiento de las personas interesadas, sirviendo de antesala para la agrupación de personas promotoras constituyentes de una cooperativa (*protocooperativas*). Con ello, estas actividades pueden llevarse a cabo:

~ A **iniciativa propia**, asumiendo de **manera directa** la organización y coordinación de las actividades, o **indirectamente**, contratando a entidades especializadas o a personas expertas en cooperativismo en un sector de actividad determinado (*Jornadas Construint i Alimentant Alternatives* del Ayto. Castelló de la Plana).

~ **Colaborando con iniciativas de fomento, difusión y formación del cooperativismo, organizadas por otras instituciones y organismos públicos**, como la Diputación Provincial (Juntas Mejor de la Diputación de València), la Comunidad Autónoma (Red AMES valenciana o la *Xarxa d'Ateneus Cooperatius* catalana) o la Universidad (IUDESCOOP)

~ **Colaborando con las iniciativas de las diferentes entidades asociativas especializadas** en fomento del cooperativismo, como las federaciones de cooperativas (FEVECTA o FECOVI), o asociaciones de entidades de la economía social y solidaria (REAS *País Valencià*).

En general, este modelo de colaboración municipal consiste en asumir las necesidades logísticas, económicas e institucionales, tales como la cesión de espacios en los que se desarrolla la actividad, la dotación económica para sufragar gastos, el apoyo técnico en la difusión y organización de la jornada o eventos, así como el respaldo de las autoridades municipales, entre otras necesidades.

Entre los programas que han realizado diferentes municipios se encuentran: sesiones informativas y formativas sobre la creación de empresas de economía social, como el programa de *Ribera Activa't* (Alberic), talleres de creación de empresas de economía social (Alicante), formación básica en economía social (Almussafes), cursos sobre cooperativismo (Aras de los Olmos), *mentoring* para emprendedores (Benicarló), difusión por las redes sociales de las iniciativas que llegan desde la Generalitat en materia de economía social (Soneja). A su vez, en Quart de Poblet organizan charlas grupales dirigidas a asesores del municipio para formarles en como asesorar en materia de entidades de economía social, y tienen un módulo de cooperativas

en la formación ocupacional. En Montesa, en los últimos años han organizado una jornada sobre regulación y fomento de la economía social en la Comunidad Valenciana, a través de la Universitat de València, otra sobre transformación digital en la economía rural y una jornada de empresas de economía social. Al igual ocurre con el Ayuntamiento de Castellón, que organiza el ciclo de jornadas *Construint i Alimentat Alternatives*, sobre agroalimentación sostenible, vivienda digna y cooperativa y ciudad más justa. Finalmente, hay que destacar el municipio de Burjassot, en el que se desarrollan numerosas actividades dirigidas a fomentar el cooperativismo y la economía social, celebrando al menos cuatro eventos anuales. Entre algunas de las iniciativas que han organizado deben señalarse: formación exclusiva para el fomento del cooperativismo para emprendedores y en módulos de formación profesional (FP), y jornadas de asesoramiento para profesionales del sector (gestorías, notarías, técnicos de empresa, técnicos de desarrollo local...).

3.2.1.2. Mesa de participación social para abordar necesidades de interés general a través de una cooperativa

(58) El ayuntamiento, en el marco de sus competencias, puede generar un **espacio de participación** para trabajar cuestiones de carácter sectorial, abierto a los agentes y a todas aquellas personas interesadas en una temática determinada e interesante para impulsar desde el modelo cooperativo. Por lo que organiza y dinamiza una **mesa de participación cooperativa**, para abordar la solución a una necesidad de interés general articulada a través del cooperativismo, por ejemplo, una mesa de vivienda cooperativa en cesión de uso. Esta mesa puede estar **participada por grupos interesados en impulsar**

nuevos proyectos de vivienda cooperativa en el municipio, por entidades asociativas y empresariales del entorno vinculadas a la temática a resolver (sector cooperativo, sector de la vivienda, colectivos sociales) y por entidades del sector expertas en la fórmula de desarrollo (federaciones de cooperativas).

En este sentido, un ejemplo de interés es la Mesa de Vivienda Cooperativa creada por el Ayuntamiento de Sevilla o la desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona, como un grupo de trabajo dentro del Consejo de la Vivienda Social de la ciudad. Este espacio ha sido fundamental para establecer un diálogo entre la Administración y las entidades del sector, que ha permitido discutir y trabajar conjuntamente las concreciones de la política de vivienda impulsada por el consistorio en este campo (La Dinamo y La Col, *Mesures de support a l'abast dels governs locals. Impulso de les cooperatives d'usuàries d'habitatge. Per a una política pública cooperativa d'accés a l'habitatge a Catalunya*, 2019 p.110).





3.2.2. Apoyo técnico para la creación de cooperativas

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA- COOPERATIVA
Apoyo técnico para la creación y la gestión cooperativa	~ Apoyo técnico especializado para la creación de cooperativas de viviendas. ~ Impulso municipal de incubadoras de emprendimiento cooperativo local.

3.2.2.1 Apoyo técnico especializado para la creación de cooperativas de viviendas

(59) El ayuntamiento fomenta la creación de cooperativas de viviendas a través de ayudas para **sufragar los costes de asistencia técnica especializada**, o bien, **asumiendo la prestación de servicios de orientación, información, formación y/o acompañamiento técnico especializado**, prestados a través de entes públicos o delegando la prestación a otras entidades especializadas, tales como las organizaciones asociativas del cooperativismo.

Entre las **experiencias de ayuntamientos** españoles en este modelo, destaca la reciente iniciativa, Cohabita Rivas, del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, un proyecto innovador para el fomento y el acompañamiento de **cooperativas residenciales sénior**. Estas cooperativas desarrollan una fórmula habitacional ligada a una serie de servicios socio asistenciales para personas mayores, con el ánimo de conseguir un envejecimiento activo; un modelo conocido como de viviendas colaborativas o cohousing sénior cooperativo. Este proyecto pionero en España, se ha puesto en marcha a través su empresa municipal de vivienda (EMV Rivas) en colaboración con una serie de entidades y cooperativas especializadas en el acompañamiento de comunidades autogestionadas de mayores (JUBILARES, Microurbanía, Asociación de Ingenieros de Caminos Senior Plus y del Grupo Cooperativo Tangente). La entidad local asume los costes del apoyo técnico en el proceso de co-diseño participativo de la comunidad, además contempla la cesión del derecho de superficie de diversos solares públicos para las cooperativas que surjan de esta iniciativa; incorporando de este modo, apoyo municipal técnico y financiero en

el proceso de construcción de estas cooperativas y en el co-diseño de los inmuebles que se están desarrollando en la actualidad. En una línea similar, el programa Cohabita del gobierno autonómico balear, desarrollado a través de su instituto de vivienda (IBAVI), ofrece el derecho de superficie de suelos públicos junto a un proyecto arquitectónico a implementar, a **cooperativas para la autopromoción de vivienda protegida en cesión de uso**. Con ello, IBAVI ha asumido los costes arquitectónicos en el desarrollo de 5 solares licitados hasta la fecha, además de estar impulsando la implicación de los ayuntamientos para llevar a cabo Cohabita en suelo municipal.

En el **contexto internacional**, destaca la incorporación del derecho a la autopromoción de la Ley sobre vivienda y planificación (2016) de Inglaterra y Gales, por el cual las administraciones locales tienen el deber legal de mantener **un registro de grupos** que quieran construir sus propias casas, en terrenos públicos o privados, e incorporarlos a la **planificación local** (Baiges, C., Ferreri, M. y Vidal, L 2019, *Polítiques de referència internacionals per a la promoció d'habitatge cooperatiu d'usuaris*, p.16-35).

En el gobierno local de Viena (Austria), los denominados *Gebietsbetreuung*, equipos multidisciplinares creados y designados por el Ayuntamiento, actúan como **coordinadores municipales de las necesidades de las personas habitantes** que, entre otras funciones, ayudan a relacionar los grupos con los equipos técnicos especializados en poner en marcha cooperativas. En estos programas austríacos de apoyo municipal, el soporte técnico a cooperativas consiste en la **orientación y facilitación de trámites administrativos**, sobre todo en el complejo proceso de solicitud de

ayudas financieras para cooperativas de viviendas y otros promotores sociales. En promociones de vivienda asequible de mayor tamaño, se presta apoyo técnico para resolver cuestiones urbanísticas relacionadas con la movilidad y la disposición de espacios comunitarios abiertos a su entorno.

En la ciudad de Nueva York se ofrecen programas de **formación para la gestión de los proyectos de vivienda**, entre los que se incluye la fórmula cooperativa. De forma similar ocurre, en Almere (Países Bajos) que ofrece un **punto de asesoramiento para la autopromoción de vivienda**, no siendo exclusivo para cooperativas (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019.).

De una forma distinta encontramos este modelo en otros países, donde el apoyo técnico lo ofrecen directamente **profesionales independientes, reconocidos por la Administración**. En Quebec (Canadá), el consistorio distingue y reconoce a los Grupos de Recursos Técnicos (GRT), tras comprobar que cumplen ciertos requisitos técnicos. La remuneración de estos GRT se encuentra limitada por la Administración y es asumida por la cooperativa, que puede solicitar una subvención para cubrir estos costes. De forma similar, en Uruguay la ley regula los llamados Institutos de Asistencia Técnica (IAT), equipos multidisciplinares sin ánimo de lucro. Los grupos constituyentes de cooperativas que optan a solares y créditos públicos tienen que acudir y contratar a un IAT, que tienen limitado el coste de sus servicios hasta un máximo del 5% del valor total del proyecto (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Otro ejemplo relevante es el caso de Inglaterra, donde se han creado los llamados *Community-led Housing Hubs*. Son **agencias de asesoramiento y acompañamiento a nuevos proyectos de vivienda comunitaria** financiadas a través de los gobiernos locales y del fondo estatal *Community Housing Fund (Community-led Housing)*; proyectos comunitarios que pueden optar, además, de ayudas para la asistencia técnica, estudios de viabilidad y apoyo en la búsqueda de suelo (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Referencias de interés:

~ Cohabita Rivas:

<https://emvrivas.com/cohabita-rivas/>

~ Cohabita Baleares:

<https://drive.google.com/file/d/10Ur33XoUfzTY6RcOdf3aAOSaqZxLZNV/view>

http://www.conselldeivissa.es/portal/p_20_contenedor1.jsp?contenido=15227&tipo=8&seccion=s_fnot_d4_v1.jsp&nivel=1400&language=es

3.2.2.2. Impulso municipal de incubadoras de emprendimiento cooperativo local

(60) El ayuntamiento fomenta la creación de cooperativas, a través de su colaboración económica y/o gestión de la prestación de un **servicio integral de asesoramiento, mentorización, formación, cesión de espacios y acompañamiento** a emprendedores sociales dispuestos a poner en marcha cooperativas y otras entidades de la economía social. La prestación de este servicio integral se realiza directamente y/o a través de la contratación o colaboración con entidades cooperativas especializadas, desarrollando incubadoras, viveros o lanzaderas de proyectos cooperativos y otras empresas de la economía social.

En este modelo se encuentran **ayuntamientos que gestionan directamente** este servicio integral para el grupo emprendedor cooperativo, como el Vivero Municipal de Cooperativas del Ayuntamiento de Paterna (València), que ofrece espacios y su manutención gratuitos, acceso a asesoramiento y formación, con la colaboración de entidades especializadas (FEVECTA y Cooperativa Florida Universitaria), facilitación de trámites administrativos y una línea de financiación blanda de hasta 25.000€, con el apoyo de la Cooperativa Caixa Popular. En una línea similar, se encuentra el programa público Punt Coop del Ayuntamiento de Cardedeu (Barcelona) o la Lanzadera de Proyectos de economía social y solidaria del Ayuntamiento de Mataró, que incorpora mentorización y eventos de visibilidad para los

proyectos. En la prestación de consistorios catalanes, cabe destacar la **colaboración autonómica** a través de los Ateneus Cooperatius. Una red de 14 ateneos y más de 360 entidades públicas y privadas articuladas por toda la comunidad, encargados de dinamizar y crear relaciones socioeconómicas colectivas, democráticas, justas y solidarias, y contribuir al fortalecimiento y el crecimiento de la actividad económica, además de la creación de puestos de trabajo de calidad, a través de la economía social y solidaria.

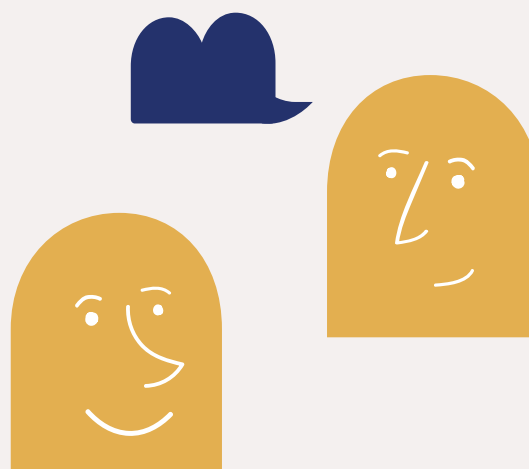
Por otra parte, diversos **ayuntamientos gestionan indirectamente** a través de la agencia de desarrollo local y mediante la **contratación de una empresa especializada**, la dinamización, asesoramiento y el acompañamiento de sus espacios para emprendedores, entre los que se incluyen las fórmulas de la economía social y cooperativa. En esta línea de desarrollo del modelo, destacan los espacios de emprendedores públicos de los Ayuntamientos de Alicante, Mutxamel, Petrer y Elda, que son gestionados por la cooperativa especializada en gestión de espacios de trabajo compartido o coworking, Genión Coop.V. Esta empresa cooperativa desarrolla dinámicas para la innovación social, la creatividad y la aceleración empresarial en estos espacios municipales. Cabe destacar como otros **ayuntamientos desarrollan sus espacios de emprendimiento cooperativo o coop-working**, a través de **convenios de colaboración económica** con entidades especializadas que gestionan este servicio integral

Este es el caso del Ayuntamiento de Castellón de la Plana, que colabora económicamente con la Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FEVECTA), que desarrolla y gestiona una incubadora denominada **Betacoop**. Ésta es la primera cooperativa de emprendedores existente en la Comunidad Valenciana, que está integrada por FEVECTA y grupos de emprendedores que quieren testar sus empresas bajo las fórmulas jurídicas propias de la economía social.

Su puesta en marcha se inicia en el año 2016, cuando FEVECTA hace una propuesta de trabajo al Ayuntamiento de Castellón para llevar a cabo la creación y gestión de Betacoop, un espacio de emprendedores organizado a través de la figura jurídica de cooperativa. Al año siguiente, ambas entidades firmaron un convenio de colaboración para el impulso de esta incubadora cooperativa, donde el Ayuntamiento se comprometía a realizar una aportación económica durante tres años y ceder un espacio de trabajo en el centro CIES (Centro de Innovación, Energía y Sostenibilidad) de Castellón. En el año 2020, la colaboración se ha renovado con una aportación económica por parte del Ayuntamiento de 10.000€, además de mantener la cesión de los espacios para seguir desarrollando su actividad. Con el apoyo a esta “cooperativa de cooperativas” mediante las ayudas económicas y cesión de espacios, este Ayuntamiento pretende incentivar el emprendimiento local desde un entorno protegido, viable y cercano.

Referencias de interés:

- ~ Sitio web de los Ateneus Cooperatius:
<https://aracoop.coop/ateneus-cooperatius>
- ~ Sitio web de Betacoop:
www.beta.coop





Koymei Kong. Pexels.



Kaboompics. Pexels

3.2.3. Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de viviendas e infraestructuras a través de la facilitación de suelo y edificaciones

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA- COOPERATIVA
Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de viviendas e infraestructuras a través de la facilitación de suelo y edificaciones	~ Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas para desarrollar promoción y gestión vivienda/alojamiento asequible de protección pública. ~ Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas para desarrollar centros ocupacionales para personas con diversidad funcional. ~ Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas de enseñanza para albergar centros educativos. ~ Rehabilitación del parque de viviendas existente a través de cooperativas de viviendas. ~ Apoyo en la movilización de suelo privado a través del derecho de tanteo y retracto y de adquisición preferente ~ Reservas de suelo o de viviendas para cooperativas en nuevos desarrollos urbanos o nuevas promociones. ~ Venta de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas de viviendas para desarrollar promoción y gestión vivienda asequible a cooperativas en condiciones ventajosas basado en criterios de sostenibilidad social, medioambiental y económica.

3.2.3.1. Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas para desarrollar promoción y gestión vivienda/alojamiento asequible de protección pública

(61) El ayuntamiento toma la iniciativa de **facilitar el desarrollo de viviendas de protección pública, cediendo suelo y/o inmuebles públicos a cooperativas de viviendas** y otras entidades privadas, sin perder la titularidad municipal del suelo. Con ello, las cooperativas cesionarias asumen toda la actividad de promoción inmobiliaria y construcción, así como la posterior conservación, gestión y explotación de las viviendas, zonas comunes y los servicios complementarios que pudieran proyectarse. Transcurrido el período de explotación del derecho de superficie, en un plazo fijado generalmente entre los 75 y los 95 años, el suelo y la edificación revierten al patrimonio público.

En el territorio español, varias corporaciones locales han desarrollado este **modelo dirigido a cooperativas en los últimos años**, a través de **cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso**; destacando la pionera iniciativa del **gobierno local de Barcelona** que, desde 2016, ha adjudicado diez solares y un edificio público

para el desarrollo de un total de 248 viviendas cooperativas, esperando alcanzar en el año 2025, un parque público-cooperativa de más 380 viviendas. En la Comunidad Valenciana, desde la Administración Autonómica se está impulsando este modelo de movilización de suelo público para desarrollo de vivienda asequible y promoción del cooperativismo, planificando la cesión de 49 parcelas a cooperativas para desarrollar más de 1.588 viviendas. En la actualidad, se han licitado siete solares en diferentes municipios valencianos, a través de la *Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl* (EVha), adjudicándose cuatro de ellos, situados en Alicante, Torrent, Gandía y San Juan de Alicante, que se encuentran en la fase inicial de la promoción por parte de las cooperativas cesionarias. Por otra parte, desde diferentes Direcciones Generales de la Generalitat, en colaboración con entidades asociativas del cooperativismo y la *Universitat de València* a través de IUDESCOOP, se está fomentando y apoyando a los consistorios locales para desarrollar esta política de vivienda, infraestructuras sociales y empleo, a través del cooperativismo en el proyecto BASE VIVA. En esta línea, el **Ayuntamiento de San Juan de Alicante** ha licitado un solar de su empresa municipal de vivienda, PYCSA, para desarrollar 26 viviendas, habiendo

incorporado en los pliegos, un proyecto arquitectónico básico de la edificación, para facilitar la presentación de ofertas a las cooperativas o entidades sin fines lucrativos constituyentes de una cooperativa.

La cooperativa de viviendas en régimen de cesión de uso es un modelo muy incipiente en nuestro país, en el que la cooperativa mantiene la propiedad del inmueble, gestionando las viviendas y zonas comunes, y ésta cede el derecho de uso de la vivienda a sus socios y socias de forma indefinida o a largo plazo. Las personas socias habitantes junto a sus familias o convivientes, pueden desarrollar un proyecto vital a largo plazo sin ser propietarias de una vivienda, ya que su condición de socias de la cooperativa les concede el derecho-deber a habitar una residencia, por la que pagan una cuota o canon mensual equivalente a un “alquiler” y generalmente una aportación económica inicial, a modo de entrada, siendo ésta retornable cuando abandonan la cooperativa. Con este canon mensual la cooperativa asume los gastos de financiación de la inversión inicial (obra nueva, rehabilitación o adquisición) y los gastos de administración, mantenimiento u otros servicios disponibles.

Diversos países y gobiernos municipales desarrollan este modelo, destacando el caso de **Viena** (Austria), donde su Ayuntamiento constituyó una organización de lucro limitado para la construcción de vivienda y la renovación urbana (wohnfonds Wien) que compra solares públicos y privados para asegurar parcelas en áreas estratégicas y emitir licitaciones para la construcción de vivienda social y asequible, dirigida a promotores y cooperativas. En **Italia**, las corporaciones locales pueden usar herramientas de planificación urbana para crear zonas de vivienda asequible y social en terrenos públicos o en terrenos expropiados para desarrollar este modelo público-privado, incluyendo la fórmula cooperativa copromotora. En ambos casos, el suelo es cedido a través de un derecho de superficie, normalmente por un periodo de 99 años (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Más recientemente, la cesión de terrenos públicos empieza a utilizarse en el **ámbito municipal alemán**, por ejemplo, en Hamburgo y Leipzig. Las leyes federales

establecen un plazo mínimo de 30 años y un máximo de 99, al final del cual, si el contrato de cesión no se renueva, se contemplan compensaciones y otras condiciones favorables, como el derecho de tanteo y retracto en caso de transmisión a un tercero por parte del Ayuntamiento. En los **Países Bajos**, la mayoría de los gobiernos locales siguen un modelo de cesión de suelo por arrendamiento ilimitado (erfpacht), con un canon fijo o recalculado cada 50 o 75 años, para desarrollar vivienda sin ánimo de lucro. Recientemente, la ciudad de Ámsterdam ha seguido este modelo para impulsar cuatro promociones de vivienda cooperativa nuevas. En Quebec (Canadá), la Sociedad de Vivienda de Quebec (organismo público provincial) y las autoridades locales también pueden ceder edificios públicos residenciales a las cooperativas, durante un mínimo de 50 años, con un canon fijo (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Referencias de interés:

~ Pliego licitación suelo para cooperativas del Ayto. Barcelona:
https://contractaciopublica.gencat.cat/ecofin_pscpl/AppJava/ca_ES/notice.pscpl?reqCode=viewCn&idDoc=58594274&lawType=

3.2.3.2. Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas para desarrollar centros ocupacionales para personas con diversidad funcional

(62) El Ayuntamiento de Silla (València) cedió el **solar dotacional** sobre el que se erige el Centro Ocupacional Tola, Coop.V., una de las **primeras empresas cooperativas** de la *Comunitat Valenciana* dedicada al sector de los **servicios sociales especializados**. Desde hace más de tres décadas, esta cooperativa sin ánimo de lucro se dedica a **mejorar la calidad de vida de las personas adultas con discapacidad intelectual y a fomentar su integración social, su autonomía personal, así como su capacitación laboral mediante una atención global**, que abarca los aspectos pedagógico, terapéutico, psicosocial y sociolaboral. Inició su actividad en el año 1979 como asociación de padres y tres años más tarde, se constituyó como cooperativa de trabajo asociado. La cesión de los terrenos municipales supuso un impulso importante para esta cooperativa, que gestiona uno de

los centros ocupacionales más grandes de la Comunitat, cuya labor tiene un importante impacto social en su entorno. En la actualidad, a sus instalaciones acuden a diario 80 usuarios con diferentes grados de discapacidad intelectual que son atendidos por los 17 profesionales que integran su equipo multidisciplinar de psicólogos, fisioterapeutas, monitores y auxiliares ocupacionales. Este **centro concertado sin fines lucrativos**, se encuentra integrado en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, y mantiene suscritos diferentes **convenios de colaboración económica** con su consistorio local para desarrollar actividades para fomentar la inclusión, la vida independiente y el ocio para las personas con diversidad funcional, así como diferentes acciones para la inserción laboral de este colectivo.

Otra experiencia de **cesión de inmuebles públicos** es la cesión del Ayuntamiento de València del edificio de la Alquería Casa del *Jardiner Major Peris*, en los Jardines de Viveros de la ciudad, a la cooperativa de integración social de consumidores y usuarios sin ánimo de lucro, Cuidiscap, para desarrollar la actividad de su centro multidisciplinario de atención social para personas con diversidad funcional cognitiva y/o asociado a otras diversidades funcionales físicas o sensoriales. En este grupo de centros de integración social, se está trabajando en la puesta en marcha de **viviendas tuteladas** para generar oportunidades de vida independiente de las personas usuarias.

3.2.3.3. Cesión de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas de enseñanza para albergar centros educativos

(63) El ayuntamiento cede terrenos y/o instalaciones educativas de propiedad municipal a cooperativas de enseñanza y otras entidades sin fines lucrativos, para construir infraestructuras educativas y/o gestionarlos como centros de educación reglada concertada (escuelas de educación infantil, primaria, secundaria o formación profesional).

Las **cooperativas de enseñanza** son cooperativas de trabajo asociado (personal docente y no docente) y/o cooperativas de personas consumidoras y usuarias (padres y madres de los/as escolares) que se dedican a la realización de actividades docentes en sus distintas etapas, niveles y modalidades, mediante la titularidad o gestión de uno o varios centros de enseñanza.

Este modelo de **cesión municipal de terrenos municipales** ha sido desarrollado con frecuencia en la Comunidad de Madrid y en la Región de Murcia para la creación de centros concertados en general, incluyendo a las cooperativas. No obstante, la elevada inversión del desarrollo de una infraestructura educativa en terrenos cedidos por un largo período, frente a la vigencia de la concertación educativa de estos centros cada cuatro años, hace que la cesión de **inmuebles educativos municipales por concesión administrativa** para la gestión indirecta de los mismos sea la vía más habitual en los centros educativos cooperativos.

Entre las iniciativas destacadas, se encuentra la cooperativa valenciana, Ninos Gestión Educativa Escuelas Infantiles (E.I.), que dispone de una red de 16 escuelas infantiles en funcionamiento, repartidas por la Comunitat Valenciana y que ofrecen en conjunto más de 1.600 plazas escolares para niños y niñas entre las 16 semanas y los 3 años. En esta red de escoletas cuentan con diferentes formas de gestión con diferentes niveles de colaboración municipal: centros de su titularidad, contando con apoyo municipal a través de bonos o cheques de escolarización concedidos a las familias para la conciliación familiar; por otra parte, gestionan centros educativos de titularidad municipal por concesión administrativa; y, por último, asumen la gestión técnico-educativa de pequeños centros escolares infantiles asociados.

En este modelo de concesión administrativa de escuelas municipales cooperativas, se encuentran otros municipios como Alboraya (E.I. Patacova), Vila-real (E.I. El Solet), Alicante (E.I. Bigastrín) o el caso de la escuela intermunicipal Aldaya-Quart de Poblet, gestionada por la E.I. Cangurs.



3.2.3.4. Rehabilitación del parque de viviendas existente a través de cooperativas de viviendas

(64) El consistorio local fomenta que **edificios públicos o privados existentes, con necesidades de rehabilitación y/o mantenimiento, pasen a ser a ser rehabilitadas y gestionados en régimen de cooperativa**, por parte de sus habitantes.

En España, varias **corporaciones locales han desarrollado este modelo**, destacando la iniciativa del Ayuntamiento de Mataró (Barcelona). El consistorio mataronés, a través de Lloguem, un proyecto innovador financiado con fondos europeos impulsa la creación de una cooperativa entre los demandantes de vivienda en alquiler (**cooperativa de inquilinos**) que permita ofrecer condiciones favorables colectivas a éstos y a los propietarios de viviendas desocupadas. La cooperativa procura a sus socios y socias, el acceso a vivienda en alquiler estable y asequible, y genera unos fondos económicos suficientes para garantizar el cobro de las rentas y financiar reformas y rehabilitación de las viviendas ofrecidas por aquellos propietarios que, buscan movilizar sus viviendas con garantías y una fuente de ingresos para su adecuación. Este proyecto está impulsado por un consorcio liderado por la corporación local, formado por la Fundación Unión de Cooperadores, la Diputación de Barcelona, Salesianos Sant-Jordi-Fundación Jóvenes, IGOP-Universidad Autónoma de Barcelona y Tecnocampus. El programa incluye **incentivos a la rehabilitación, subvenciones a fondo perdido para actuaciones de eficiencia energética, una garantía absoluta de cobro por medio un fondo de garantía propio, beneficios fiscales (IBI o plusvalía) y la gratuidad del servicio de gestión del alquiler**. Con líneas de acción muy similares, el proyecto “*Omplim els buits*” están siendo desarrollado por el consistorio de pequeño municipio de Cabrils (Barcelona) contando con la colaboración de la Confederación de Asociaciones Vecinales de Cataluña (CONFAVC).

Otras entidades locales catalanas, como Sant Cugat o Barcelona, están impulsando la rehabilitación de inmuebles por medio de **masoveria urbana**, una fórmula de cesión de uso de un inmueble a través del cual la parte propietaria cede el uso temporal de un inmueble

(o una parte de este), a otra persona o una cooperativa, a cambio de que esta se responsabilice de los gastos de reforma o rehabilitación, tasas y otros gastos derivados durante un tiempo pactado. En esta línea, en el municipio de Sant Cugat del Vallès, ha cedido a una cooperativa de viviendas (Sostre Civic) en derecho de superficie el inmueble deteriorado que acogía a la antigua casa o residencia de los maestros de la escuela municipal en desuso y que había sido ocupada ilegalmente por diferentes colectivos vecinales y en defensa a la vivienda en protesta por su estado de abandono. Es destacable que las obras de rehabilitación serán llevadas a cabo por la cooperativa La Constructiva, la primera gestora de la construcción de la vivienda cooperativa sin ánimo de lucro en el entorno ibérico.

En el contexto internacional, en la ciudad de Nueva York se han impulsado programas públicos, como el *Affordable Neighborhood Cooperative Program* y el *Third Party Transfer Program*, que **apoyan a las arrendatarias de edificios públicos y privados para adquirir y gestionar su edificio en régimen cooperativo con el acompañamiento de una entidad externa**. Estos programas incluyen ayudas públicas en la rehabilitación a cambio de preservar la asequibilidad de las viviendas durante un periodo de tiempo determinado, proporcional al volumen del subsidio recibido. Estos programas acostumbran a dirigirse en edificios plurifamiliares de pequeñas dimensiones, que son muy costosos y complejos de gestionar en régimen de alquiler por parte de las agencias municipales. Algunos programas de rehabilitación y cooperativización han incluido edificios ocupados irregularmente (Baiges, Ferrer y Vidal, op.cit. 2019).

En Italia, el gobierno regional de Lacio aprobó en 1998 la ley de auto-rehabilitación (autorecupero), que propició la reconversión de uso y la rehabilitación de once edificios públicos vacíos, un edificio conventual y otros edificios privados, generándose más de 249 viviendas para el parque público residencial; en la que parte de los proyectos fueron llevados a cabo por **cooperativas de autorehabilitación**, formadas por las futuras personas socias inquilinas. La mayoría de estas experiencias, se desarrollaron en Roma y en otros centros históricos municipales, y en la mayoría de ocasiones, los edificios reconvertidos habían sido

ocupados ilegalmente durante décadas (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

En el Reino Unido, entre los años sesenta y en 2000, los gobiernos locales llevaron a cabo programas de cesión temporal de edificios públicos deteriorados, a menudo después de haber sido ocupados ilegalmente, para su **rehabilitación por cooperativas de inquilinos**, unas cooperativas mutuales conocidas como “cooperativas de corta duración” (*shortlife*). Estas tuvieron presencia especialmente en Londres, donde a mediados de los años ochenta llegó a haber 15.000 viviendas cedidas (Bowman A. 2004, *Interim spaces: reshaping London: the role of short life property, 1970 to 2000*). A pesar de que muchas se disolvieron con el paso del tiempo, una de cada cuatro cooperativas mutuales existentes actualmente tiene raíces en este modelo, que hoy gestionan edificios privados propiedad de entidades del tercer sector (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Referencias de interés:

~ Iniciativa Lloguem /Yes, we rent Mataró:
<https://www.mataro.cat/sites/lloguem>

3.2.3.5. Apoyo en la movilización de suelo privado a través del derecho de tanteo y retracto y de adquisición preferente

(65) El ayuntamiento ejerce un derecho de tanteo sobre terrenos y edificaciones en venta, en determinadas circunstancias, para ofrecerlo en condiciones favorables a cooperativas y otras entidades sin fines lucrativos.

En el ámbito de la vivienda pública, la legislación española reconoce el derecho de tanteo y retracto a la Administración, aunque no suele contemplar el derecho de preferencia en favor de cooperativas u otras entidades no lucrativas. En recientes cambios normativos, el gobierno valenciano ha incorporado el **derecho de adquisición preferente en favor de entidades sin ánimo de lucro**, que realicen funciones de inserción de colectivos en situación de vulnerabilidad, a favor de personas que hubieren consolidado un derecho subjetivo con respecto a la vivienda, y a favor de personas inscritas en el registro de demandantes de

vivienda de protección pública. Para los citados supuestos de adquisición preferente, el gobierno estatal ha previsto una ampliación del programa 2 de ayudas en el marco del Plan de Vivienda Estatal, a raíz las medidas extraordinarias tomadas, vinculadas a la pandemia de COVID-19. El derecho de tanteo y retracto y la adquisición preferente, se recogen en la legislación balear, vasca y catalana en determinados supuestos.

En el **contexto europeo**, encontramos como los gobiernos locales de la Austria meridional, pueden hacer uso del **derecho de tanteo sobre terrenos, para ofrecerlos después a entidades constructoras de vivienda con lucro limitado (incluyendo cooperativas) con un precio más favorable**. A nivel supraprovincial, es destacable el modelo de colaboración utilizado en Alemania, donde el derecho de preferencia ha sido utilizado en favor de grupos de personas inquilinas para adquirir propiedades y constituir el sindicato de viviendas cooperativas *Miethauser Syndikat*. La condición principal para la aplicación de este mecanismo es que el inmueble se encuentre en determinadas zonas protegidas, denominadas de “conservación social” (*Soziale Erhaltungsgebiete*), clasificación orientada a preservar un determinado equilibrio en la composición socioeconómica de los residentes de esta área. Bajo ciertas circunstancias, en estas zonas designadas para la “protección de la composición de la población” (*Milieuschutz*), los gobiernos locales tienen un derecho de tanteo que suelen ejercer en favor de asociaciones municipales de vivienda, que desarrollan cooperativas y proyectos de vivienda compartida. Por otra parte, desde 1976, la legislación en Dinamarca reconoce a los colectivos de personas arrendatarias un derecho de tanteo y retracto sobre sus hogares si se constituyen como asociación cooperativa. Para ello, es necesario contar con al menos el apoyo del 60% de las personas inquilinas de un edificio para formar una cooperativa con este sistema (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Referencias de interés:

~ Sitio web de Miethauser Syndikat:
<https://www.syndikat.org/> Proyecto Seume 14 y Proyecto Z48 Kreuzberg



3.2.3.6. Reservas de Suelo o de Viviendas para cooperativas en nuevos desarrollos urbanos o nuevas promociones

(66) El ayuntamiento establece la obligación de reservar un porcentaje del suelo o de las viviendas en nuevos desarrollos urbanos o nuevas promociones. En el ámbito europeo, este modelo es mecanismo común para fomentar el desarrollo de parque residencial por cooperativas de viviendas, como operadoras promotoras sin fines lucrativos.

Este mecanismo es utilizado en **Austria**, en la provincia del Tirol, y en las entidades locales de los **Países Bajos**, desde la aprobación de su Ley de planeamiento territorial (2008). Por otra parte, los **gobiernos locales** daneses, pueden obligar a las nuevas promociones privadas a reservar un **25% de la promoción para vivienda** dirigida a colectivos preferentes en el acceso a la vivienda, organizados en **asociaciones de vivienda similares a cooperativas**, que cuentan con una **serie de medidas de apoyo público relacionadas con la financiación**. En **Alemania**, la reserva de un porcentaje de suelo para cooperativas es una práctica habitual en algunos municipios, como Friburgo y Hamburgo. En este último municipio, una ordenanza municipal establece que el **20% del suelo** en nuevas promociones tiene que ser reservado para Baugemeinschaften (como **cooperativas y fundaciones**) desde el año 2018 (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019). Por ejemplo, en una nueva promoción en el barrio de *Wilhelmsburg* que ha salido a concurso en el 2020, se han reservado 1.200 de un total de 5.000 viviendas para cooperativas y fundaciones.

Referencias de interés:

~ Programa de fomento de cooperativas y fundaciones de Hamburgo:
<https://www.hamburg.de/baugemeinschaften/>

3.2.3.7. Venta de terrenos y/o inmuebles públicos a cooperativas de viviendas para desarrollar la promoción y gestión vivienda asequible en condiciones ventajosas, basado en criterios de sostenibilidad social, medioambiental y económica

(67) El ayuntamiento fomenta la promoción de vivienda comunitaria asequible a través de cooperativas de viviendas mediante licitación para la venta de terrenos y/o inmuebles de dominio público y patrimoniales, reconociendo la contribución de esta fórmula autopromotora al interés general.

Encontramos **experiencias de este modelo en el contexto internacional**. Los municipios alemanes de Hamburgo, Berlín, Friburgo, Tübingen o Múnich, sólo permiten la adquisición de terreno público para el desarrollo de viviendas comunitarias (grupos de 3 viviendas como mínimo, y de 20 viviendas de media), encajando con un modelo de desarrollo cooperativo. El suelo público es asignado a través de los llamados *Konzeptverfahren* o *Konzeptvergabe*, procedimientos de licitación competitivos, basados en criterios sociales y de sostenibilidad ambiental. La ciudad de Múnich tiene procedimientos de licitación específicos para cooperativas de vivienda. Por otra parte, en Austria, Italia y en algunos municipios de Suiza, las cooperativas de vivienda también pueden acceder a solares públicos a un precio ventajoso para la promoción de viviendas asequibles (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Un destacado ejemplo foráneo, en el que el **proceso de venta de patrimonio público a cooperativas está sistematizado**, es el desarrollado por **Uruguay**, a través de su Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS), un proceso de venta que ha sido replicado por el consistorio municipal de su capital, Montevideo. En la citada CIVIS, el Ministerio de Vivienda (MVOTMA) establece regularmente convocatorias a las cuales se pueden presentar cooperativas que quieran adquirir terrenos y/o inmuebles. Entre los diferentes promotores de vivienda que se pueden presentar, se da, las cuales pueden obtener hasta un 50% del total de adjudicaciones (Mendive, 2013). Las propuestas son evaluadas por personas técnicas de la Dirección Nacional de Vivienda.

Los criterios de adjudicación se basan en la propuesta urbana y arquitectónica, en el funcionamiento de la cooperativa y su estabilidad en el tiempo; la heterogeneidad del grupo, las actividades de carácter social y formativo y la antigüedad del proyecto (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Referencias de interés:

~ Mendive, C. 2013. *Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay*, Lincoln Institute of Land Policy: www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/mendive-wp14cm2sp-full_0.pdf

3.2.4. Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de otros servicios públicos

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA- COOPERATIVA
Apoyo institucional para la creación de cooperativas y gestión de otros servicios públicos	~ Impulso institucional y colaboración económica para la creación de una cooperativa de trabajo asociado para la gestión del servicio de asistencia domiciliaria o residencial. ~ Impulso institucional y coordinación con la actividad de cooperativas del sector turístico para dinamización del desarrollo rural contra la despoblación y canalización de ayuda económicas de administraciones supramunicipales. ~ Apoyo institucional y/o colaboración económica para promover comunidades energéticas locales cooperativas y cesión de espacios en edificios y solares públicos para albergar sus instalaciones de autoconsumo de energías renovables.

3.2.4.1. Impulso institucional y colaboración económica para la creación de una cooperativa de trabajo asociado para la gestión del servicio de asistencia domiciliaria o residencial

(68) El ayuntamiento promueve una serie de jornadas y reuniones con la población y con agentes especializados para generar un grupo o varios grupos de personas emprendedoras, para diseñar proyectos de promoción económica, en particular, para **poner en marcha una cooperativa de trabajo asociado** para prestación de servicios de atención sociosanitaria en el ámbito domiciliario o residencial.

Se encuentran experiencias en este modelo, como la de la **cooperativa Gestalmur**, formada por cinco socias trabajadoras del pequeño municipio de Gestalgar, que desarrollan servicios socio-asistenciales domiciliarios en la comarca de La Serranía (València), desde el año 2016, a raíz de la iniciativa de la corporación local de impulsar una serie de reuniones con las vecinas de su municipio para la **promoción del emprendimiento y el**

empleo femenino. La iniciativa municipal partía de generar oportunidades de autoempleo digno para las vecinas de este pueblo, vinculado a satisfacer las necesidades de sus conciudadanos, en particular de aquellas relacionadas con la **carencia de servicios formalizados de cuidados, curas y apoyo domiciliario**. Así como generar oportunidades para la **fijación de la población al territorio** a través del empleo y el desarrollo local, integrando la participación de la mujer rural en los cambios políticos, sociales y económicos ligados al desarrollo sostenible en esta comarca.

Por ello, esta cooperativa contó con el respaldo y la orientación del Ayuntamiento y la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR), así como con el apoyo de la Diputación de València, para realizar diferentes talleres de empoderamiento y formativos, que fueron claves para decidirse a emprender. Se basaron en otra experiencia de éxito de este modelo rural de cuidados en el municipio extremeño de Albuquerque. En la actualidad, esta cooperativa presta servicio a una docena de usuarios/as

dentro del ámbito municipal y se encuentran trabajando por ampliar su cartera de servicios con un servicio de catering ecológico.

Una experiencia similar es la desarrollada por el Consorcio del Lluçanès, que engloba a 13 municipios de la provincia de Barcelona, que ha impulsado la creación de una cooperativa de consumo, *Cuidem Lluçanès* SCCL, para prestar servicios a personas, familias, hogares, empresas, entidades y ayuntamientos de la zona en el ámbito de la limpieza, la atención y gestión sociosanitaria de las personas.

En el ámbito de la atención residencial, se encuentra la **empresa recuperada** Tossalcoop, una cooperativa formada por 13 personas socias que gestiona el Centro de Día municipal “*Germans Folch i Traver*” en Cuevas de Vinromá (Castellón). En el nacimiento de este proyecto, el **Ayuntamiento** jugó un papel importante con los **empleados y empleadas de este centro, procurándoles asesoramiento especializado**, a través de la Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FEVECTA) y **prestando apoyo para que asumieran la gestión del centro, a través de la creación de una cooperativa de trabajo asociado**, capitalizando su prestación por desempleo; tras haberse retirado de la gestión administrativa de este centro diferentes empresas gestoras de servicios residenciales, y no encontrar alternativa.

Tales son las oportunidades y beneficios de este modelo de **cuidados de proximidad** para la atención de la población envejecida, que la Diputación de València está desarrollando el proyecto, “*Juntas Mejor*”, para impulsar este tipo de soluciones para formalizar la Economía de los Cuidados a través de cooperativas de trabajo asociado en la provincia de Valencia, en colaboración con FEVECTA.

3.2.4.2. Impulso institucional y coordinación con la actividad de cooperativas del sector turístico, para dinamización del desarrollo rural contra la despoblación, y canalización de ayudas económicas de administraciones supramunicipales

(69) El ayuntamiento apoya institucionalmente, procurando coordinación, facilitación de espacio e interlocución social con pequeñas y medianas empresas cooperativas y otras entidades del sector turístico para dinamización del desarrollo socioeconómico de los municipios en el ámbito rural contra la despoblación y en ocasiones, canaliza ayudas económicas de administraciones supramunicipales vinculados a estos fines.

Una **fuerza importante de dinamización y desarrollo socioeconómico** de los municipios rurales, en algunos casos la principal, se centra en los servicios de consumo básico y las actividades de ocio y turismo. La dinámica creciente de la desagrarización de las zonas rurales y el anclaje del cooperativismo agrario, ha dado lugar a iniciativas de **turismo rural** o vinculadas a actividades derivadas de la transformación de productos agrarios en **oferta gastronómica** (Querol, V.A., Ferreres, J.B., Ginés, X 2019, *Cooperativas y turismo como modelos contra la despoblación. Estudio de casos en el norte valenciano: comarca de Els Ports*. Coord.: Fajardo, G. y Escribano, J. (2019). *Despoblamiento y Desarrollo Rural. Propuesta desde la Economía Social*.). Por lo que, el **fomento y cooperación de las entidades locales de pequeños núcleos** rurales hacia estas actividades será un factor clave para promover el desarrollo local; más si cabe si promueve este modelo de colaboración con fórmulas empresariales que **distribuyen la riqueza, articulan actividad económica desde el territorio y dinamizan el capital social del entorno**.

En esta línea, en el municipio de Vallibona (Castellón) destaca por el nivel de integración de la actividad de la cooperativa La Pastora en la oferta turística municipal, que desarrolla el principal **proyecto turístico y medioambiental, partiendo de la rehabilitación y gestión del alojamiento y servicios en el albergue de titularidad municipal en concesión administrativa**. Esta cooperativa se dedica a la gestión y organización



Nathan J. Pexels.



Edu Carvalho. Pexels.

de diversas actividades orientadas a la revitalización del espacio y dinamización sociocultural del entorno de este pequeño municipio, con una alta implicación en generar dinámicas de producto turístico con los agentes del municipio, además de contribuir a la fijación de la población (Querol, V.A., Ferreres, J.B., Ginés, X, op.cit. 2019)

En líneas similares, destaca la **cooperación entre el Ayuntamiento de Almedijar y la cooperativa valenciana Canopia**, que lleva a cabo un programa muy variado de servicios y actividades de participación, alojamiento, naturaleza y educación ambiental, encuentros socioculturales, intercambios internacionales, agroecología y fomento del cooperativismo, en torno al Albergue cooperativo La Surera. Además, el grupo humano de esta cooperativa participa en la **asociación, Almedijar Vive**, creada a partir de la iniciativa vecinal con el **objetivo de buscar alternativas económicas, sociales y culturales para revertir el proceso de despoblación en el citado municipio**. La asociación, en colaboración con este consistorio local, organiza encuentros y reuniones periódicas para desarrollar los siguientes ejes de acción: reapertura de la escuela con una oferta educativa pública de calidad, recuperación de servicios orientados a cubrir las necesidades de la población, reinventar formas de producción que refuercen y amplíen el tejido empresarial existente, y la facilitación del acceso a la vivienda.

En una vertiente más tecnológica, merece destacar la **iniciativa innovadora catalana, Vanwoow**, una **plataforma web cooperativa**, donde los vecinos y vecinas de micro pueblos de menos de 500 habitantes, con escaso alojamiento turístico, ofrecen a las personas viajeras en autocaravanas y otros vehículos adaptados para viajar, un lugar seguro para pernoctar y encuentros para una **inmersión sociocultural completa**. La cooperativa fundada por cuatro personas socias trabajadoras y las personas viajeras como usuarias, agrupa también a las personas oferentes de experiencias rurales como socias colaboradoras, a través de una **cooperativa polivalente** (integral). La plataforma web, que incluye dinámicas de co-creación y gamificación, visibiliza y ofrece multitud de experiencias en estos enclaves rurales, diseñados bajo criterios del bien

común y vecinal, intercooperación, conservación de la flora y la fauna, comercio justo, creación de cultura, acción solidaria, cuidados y conservación del patrimonio, entre otras muchas; habiendo sido desarrollada como un Proyecto Singular del Programa de Economía Social de la Generalitat de Catalunya. Todas las personas usuarias de las experiencias ofrecidas tienen que hacerse socias de la cooperativa para promover valores de turismo sostenible y respetuoso.

Referencia de interés:

- ~ Sitio web Canopia: www.canopiacoop.org
- ~ Sitio web Vanwoow: www.vanwoow.es

3.2.4.3. Apoyo institucional y/o colaboración económica para promover comunidades energéticas locales cooperativas y cesión de espacios en edificios y solares públicos para albergar sus instalaciones de autoconsumo de energías renovables

(70) El ayuntamiento promueve o apoya la creación de comunidades energéticas locales, puestas en marcha a través de cooperativas de personas consumidoras y usuarias, y en ocasiones, facilita cubiertas de edificios públicos y/o solares de su titularidad para albergar las instalaciones de autoconsumo de energías renovables que son necesarias. La colaboración de las corporaciones locales en este ámbito, como se señala en el siguiente análisis de experiencias, comprende **diversas modalidades de apoyo**, abarcando desde la facilitación e impulso institucional, la cesión de espacios y/o solares públicos, la participación en las comunidades y/o la colaboración económica.

Las cooperativas valencianas han estado a la vanguardia en la atención y autogestión de las necesidades energéticas desde hace más de un siglo, a través de las conocidas cooperativas eléctricas o de personas consumidoras de energía eléctrica, dedicadas a la comercialización, distribución y producción de energía eléctrica en aquellas áreas que resultaban menos rentables para las grandes empresas energéticas. En este incipiente **modelo comunitario de autoconsumo de energías renovables**, destacan varias **experiencias valencianas** que desarrollan este tipo de comunidades

cooperativas en colaboración con los gobiernos locales. Los consistorios apoyan estas iniciativas como **herramientas locales** hacia la transición hacia un nuevo modelo energético renovable y limpio contra el cambio climático, descentralizado, justo, democrático, digital y orientado a la persona consumidora. El impulso de estas comunidades de autoconsumo compartido permite generar y fijar valor añadido en el ámbito local, así como **oportunidades de empleo y ahorro en el coste energético por la autoproducción** (15-30% en factura), fomento de la **participación ciudadana, digitalización y apoyo a cadenas de suministro local**.

Los impulsores técnicos de estas comunidades energéticas coinciden en afirmar que los **ayuntamientos son uno de los actores fundamentales para impulsar las experiencias de autoconsumo compartido**, ya que son la primera línea de acción y contacto con la ciudadanía. Argumentan que, durante la fase de desarrollo e implantación de los proyectos de comunidades piloto, las corporaciones locales **transmiten confianza a la ciudadanía** para sumarse a las comunidades energéticas.

Los Ayuntamientos de Crevillent, Canet d'En Berenguer, Albalat del Sorells, Alzira, Lliria, Fontanars dels Alforins y València están apoyando y en algunos casos, promoviendo la creación y puesta en marcha de comunidades energéticas locales en sus términos municipales. A través de **cooperativas de personas consumidoras y usuarias**, estas comunidades agrupan a sus conciudadanos/as para la **autogeneración y el autoconsumo de energía eléctrica**, además de permitirles poder gestionar y vender su propia energía, generando beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus miembros y/o a las localidades donde se lleve a cabo su actividad.

En el caso alicantino de Crevillent, el consistorio ha firmado un acuerdo de colaboración con el grupo Enercoop, cuya matriz es la nonagenaria Cooperativa Eléctrica Benéfica San Francisco de Asís de Crevillent, para contribuir a la creación y funcionamiento de esta comunidad energética, denominada **COMPTM**, asumiendo un rol de facilitador-colaborador: ha **cedido las cubiertas de diversos edificios públicos que albergarán instalaciones fotovoltaicas colectivas y ha**

ejecutado una concesión administrativa de uso sobre una parcela municipal de 2.500 m2 para desarrollar una zona verde con instalaciones deportivas y recreativas, que integrará una planta solar en la cubierta de 600 m2 con alrededor de 300 paneles solares. En esta primera fase del proyecto, se empleará **tecnología Blockchain para asignar la energía** a los más de 80 familias de cooperativistas. Será Enercoop, como agente desarrollador, la que aporte y ejecute la inversión de 400.000 €, contando con la aportación de 302.000€ de incentivo al desarrollo de un proyecto europeo (MERLON) de innovación tecnológica que se desarrolla en diferentes países, siendo Crevillent el municipio piloto de España; con apoyo autonómico del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial y con apoyo estatal del Instituto para el Ahorro y Diversificación de la Energía (IDAE). Conviene señalar que **Enercoop, como promotora, generará el 50 % de la energía que se consume en un barrio de Crevillent**, sin ninguna inversión inicial por parte de los vecinos, un elemento que **salva las barreras sociales y económicas** que puedan existir. Así, la cooperativa histórica de Crevillent, que dispone de red propia de distribución, asume la inversión y comparte los ahorros con los vecinos en su factura eléctrica y, a medida que va amortizando la inversión, irá creciendo el porcentaje de ahorro.

En cuanto a la experiencia del Ayuntamiento de Canet d'En Berenguer (Valencia); **el municipio está impulsando este tipo de agrupaciones de consumidores en colaboración con la entidad sin ánimo de lucro**, Sapiens Energía; una joven cooperativa valenciana de energía verde especializada en facilitar la creación de estas comunidades. El consistorio municipal ha iniciado una **inversión de más de 90.000 euros**, de los cuales un **65% está financiado con ayudas autonómicas a fondo perdido**, destinadas a fomentar el autoconsumo colectivo, a través del IVACE, dependiente de la Conselleria de Economía Sostenible. En la actualidad, se está llevando a cabo la **formación ciudadana y los procesos participativos, para generar la comunidad**, al mismo tiempo que se han iniciado los trámites para la **cesión de espacios para la instalación de paneles solares en determinados edificios públicos** (piscina, ayuntamiento, auditorio). La energía generada en estos

espacios municipales se compartirá por igual entre el autoconsumo municipal y doméstico de los vecinos y vecinas de Canet, permitiéndoles reducir de forma considerable su factura eléctrica.

El municipio de Albalat del Sorells (Valencia) por su parte, está **facilitando administrativamente y prestando apoyo institucional** al proyecto comunitario energético iniciado en su localidad, dentro de su **estrategia “Albalat 0,0”, orientada a la autosuficiencia energética del municipio**. Hay que destacar el **acuerdo de intercooperación** por el que nace esta comunidad: la comunidad energética aportará con financiación colectiva, los más de 65.000€ de la inversión necesaria, y la cooperativa Alternacoop cederá sus espacios privados para la cogeneración de energía en beneficio colectivo. La comunidad local financia la inversión para la instalación fotovoltaica de autoconsumo, que será colocada en las cubiertas de las oficinas de Alternacoop, que también formará parte de la comunidad energética; beneficiando con ello, a la propia Alterna, a toda la vecindad que resida en el radio de 500 metros, así como dará suministro a varias dependencias municipales.

En el **Ayuntamiento de València**, el consistorio está siendo el **impulsor de las comunidades locales de energía renovable en sus barrios y pueblos**, a través de su Fundación *València Clima i Energia*, con la asistencia técnica y apoyo para la definición del marco de gobernanza, de la entidad Sapiens Energía. Con el

objetivo de articular una colaboración público-privada-ciudadana, han iniciado un **proyecto piloto** en la pedanía de Castellar-l’Oliveral que agrupa a 40 familias productoras, usuarias y gestoras de su propia energía. Destaca de esta iniciativa que también se destinará **parte del beneficio generado de su producción de energía, a la participación de familias en situación de vulnerabilidad energética para integrarles en el autoconsumo**, que les permitirá reducir sus facturas domésticas, con un ahorro medio de un 25% del coste facturado.

Las anteriores experiencias descritas, junto a los proyectos en desarrollo de los Ayuntamientos de Llíria, Alzira y Fontanars dels Alforins, forman parte de **un hub o espacio de colaboración y aprendizaje**, coordinado por la patronal del sector energético autonómico, Avaesen. Este hub cuenta con representantes públicos del IVACE-Conselleria de Economía Sostenible y de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática. En el ámbito privado, se encuentran también representadas, la Unión de Consumidores y la Asociación de Administradores de Fincas. La asistencia técnica recae sobre las dos cooperativas que están desarrollando estos proyectos en la autonomía valenciana, *Sapiens Energia* y Enercoop. Este espacio de colaboración colectiva se encuentra orientado por el **Plan Estratégico de comunidades energéticas puesto en marcha por la Generalitat Valenciana** a través de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.





3.2.5 Apoyo económico e incentivos para la creación y la gestión cooperativa

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA- COOPERATIVA
Apoyo económico e incentivos para la creación y la gestión cooperativa	~ Financiación o facilitación de acceso a la financiación a través de avales o garantías a la cooperativa de viviendas. ~ Ayudas económicas en forma de subvenciones para cooperativas de viviendas asequibles en desarrollo de urbanismo sostenible ~ Bonificaciones fiscales municipales para cooperativas de viviendas.

3.2.5.1. Financiación o facilitación de acceso a la financiación a través de avales o garantías a la cooperativa de viviendas

(71) El ayuntamiento establece líneas de financiación blanda directa y/o facilitación de acceso al crédito a través de garantías públicas o avales a los que pueden acceder promotores sociales y cooperativas de vivienda en el ámbito de la protección pública. O bien, ofrece líneas específicas de financiación directa y/o garantías para cooperativas y otras entidades de economía social, para, en este caso, hacer frente a las aportaciones iniciales de las personas socias. Esta **política pública es clave para el desarrollo de proyectos cooperativos de vivienda**, permitiendo el acceso al crédito.

Conviene señalar que el apoyo público en la financiación de cooperativas de viviendas es fundamental, cuando éstas actúan como **vehículos de políticas de fomento de la promoción de viviendas asequibles** y son cesionarias de **suelo o edificaciones públicas en derecho de superficie**; ya que este derecho superficiario suele **incrementar las garantías exigidas en las operaciones de préstamo hipotecario**, por lo general, necesario para la construcción de la edificación.

En la línea de **financiación directa** se encuentran políticas de financiación pública (bancos y/o instituciones públicas) ligadas a las políticas de **promoción de viviendas de protección pública**, incluyendo la autopromoción cooperativa y en otras ocasiones, la Administración contribuye financiado las **aportaciones iniciales que las personas socias deben aportar a la cooperativa**, facilitando integración

socioeconómica de las personas beneficiarias e indirectamente la situación económica-financiera del proyecto frente a la financiación externa.

Entre las iniciativas destacadas en el estado español, se encuentran iniciativas autonómicas como los programas de financiación del *Instituto Català de Finances* (ICF), entidad financiera pública de la Generalitat de Cataluña, que ofrece varias líneas de crédito que, entre sus beneficiarias, se encuentran las cooperativas de viviendas. En financiación vinculada a la vivienda de protección pública, ofrece el programa ICF Vivienda Social con **préstamos para financiar proyectos de promoción o rehabilitación de viviendas de protección oficial o vivienda dotacional para destinar a alquiler o cesión de uso en régimen general**. Estos préstamos cuentan, además, con una bonificación del coste financiero por parte de la *Agència de l'Habitatge de Catalunya* (AHC); una línea de financiación pública de la que se benefician algunas de las cooperativas adjudicatarias (Llar Jove i la Xarxaire), de suelo en Barcelona (ver modelo en 3.2.3.1). En la **financiación para cooperativas**, el instituto de finanzas público lleva a cabo el programa Economía Social y Cooperativa, con préstamos para empresas de la economía social y cooperativa para financiar **inversiones, necesidades de circulante, anticipo de contratos con el sector público y capitalizaciones de las propias empresas**. Las operaciones aprobadas a través de esta línea cuentan con la **asunción del 80% del riesgo crediticio** de la operación por parte del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la Generalitat catalana. Por último, es preciso destacar otras dos líneas de financiación del ICF de interés para la facilitación de la

financiación de las cooperativas de viviendas. Por una parte, desarrollando las líneas del Plan Estatal de Vivienda vigente, el **programa de financiación de la adquisición de viviendas destinada a alquiler social o asequible, derivada del ejercicio de tanteo y retracto y compraventa por parte de ayuntamientos y promotores sociales**. Esta línea ha sido utilizada, por ejemplo, por la Cooperativa Sostre Cívic en el ejercicio del tanteo y retracto de un edificio en Martorell, habiendo sido cofinanciado por la Cooperativa Fiare Banca Ètica (ver modelo en 3.2.3.5). Por otra parte, el **programa de “cofinanciación ICF”**, por el que el instituto catalán **colabora con otras entidades financieras**, para multiplicar los recursos en proyectos de inversión, como operaciones hipotecarias de las autopromociones cooperativas.

En el **contexto europeo**, destacan los gobiernos locales alemanes como los de Berlín o Hamburgo, que facilitan **préstamos sin interés para nuevas construcciones o para compra de edificios**, así como también **conceden créditos a bajo interés o interés cero**, para hacer frente a la **entrada necesaria para ingresar en una cooperativa** por parte de sus personas socias. El banco público IFB de Hamburgo financia hasta 25.000€ a muy bajo interés a pagar en 20 años. El consistorio austríaco de Viena ofrece entre 510 y 700€ por m² a un interés del 1% para nuevas promociones llevadas a cabo por promotores de lucro limitado o sin fines lucrativos, entre las que se encuentran las cooperativas. No obstante, la fórmula financiera que resulta de mayor interés entre las cooperativas de esta ciudad, es el instrumento financiero llamado *Wohnbauinitiative*, que ofrece préstamos destinados a la compra de solares municipales. Esta fórmula financia hasta 80€ por m², con un interés del 3,9% a 10 años, en forma de **préstamos reembolsables a vencimiento** (*bullet loans*). Estos préstamos permiten a la cooperativa pagar sólo los intereses durante la mayoría del período de amortización (Baiges, Ferreri y Vidal, op. cit. 2019).

En la línea de **facilitación de financiación**, encontramos el ofrecimiento de **garantías o avales públicos a proyectos cooperativos**, en base a una serie de criterios de interés general, como la iniciativa destacable del Ayuntamiento de Barcelona, en el marco de su política

de movilización de suelo público a cooperativas. En términos generales, este aval municipal funciona, en caso de impago de un número determinado de cuotas de amortización del préstamo hipotecario por parte de la cooperativa. Cuando sucede tal extremo, el Ayuntamiento condal, como titular del suelo, se compromete a subrogarse en las obligaciones derivadas del préstamo mencionado, o bien, si fuera necesario, a proceder a su cancelación; quedando extinguido el derecho de superficie y por tanto también, la adjudicación del uso de las viviendas a las socias de la cooperativa. Además, este mismo consistorio local ofrece un fondo de avales en garantía de préstamos concedidos a entidades de la economía social y solidaria, siendo un fondo desarrollado al 50% entre el Ayuntamiento barcelonés y la cooperativa de servicios financieros Coop57.

En el **contexto internacional**, los **gobiernos locales daneses ofrecen avales a cooperativas que quieren pedir un préstamo para comprar o construir nuevas viviendas**. En Nueva York, las cooperativas también pueden disfrutar de garantías ofrecidas por organismos municipales, estatales y federales. El consistorio canadiense de **Quebec** ofrece un aval público por 35 años, siendo habitual tramitar el préstamo con la banca cooperativa. En Europa, por ejemplo en Austria, gobiernos locales de municipios como el de **Viena**, ofrecen hipotecas de segundo rango, es decir, sobre viviendas ya hipotecadas. En los **Países Bajos** hay garantías públicas para proyectos de cohousing senior, a las cuales también se pueden acoger cooperativas. Ofrecen una garantía del 90% en el momento de desarrollo del proyecto y del 15% en el momento de la construcción, estableciendo un límite de 50 proyectos por año, con un máximo de 164,4 millones de euros (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Referencias de interés:

~ ICF Vivienda Social, línea préstamos de promoción y adquisición con bonificación intereses de la AHC:
<http://www.icf.cat/es/productes-financers/prestecs/icf-habitatge-social>



~ Línea préstamos y avales ICF Economía Social y Cooperativa:

<http://www.icf.cat/es/productes-financers/prestecs/economia-social-cooperativa>

3.2.5.2. Ayudas económicas en forma de subvenciones para cooperativas de viviendas asequibles en desarrollo de urbanismo sostenible

(72) Las **ayudas económicas** en forma de subvención son transferencias públicas, realizadas desde ayuntamientos u otras administraciones, para fomentar de forma directa herramientas y actividades consideradas de interés general, como son las cooperativas, la promoción de vivienda asequible y/o el desarrollo de actividades con criterios de sostenibilidad (social, económico y medioambiental). Los proyectos de vivienda cooperativa pueden beneficiarse de **dos grupos de ayudas**: programas de ayudas públicas específicas para cooperativas y programas de ayudas vinculadas al desarrollo de vivienda asequible o de edificaciones diseñadas integrando criterios bioclimáticos, innovación social y/o de eficiencia energética, entre otros. En general, todas las ayudas económicas que fomenten la vivienda cooperativa contribuyen a mejorar las condiciones de asequibilidad y al acceso a la financiación de los proyectos (véase el apartado 4.3.2).

En el **ámbito de las subvenciones específicas para cooperativas**, además de las ayudas de los gobiernos autonómicos con fondos estatales y/o europeos, algunos ayuntamientos, como los de Castelló de la Plana, Paterna, Quart de Poblet o Barcelona, ejecutan programas de ayudas para promocionar a las cooperativas, cubriendo en líneas generales: **los gastos de constitución y puesta en marcha, inversiones y asistencias técnicas; fomentando la incorporación de personas socias y su capitalización, o dirigidas a fomentar y difundir el cooperativismo como fórmula empresarial**. No obstante, en líneas generales, estas líneas de subvenciones suelen encontrarse ligadas al **fomento del empleo**, por lo que requiere de personas socias con trabajo cooperativizado.

Las **ayudas de capitalización** dirigidas a **incrementar o mejorar las aportaciones sociales realizadas por las personas socias**, tienen un especial impacto en la **mejora de la asequibilidad y acceso a financiación en los proyectos de vivienda cooperativa**, contribuyendo a mejorar el principio cooperativo de puertas abiertas y la integración socioeconómica, al reducir las barreras de entrada económicas. Esta línea de ayudas fue desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid en 2017, estando dirigidas a la mejora de la capitalización de las cooperativas y otras entidades de economía social (excluyendo a cooperativas de adjudicación en propiedad de la vivienda promocionada). Con estas ayudas se subvencionaba parte de las aportaciones a capital social a realizar por la persona socia, ya fuera con fondos propios o a través de financiación externa, de la que también se subvencionan parte de los intereses financieros. También, estas ayudas están siendo implementadas por la Generalitat de Cataluña (línea Capitalcoop) (La Dinamo y La Col, op.cit. 2019).

En el ámbito de las subvenciones para fomentar la promoción de vivienda asequible y/o con criterios de sostenibilidad, a la que pueden optar cooperativas de viviendas, se pueden encontrar **programas estatales-autonómicos** de ayudas: para sufragar parte de los gastos de promoción de vivienda asequible (como las ayudas del Plan de Vivienda Estatal-Autonómico, concedidas a la Cooperativa Xarxaire, de Barcelona, la Cooperativa Cal Parler de Nou, de Cardedeu o a la Cooperativa La Balma, de Barcelona); para incentivar la introducción de técnicas de arquitectura bioclimática y procesos de innovación social (como las ayudas del Plan IRTA de la Generalitat Valenciana) o para sufragar gastos de mantenimiento, mejora o rehabilitación de las edificaciones. Así también, existen otras líneas de **ayudas vinculadas a las personas socias de estas cooperativas**, para sufragar el pago de canon mensual en el modelo de vivienda cooperativa en uso (véase modelo en el apartado 3.2.3.1), a través de las ayudas al alquiler o cesión en uso, reconocidas en el Plan de Vivienda Estatal vigente, o para sufragar las tasas municipales vinculadas a la vivienda.

En el contexto municipal, los gobiernos locales pueden desarrollar **subvenciones reintegrables** o microcréditos con un tipo de interés del 0% para la financiación de las obras de edificación o rehabilitación. Una destacada iniciativa de microcréditos públicos en el campo de la rehabilitación fue la iniciada en 2018 por el Ayuntamiento de Manresa para adecuación de viviendas vacías en el centro histórico, un programa que concedía un importe máximo de hasta 6.000€ por vivienda (La Dinamo y La Col, op.cit. 2019).

Por otra parte, destaca la línea de **ayudas específicas para fomento de la vivienda cooperativa**, vinculada a la licitación de terrenos públicos del **Ayuntamiento de Barcelona** dirigida a promotores sociales, entre ellos cooperativas, para desarrollar vivienda protegida en alquiler u otro régimen de cesión (ver modelo en 3.2.3.1). En esta licitación pública se establecía el derecho a solicitar subvención a los adjudicatarios por un importe máximo de 250€/m² útil por vivienda, sin perjuicio de su minoración por haber obtenido otras ayudas de fomento de la construcción o rehabilitación del Plan de Vivienda. Esta política fue implementada también por el gobierno vasco al licitar un solar por derecho de superficie para cooperativas de viviendas en derecho de uso junto a una subvención a fondo perdido de 483.000€ para desarrollo del proyecto.

En otras ocasiones, los consistorios locales canalizan subvenciones de otras administraciones, como ocurre en el **Programa autonómico de viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción y otras fórmulas de promoción cooperativa en Andalucía**. Las citadas ayudas se destinan a sufragar parte de las obras de construcción o rehabilitación de viviendas protegidas en autoconstrucción y viviendas protegidas en régimen especial en autopromoción, asumidas por cooperativas de viviendas a las que administraciones locales han cedido suelo o inmuebles públicos gratuitamente. Los ayuntamientos asumen además los impuestos, tasas, gravámenes y el estudio geotécnico. Por otra parte, destaca el **Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2015-2020 del Gobierno Vasco**, en el marco europeo de la **iniciativa Leader**, que incluye líneas de ayudas destinadas a facilitar el **acceso a la vivienda** (nueva o

rehabilitación) **junto a la promoción de servicios básicos en zonas rurales en despoblación**, priorizando a personas jóvenes, siendo las **principales beneficiarias** junto a agricultores, las **cooperativas de viviendas**, ubicadas en estas zonas y que cuenten con el beneplácito de los consistorios locales.

En el contexto europeo, los **gobiernos locales daneses** incentivan la vivienda comunitaria en cooperativa, **aportando un 14% del capital inicial** o entrada a aportar por sus personas socias. En los **Países Bajos**, se fomenta la **inclusión de medidas de sostenibilidad y eficiencia energética**, concediendo entre 3.000 y 5.000€ por vivienda con un alto o muy alto nivel de eficiencia energética, con el límite de 20.000€ por edificio. En este último país, la **región de Gelderland** convoca subvenciones para la autopromoción de hasta 2.000€ para establecer el grupo, hasta 10.000€ para la preparación de un proyecto de nueva construcción y de 12.500€ si hay un edificio existente. En el **municipio alemán de Hamburgo** destaca la convocatoria de ayudas de fomento al desarrollo de viviendas con criterios de eficiencia energética, sin barreras arquitectónicas, espacios de uso comunitario o abiertos al barrio, y para la integración de aparcamiento para bicicletas, de dinámicas de coche compartido dentro de la comunidad o cooperativa, de tomas de corriente para vehículos eléctrico y de la inclusión de colectivos vulnerables en viviendas de emergencia habitacional dentro de las viviendas comunitarias (Baiges, Ferreri y Vidal op.cit., 2019). Otra experiencia destacada en el **ámbito internacional**, es el caso de la empresa pública de vivienda de **Quebec**, a la que las cooperativas de todo el país pueden pedir hasta un **50% del coste total en forma de financiación, con opción a convertirse en ayuda no retornable**, si se cumplen ciertos requisitos. A menudo, los consistorios locales canadienses suelen conceder ayudas a las cooperativas para alcanzar el porcentaje mínimo de aportaciones necesarias (5-15% coste total proyecto) que les permite acceder a esta financiación estatal (Gigling, M. 2019, *Quebec (Canadà). Casos d'estudi en Baiges, C., Ferreri, M. y Vidal, L. (2019). Polítiques de referència internacionals per a la promoció d'habitatge cooperatiu d'usuaris*).

Referencias de interés:

~ Línea Capitalcoop de Cataluña:
<https://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/414674>

~ Programa Ayudas Autopromoción Cooperativa Andalucía:
<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/areas/vivienda-rehabilitacion/programa-autoconstruccion.html>

~ Programa Ayudas Promoción Económica y Vivienda a través de cooperativas en Zonas Leader del País Vasco:
<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2018/05/1802446a.pdf>

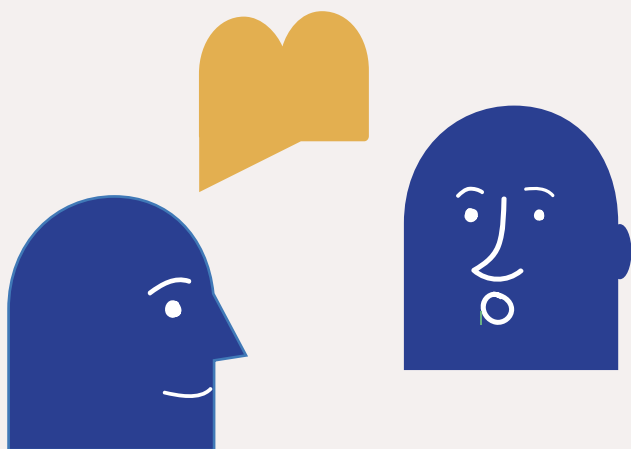
3.2.5.3. Bonificaciones Fiscales Municipales para cooperativas de viviendas

(73) Las bonificaciones fiscales son un tratamiento especial o preferente concedido por la Administración Pública a determinadas rentas, sociedades, cooperativas o personas con algún fin concreto y basadas fundamentalmente en razones económicas y sociales. En el ámbito municipal, los impuestos locales que pueden afectar las cooperativas de vivienda, vinculados a su actividad, o bien, por el hecho de ser propietarias de una edificación, se encuentran: el Impuesto sobre

Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU o plusvalía). Para estos tributos locales existen una serie de exenciones o bonificaciones de que pueden disfrutar las cooperativas (véase apartado 4.3.1.4).

Teniendo en cuenta las características de los proyectos de cooperativas de vivienda que se están desarrollando actualmente, de los cuatro impuestos analizados, según La Dinamo y La Col, (op.cit. 2019); las **bonificaciones de IBI y el ICIO serán aquellas más habituales y con un mayor efecto positivo en la mejora de la asequibilidad de los proyectos cooperativos**. Por el contrario, los efectos de las posibles bonificaciones del IAE y el IIVTNU, tienen menor impacto y serán menos habituales en la casuística de la actividad de la cooperativa de viviendas.

En el **contexto internacional**, destacan las bonificaciones fiscales para cooperativas de viviendas en los impuestos sobre bienes inmuebles de Uruguay y Dinamarca, o las ventajas fiscales en el impuesto sobre sociedades, de Quebec o Austria. En Holanda, hay una fórmula que favorece a las pequeñas promociones cooperativas eximiéndolas de pagar un impuesto como gestoras de viviendas para sus primeras 50 viviendas (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).



3.2.6 Cogestión municipal y cooperativa

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	MODELO DE POLÍTICA PÚBLICA- COOPERATIVA
Cogestión municipal y cooperativa	~ Transferencia de la gestión o de la propiedad de vivienda pública al sector cooperativo. ~ Municipalización de servicios público y cogestión directa con cooperativa.

3.2.6.1. Transferencia de la gestión o de la propiedad de vivienda pública al sector cooperativo

(74) El ayuntamiento transfiere la propiedad o gestión de parte del parque de vivienda pública a cooperativas de viviendas, confiriendo a sus habitantes fórmulas para la coorganización y cogestión de la edificación en la que residen.

En España, destaca la **iniciativa de las asociaciones vecinales madrileñas** de Orcasitas-Usera, Vallecas y Arganzuela que, tras un proceso de reivindicación social, consiguieron que la administración local y autonómica, promocionara alrededor de 500 viviendas públicas con más de 3.300 m² de locales comerciales, a través del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), y cediera la gestión a los vecinos y vecinas, organizados a través de **cuatro cooperativas de inquilinos de vivienda pública en alquiler** (Cooperativa Juvenil de Vivienda Pública en Alquiler Orcasitas, Cojuvupal, Jovensur y Arganzuela Joven). La cooperativa propone a quienes serían los potenciales inquilinos/as (de entre sus personas socias) a la Administración, que es la responsable de la adjudicación de la ocupación de cada vivienda pública. La cooperativa actúa como gestora encargada del cobro de las rentas, reembolsándolas íntegramente al IVIMA y asumiendo a su propia cuenta los impagos, además de gestionar el mantenimiento y cualquier tipo de obra que precise el edificio. Por otra parte, asume la gestión de los locales que pueden ser alquilados a precio de mercado y pagados al IVIMA a precio protegido, embolsándose la cooperativa la diferencia para financiar los costes de gestión.

En el **Reino Unido**, a mediados de los años noventa, se crearon las organizaciones de gestión de arrendatarios (*tenants management organizations*), que normalmente se organizan a través de cooperativa de inquilinos. Se trata de un **modelo de gestión por parte de los inquilinos de viviendas que son de propiedad pública o propiedad de asociaciones y cooperativas de viviendas** (*housing associations*). En la actualidad, existen alrededor de 170 organizaciones de inquilinos que gestionan más de 62.000 viviendas públicas en alquiler (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

En los **Países Bajos**, la Ley de la vivienda de 2015 establece un marco para las asociaciones de vivienda (grandes propietarias del parque público residencial) para dar **apoyo a grupos de inquilinos que quieran constituirse como cooperativa de viviendas**, para convertirse en propietarias colectivas de los edificios donde viven. La asociación de vivienda no está obligada a vender sus propiedades, sino que está obligada a dar una oportunidad al grupo residente: se establece un plazo de seis meses para estudiar la creación de la cooperativa y se ofrecen recursos para realizar un plan de proyecto cooperativo (como mínimo 5.000€). Una posibilidad de adquisición es mediante la compra de acciones. Se crea una sociedad de capital limitado para adquirir el complejo residencial y, a partir de aquí, la cooperativa de viviendas compra progresivamente las acciones para aumentar el control. Este mecanismo también se puede utilizar para la construcción de nuevas viviendas cooperativas, con la participación de asociaciones de vivienda como accionistas. El control total de la cooperativa se consigue cuando posee más del 50% de las acciones (Baiges, Ferreri y Vidal, op.cit. 2019).

Referencias de interés:

~ Noticia sobre la experiencia madrileña de la cooperativa de inquilinos:
https://elpais.com/diario/1995/03/27/madrid/796303474_850215.html

3.2.6.2. Municipalización de servicios públicos y cogestión directa con cooperativa

(75) El ayuntamiento promueve el desarrollo de la actividad económica a través de la municipalización de servicios de interés público, asumiendo la cogestión de estos servicios junto a cooperativas especializadas, e incorporando recursos técnicos y económicos. En esta institucionalización de la colaboración, el consistorio actúa directamente como motor de diversas iniciativas cooperativas de interés general, con el **objetivo de impulsarlas y divulgarlas en la fase inicial y de crecimiento, y procurando trabajar por la sucesiva independencia económica y técnica** de las iniciativas que se generen en esta política.

En esta línea de actuación pública-cooperativa, destaca el **Ayuntamiento de Arbúcies** (Gerona) que, en los últimos años, ha logrado que ciertas **competencias en servicios públicos**, antes prestados por la diputación provincial, **pasen a manos del consistorio**, como por ejemplo el Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) y los comedores escolares, lo cuales son **cogestionados en la actualidad a través de cooperativas**. Además, ha llevado a cabo la constitución de una **cooperativa de servicios de interés público** que se encuentra dirigida a la inserción laboral de jóvenes, de la que el **Ayuntamiento es socio colaborador** junto con otro ayuntamiento.

El gobierno local de Arbúcies y el de Sant Hilara Sacalm han constituido *Naturjove*, una **cooperativa de trabajo para la inserción laboral de jóvenes, con participación pública**, que cuenta como socios colaboradores con estos dos consistorios locales, e incorpora a personas socias trabajadoras en un ruta de inserción laboral, con el objetivo de insertar en el mercado laboral jóvenes provenientes del programa de Formación Profesional Inicial (FPI), recurso educativo no homologado que ya

gestionan ambos Ayuntamientos y, por la otra, elaborar y vender productos alimenticios de proximidad con especial énfasis en las marcas Montseny-Guilleries y Reserva de la Biosfera. El citado programa de FP aborda el acompañamiento a jóvenes con formación integrada para gestionar, diseñar e implantar una unidad de negocio dentro de esta cooperativa de trabajo asociado.

El proyecto nace a finales del 2018 con la concesión de una subvención del proyecto Singulares que promueve la Generalitat de Cataluña para iniciar proyectos sociales y cooperativos. El Ayuntamiento de Arbúcies se presentó con un proyecto de creación de cooperativa de servicios públicos y le fueron concedidos 60.000 euros para desarrollarlo. El equipo técnico municipal ha trabajado en el proceso administrativo y económico para hacer realidad la nueva cooperativa. Con ello, han trabajado de forma coordinada con el Ayuntamiento de Sant Hilara Sacalm para incorporar personal y recursos económicos para contribuir a la viabilidad económica y laboral de *Naturjove*.

Hay que destacar que se ha implicado a la ciudadanía y otra cooperativa de la zona, en el proceso de puesta en marcha, y se ha iniciado la actividad a finales de 2019, con la incorporación de dos personas socias, un chico y una chica, previo acuerdo de los dos Ayuntamientos, y en cumplimiento de tres requisitos: desempleados, con experiencia previa en el ámbito de la industria alimentaria y realizar una aportación al capital social de la cooperativa.

Al ámbito de la inserción laboral a través del empleo digno, también se puede vincular el **desarrollo y gestión de unas infraestructuras municipales**, como el caso de la concesión administrativa del Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) y su Complejo Municipal de Piscinas, a la Cooperativa Complejo Municipal de Piscinas, formada por 20 antiguos trabajadores, como fórmula de autoempleo indefinido y a jornada completa, que gestionarán una inversión de adecuación de las instalaciones de más 700.000€ y prestarán el servicio durante 25 años.



Gauravdeep Singh Bansal. Unsplash.



Alexander Abero Unsplash.

En **la línea de municipalización de servicios públicos**, este mismo consistorio pasó a gestionar la atención domiciliaria en el municipio desde 2015, que hasta entonces prestaba el Consejo Comarcal de la Selva. **La gestión del servicio se lleva a cabo entre el Ayuntamiento y la Cooperativa TRAFAD, especializadas en el cuidado sociosanitario de personas mayores.** La recuperación de este servicio ha permitido dar trabajo a ocho personas del municipio, pasando de 4 a 14 trabajadores/as, y ampliar los usuarios, de 13 hasta 70 personas atendidas. Así, se cumplen dos objetivos: crear puestos de trabajo y acercar el servicio a las personas grandes que lo necesiten y de este modo, dar unas mejores prestaciones y atenciones a todos los usuarios de la atención domiciliaria.

Por otra parte, en el 2018 se inició un proceso de **municipalización de los comedores escolares.** En el período anterior, los comedores escolares arbucienses eran gestionados por una gran empresa inglesa cotizada de restauración, por medio de una concesión administrativa adjudicada por el Consejo Comarcal. Con el objetivo de construir un nuevo modelo, se constituyó la Comisión municipal de comedores. Un espacio de trabajo formado por los equipos directivos de las escuelas infantiles y de las dos escuelas de primaria del municipio, además de representantes de las AMPAs de la Escuela Vedruna y de la Escuela Dr. Carulla, y representantes de la Concejalía de Educación del Ayuntamiento.

A partir de un informe jurídico elaborado por la Secretaria-Interventora municipal, se avaló la gestión de los comedores escolares como una competencia

municipal. El artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen local y el Decreto 160/1996, del 14 de mayo, permite que los ayuntamientos gestionen estos servicios previo convenio con el Departamento de Enseñanza del gobierno autonómico correspondiente. Por lo que, durante el curso 2018-2019, se inició este nuevo modelo municipal en las escuelas infantiles, en el que **el Ayuntamiento asume y gestiona de manera directa la competencia, cogestionando y dando servicio, junto a la cooperativa de inserción laboral Sambucus**, a estos dos centros educativos, habiéndose ofrecido la incorporación a la empresa, a la antigua plantilla de los comedores. La gestión del modelo público-cooperativo de comedores escolares en este municipio, se orientarán a servir productos de proximidad y temporada, incluir un mínimo del 15% de productos ecológicos en los menús; habiendo conseguido con este cambio en la ejecución del servicio, una rebaja en los precios entre un 3-5%, un servicio de proximidad y consensuado con la comunidad educativa.

Todo ello, ha sido aplicado y reforzado, a partir de **cláusulas sociales incorporadas gracias a la Guía de contratación pública social**, aprobada por pleno municipal y publicada en el BOP n.º 89 de 10 de mayo de 2017. Esta guía ha supuesto una herramienta para el compromiso político de Arbúcies, para trazar y tejer relaciones económicas, entre los sectores públicos y privados, más justas y éticas que faciliten la integración social y laboral de colectivos en riesgo, e impulsar la colaboración con empresas responsables socialmente, habiendo creado más de 40 puestos de trabajo en tres años (2018-20), de una población activa de unas 2.000 personas.







4. Instrumentos legales de Colaboración Público - Cooperativa.

(76) La colaboración público-cooperativa que interesa a la Red es –como recordamos– aquella que puede tener por objeto principalmente la construcción y rehabilitación de viviendas e infraestructuras y la prestación de servicios públicos básicos⁸. En este entorno, el sector público local, puede colaborar de muy diversas formas: como titular de bienes de dominio público y bienes patrimoniales; como titular de los diversos servicios públicos que son de su competencia, o como promotor del empleo y el desarrollo económico en sus municipios.

(77) Por su parte, pueden colaborar con el sector público local en la consecución de estos objetivos, las cooperativas formadas por trabajadores (de la construcción, de la enseñanza, de servicios sociales, etc.), por usuarios (de viviendas, de servicios sociales, de enseñanza, de energía, de telecomunicaciones, etc.) y cooperativas mixtas, principalmente.

(78) Vamos a ver en este capítulo diversos instrumentos legales que permiten esa colaboración público cooperativa y vamos a estructurar el análisis según se trate de colaboración institucional o colaboración contractual.

4. 1. Colaboración Institucional.

(79) Nos planteamos en este punto si **es posible la colaboración institucional entre entidades públicas y cooperativas**, y más en particular, nos preguntamos si **es posible la existencia de cooperativas promovidas o participadas por entidades públicas locales** y si ambas, cooperativas y entidades públicas locales **podrían promover o integrarse en una sociedad de otra naturaleza**.

Recordemos que la legislación cooperativa valenciana ordena a la Generalitat por una parte, que promueva la creación de cooperativas para la gestión de servicios públicos y fomente la participación de las personas usuarias, en colaboración con los distintos organismos competentes (art. 111.2 LCCV); por otra, que fomente

la creación de cooperativas y su colaboración en la ejecución de los programas de obras públicas, urbanismo y viviendas (art. 113.4 LCCV), o que fomente la creación de cooperativas en las actividades de agricultura, ganadería, turismo rural; de personas consumidoras y usuarias, y aquellas cuyo objeto sean actividades culturales, artísticas, deportivas, de tiempo libre, de prestación de servicios sociales y de realización de otras actividades de interés cívico (art. 113.5 LCCV).

4.1.1. Cooperativas promovidas o integradas por entidades del sector público local.

4.1.1.1. Las entidades públicas como socias de las cooperativas valencianas.

(80) La **legislación cooperativa valenciana**, como en general las leyes cooperativas, contemplan la posibilidad de crear cooperativas con la participación de entidades públicas e incluso integradas exclusivamente por estas para atender conjuntamente a sus necesidades⁸. En las cooperativas valencianas, **las entidades públicas pueden ser socias de una cooperativa, de primer y segundo grado, en condición de cooperativistas (o socias cooperadoras) o de asociadas**. Los **socios** son aquellos que participan en la actividad cooperativa, como productores o consumidores, (art. 20.1 LCCV); mientras que los asociados no participan en la actividad económica, pero contribuyen al capital social de la cooperativa (art. 28 LCCV). Por su condición de socia, la entidad pública, tendría derecho a participar en la actividad económica y en sus resultados, así como en los demás derechos, aunque sólo podrá disponer de un voto en la asamblea general (art. 37.1 LCCV) y de un puesto en el consejo rector (art. 44.1). Excepcionalmente, en el caso de una cooperativa agraria o de servicios profesionales o empresariales integrada exclusivamente por personas jurídicas, podría designar más consejeros en función de sus votos que como máximo serán 3.

En su condición de **asociada**, podría recibir por su aportación a capital, intereses o una participación en los excedentes del ejercicio. Además, podría participar en los órganos sociales, si los estatutos lo contemplan y en las condiciones que éstos establezcan, como veremos a continuación.

8. Si los servicios públicos pueden clasificarse en: **servicios de emergencia** (policía, bomberos, militares, urgencias médicas, rescate, protección civil), **servicios burocráticos** (justicia, registros, archivos) y **servicios básicos** (luz eléctrica, gas, agua potable, acceso a internet, transporte público, servicio postal, educación pública, servicio de sanidad o salud pública, recolección de residuos sólidos, etc.) siguiendo a María Estela Raffino ("Servicio Público". Disponible en: <https://concepto.de/servicio-publico/>. Consultado: 09 de septiembre de 2020); a los efectos de este estudio sólo nos interesan como posible objeto de colaboración los llamados servicios básicos.

8. Como el caso de la cooperativa Kommuninvest, constituida por entidades públicas locales de Suecia para satisfacer sus necesidades financieras (E.M.Schmitt, "Reducing Financing Costs for Local Communities' Welfare, 2015).

(81) Como regla general, pueden ser socios de **cooperativas de primer grado** tanto las personas físicas como jurídicas, sean éstas de derecho público o privado. Más en particular, dice el art. 19.2 LCCV, que la Generalitat y otras **entidades públicas, podrán formar parte como socios de cualquier cooperativa para la prestación de servicios públicos** (o servicios de interés económico general como se conocen hoy en día) **y el ejercicio de la iniciativa económica pública**. Para que ello sea posible, la entidad pública, si no ha sido entidad promotora de la cooperativa, debe solicitar su admisión a la misma conforme prevé la ley, y dicha solicitud debe ser aprobada por el consejo rector, con una mayoría cualificada de dos tercios de los miembros (art. 19.2 LCCV).

4.1.1.2. Las entidades públicas como socias de cooperativas de viviendas.

(82) Además de la anterior norma, la ley recoge de manera expresa concretos supuestos en los que las entidades públicas podrán formar parte de cooperativas. Así, en el caso de las **cooperativas de viviendas**, se reconoce la 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** (art. 91.2 LCCV). En este caso, la entidad pública al precisar de alojamiento para estas personas con vinculación laboral o funcionarial tiene la condición de **socio cooperador** y le serían aplicables los derechos y deberes propios de éstos. La posibilidad de integrar como socio a una entidad pública en una cooperativa de viviendas **debería ampliarse** a otros supuestos en los que la entidad precisase el alojamiento **para atender otros compromisos** requeridos por su función pública (servicio de alojamiento temporal, pisos tutelados, viviendas sociales, etc.).

4.1.1.3. Las entidades públicas como socias de cooperativas de integración social.

(83) Un caso particular es el de las **cooperativas de integración social**. Estas tienen como peculiaridad el estar integradas mayoritariamente por personas con discapacidad física o psíquica, u otros colectivos con

dificultades de integración. Pueden constituirse como cooperativas de trabajo asociado si su objetivo es organizar, canalizar y promover el trabajo de sus socios; o como de consumo para proveerles de bienes y servicios de consumo general o específico (art. 98 LCCV). Además, podrían constituirse como **cooperativa polivalente**, integrando ambos objetos sociales en la misma cooperativa (art. 86.3 LCCV). En cualquier caso, se contempla expresamente en la ley, que la entidad pública responsable de la prestación del servicio social pueda participar como socia en la cooperativa. En este caso, la entidad pública nombrará una persona como representante que prestará su trabajo personal de asistencia técnica, profesional y social, junto a las demás personas socias y asistirá a las reuniones de los órganos sociales, ejercitando los derechos propios de la persona socia. **La entidad pública asume en este caso la condición de socio cooperador, al participar en la actividad cooperativa.**

Téngase en cuenta que estas cooperativas, cuando su objeto social es la inserción social a través del trabajo de personas discapacitadas o de personas en situación de exclusión social, como tránsito al empleo ordinario, podrán solicitar y obtener la calificación de centros especiales de empleo o de empresas de inserción, si reúnen los demás requisitos previstos en el RD. Legislativo 1/2013 Ley General de Derechos de las personas con discapacidad, y Ley 44/2017 y Ley 1/2007 de empresas de inserción, respectivamente.

4.1.1.4. Las cooperativas de servicios públicos.

(84) Las **cooperativas de servicios públicos**, también conocidas como *social and public services cooperatives* en el ámbito anglosajón, cooperativas de interés público en Portugal, o *regies cooperatives* en Francia o Bélgica, son cooperativas de consumidores, promovidas y participadas por entidades públicas para la prestación de servicios públicos en asociación con los usuarios de estos servicios (*B. Lavergne, L'Hégémonie du Consommateur, Paris, PUF, 1958: 332*). La ley valenciana es muy parca al describirla, dice solamente que 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. La ley excluye que pueda ser objeto de esta cooperativa cualquier servicio que exija el ejercicio de autoridad pública y contempla que las entidades públicas se reserven el control respecto de las condiciones en que se presten los servicios (art. 99 LCCV). La Alianza Cooperativa Internacional (*Notas de orientación para los principios cooperativos*, 2015:8) dice de estas cooperativas que actúan como **empresas monopolio** creadas por el Estado y recomienda que la afiliación esté abierta a todos los que residan en el territorio para el que se han autorizado los servicios, y que no se exija a las personas físicas convertirse en socios para poder recibir servicios esenciales. Este modelo de cooperativa puede asumir en estos momentos, un gran protagonismo como elemento estratégico de desarrollo local, como apunta Rui Namorado (*“Cooperativas de Interesse Público. Identificação e Enquadramento Constitucional”*, *Revista Economía Social*, 10/2020).

(85) Debe diferenciarse el anterior modelo de cooperativa, de las llamadas **cooperativas prestadoras de servicios públicos**, ampliamente desarrolladas en **Argentina**. Se trata de cooperativas de consumidores y usuarios de los servicios públicos, que no tienen por qué ser constituidas ni participadas por entidades públicas. Las prestaciones que estas cooperativas ofrecen, atendiendo al concepto de servicio público en este país, son, la administración del agua potable, el saneamiento del agua, la distribución de energía, de gas y de telefonía. Estos servicios deben prestarse a todos los potenciales usuarios, sean socios o no, y de acuerdo con los precios públicos y condiciones que marca la Administración. Es frecuente que las anteriores cooperativas presten otros servicios a sus socios, que no tienen la consideración de servicios públicos, como: sepelios, seguros, enfermería, internet, televisión por cable, préstamos, vivienda, etc. (P. Fernández de Andreani, *Cooperativas prestadoras de servicios públicos: su problemática jurídica*, 2015).

(86) **La regulación de las cooperativas de servicios públicos contenida en la LCCV es restrictiva al exigir la presencia tanto de entidades públicas como de los usuarios de los servicios.** Como vemos, en otros países pueden crearse cooperativas de servicios públicos

formadas sólo por los consumidores y usuarios de los servicios (Argentina, USA) **y debería ser posible crear cooperativas formadas exclusivamente por entidades públicas para prestar conjuntamente servicios públicos.**

4.1.1.5. Las comunidades de energía renovable cooperativas.

(87) Por último, conviene hacer referencia a las denominadas **comunidades de energías renovables** y **comunidades ciudadanas de energía** (antes comunidades locales de energía), reguladas por las Directivas (UE) 2018/2001 y 2019/944 respectivamente, y que deben todavía incorporarse al derecho español. Recientemente el RDL 23/2020, de 23 de junio ha incorporado a la Ley del Sector Eléctrico 24/2013 el concepto de comunidades de energías renovables como entidades suministradoras de energía eléctrica (art. 6), aunque deben poder actuar también como consumidores finales, generadores, gestores de redes de distribución o participantes en el mercado de energía. Las comunidades de energías renovables se definen como “*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*”. No se establece qué forma jurídica debe tener la comunidad energética, pero es frecuente que adopten la forma cooperativa, y como hemos visto, es también propio de la misma la participación como socio de entidades públicas locales. De hecho, la Directiva 2018/2001 ordena a los Estados que den apoyo a las autoridades públicas para que propicien y creen comunidades energéticas y les ayuden a participar directamente en las mismas (art. 22.4 g y h).



4.1.1.6. La participación de entidades públicas en cooperativas de segundo grado.

(88) También podría constituirse una **cooperativa de segundo grado** con participación de entidades públicas. Una cooperativa de segundo grado tiene como particularidad que está compuesta por dos cooperativas al menos y otras personas jurídicas, aunque también admite socios de trabajo. Estas personas se unen para desarrollar conjuntamente actividades económicas en favor de sus socios, en el caso de una entidad pública la finalidad sería favorecer a la propia entidad o a sus administrados (vecinos). Los socios que no tengan la forma cooperativa (una entidad pública local por ejemplo) no, pueden tener más del 40% de los derechos de voto en una asamblea general, y ninguna cooperativa podrá tener más del 50% de los derechos de voto (art. 101 LCCV). En la composición del consejo rector la entidad pública podrá designar tantos consejeros como le correspondan en función de sus votos, que como hemos visto no pueden ser más del 40% (art. 44.1 LCCV).

4.1.1.7. La participación de las entidades públicas como asociadas.

(89) Por último, cualquier cooperativa, de primer o segundo grado, y cualquiera que sea su clase, puede tener **asociados** si así lo han previsto sus estatutos. 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.**

(90) Los asociados tienen en principio los mismos derechos que los socios, pero con las siguientes diferencias (art. 28 LCCV):

- a. los asociados no pueden ser obligados a realizar nuevas aportaciones a capital;
- b. no participan en la actividad cooperativa ni por tanto en sus resultados, salvo que concurra el supuesto previsto en el apartado e);
- c. tendrán derecho de voto si los estatutos lo establecen, pero en ningún caso los asociados

pueden tener más del 25% de los votos presentes o representados en cada asamblea;

d. si los estatutos lo prevén, también podrán ser miembros del consejo rector, pero no podrán ocupar más de la tercera parte de los puestos en dicho órgano;

e. por su aportación a capital los asociados podrán recibir intereses en las mismas condiciones que los demás titulares de aportaciones voluntarias. No obstante, alternativamente y si los estatutos lo prevén, podrán participar en los resultados de la actividad cooperativa en un porcentaje no superior al 45% de los mismos.

(91) Como vemos, la legislación cooperativa contempla la posible participación de entidades públicas como socias de cooperativa para la prestación de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa pública en la actividad económica, pero nos preguntamos si la normativa que regula el sector público establece algún límite o condición a dicha participación.

4.1.1.8. Las cooperativas mixtas en la legislación administrativa.

(92) Como dijimos en un primer momento, el sector público comprende no sólo a las administraciones sino también al llamado **sector público institucional** (SPI), el cual puede integrarse por organismos y entidades de derecho público o de derecho privado, siempre que estén vinculados o sean dependientes de las administraciones públicas (art 2 LRJSP). Las **entidades públicas estatales** (art. 84 LRJSP) 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.

(93) En cuanto a las **entidades públicas 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. 67 RSCL⁹ y 103 TRRL). **Esta norma no permite a las entidades locales prestar servicios de forma directa a sus administrados mediante una cooperativa** que integre a todos ellos y que permita darles participación en la toma de decisiones y en su gestión; por una parte, porque la forma jurídica cooperativa no está reconocida, y por otra, porque se requiere que el capital pertenezca íntegramente a la entidad local. **No se permite por tanto la gestión directa de servicios por cooperativas de servicios públicos, como prevé el art. 99 LCCV.**

(94) Las entidades públicas locales **pueden, por otra parte, constituir o participar en sociedades mercantiles o cooperativas** para la **gestión indirecta de servicios** (art. 104.1 TRRL). Esta posibilidad también se contemplaba en la versión original de la LRBRL, concretamente en su art. 85. 4. e, antes de ser modificado por la Ley 57/2003, que suprimió las formas de gestión indirecta que contemplaba, y remitió a las previstas para el contrato de gestión de servicios en la legislación sobre contratación pública. En el mismo sentido, la vigente LRBRL, señala en su art. 85.2 B, que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, y la gestión indirecta se realizará mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011. **La vigente Ley de Contratos del Sector Público 9/2017 contempla la posibilidad de celebrar contratos incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta** (art. 28 y disposiciones adicionales 22^a y 43^o, entre otras).

(95) **Es posible por tanto la creación de una empresa mixta de carácter cooperativo con participación de entidades locales**, siempre que se cumplan, entre otras, las siguientes **condiciones**:

a. La “empresa mixta de carácter cooperativo” (o **cooperativa mixta**) se contempla como instrumento para la gestión indirecta de los servicios públicos por las entidades locales.

b. Parte del capital de estas cooperativas mixtas será de la entidad local, pero no se exige que sea una participación mayoritaria. No obstante, para que ésta pueda ser adjudicataria directa de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, la disposición adicional 22 de la LCSP exige que la mayoría del capital sea público.

c. En la escritura de constitución de la cooperativa (que incluye los estatutos sociales) podrán establecerse “las especialidades tanto estructurales como funcionales” que, exceptúen la legislación societaria (cooperativa) aplicable, en la medida necesaria para promover y desarrollar la cooperativa mixta. Esta norma, prevista en el art. 104.2 TRRL, permite excepcionar la legislación cooperativa para hacer posible la constitución y funcionamiento de la cooperativa mixta. Ello permite que en los estatutos de esta cooperativa pueda establecerse que la entidad pública tendrá el capital y votos suficientes en la cooperativa, como para ser adjudicataria directa de los contratos de concesión de obra y de servicios, a los que hace referencia la disposición adicional 22 de la LCSP, anteriormente citada.

d. En la cooperativa mixta 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*” (art. 104.4 TRRL). Esta afirmación se complementa con lo previsto en el art. 104.2.2^a (TRRL) según el cual, en la escritura de constitución deberá determinarse también, si la participación de los particulares ha de obtenerse únicamente por suscripción de acciones, participaciones o aportaciones de la empresa que se constituye o previo concurso en que los concursantes formulen propuestas respecto a la cooperación municipal y a la particular en la futura Sociedad.

(96) Estas normas merecen ser interpretadas debidamente para ser aplicables en el caso de constituirse una cooperativa mixta. Ambas normas están inspiradas por el principio de igualdad, con el fin de dar a todas las personas las mismas posibilidades de ser socios de esta cooperativa; pero la igualdad, que también es un principio que rige el funcionamiento de la cooperativa (art. 3

9. El Título III del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (arts. 30 a 155) están vigentes en cuanto no se opongan a las leyes y al Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según la Disposición derogatoria única.1.f) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba este último Reglamento.



LCCV) puede tener diversas configuraciones. Así, en principio, a diferencia de las sociedades mercantiles en que los socios sólo aportan capital y esta aportación es suficiente para ser socio, en la cooperativa, como vimos, caben socios cooperadores, cuya principal obligación es participar en la actividad cooperativa, bien como productores o como consumidores, y caben asociados, cuya única obligación como socios es aportar capital.

(97) La EPL en principio, podría integrarse en una cooperativa mixta como socio cooperador (si participa en la actividad cooperativa) o, si los estatutos lo contemplan, como asociado (si se compromete exclusivamente a aportar a capital un bien o derecho). Teniendo en cuenta estas diversas posibilidades, es necesario concretar cuál va a ser el objeto social y el grado de la cooperativa, para poder determinar qué tipo de socios cooperadores puede tener. Si es de primer grado podrá ser socios: agricultores, trabajadores, transportistas, consumidores, profesionales, etc.; y si es de segundo grado, serán las cooperativas constituidas por los anteriores. La aplicación del principio de igualdad a la cooperativa implica que:

~ cualquier persona interesada en participar en la actividad económica que desarrolla la cooperativa tiene “*derecho a ingresar como socia salvo que lo impida una causa justa, derivada de la actividad u objeto social de la cooperativa*” (art. 20.1 LCCV);

~ si los estatutos de la cooperativa contemplan la existencia de asociados, cualquier persona, física o jurídica dispuesta a realizar la aportación a capital requerida podría ser asociado (art. 28 LCCV).

(98) Una correcta interpretación de las normas previstas en el art. 104. 2 y 4 TRRL para su aplicación al modelo cooperativo de empresa, implicaría que **todo aquel que quiera participar como asociado** (aportando capital) **en una cooperativa mixta pueda acceder a ello**, aunque tenga que prorratearse su participación, si son más los solicitantes que las aportaciones voluntarias ofrecidas; y que **todo aquel que reúna los requisitos para ser socio cooperador de la cooperativa mixta, puede integrarse como tal, salvo que existan causas objetivas que lo impidan** (principio cooperativo de puertas abiertas). No parece necesario el previo

concurso entre aspirantes, salvo que se prevea que no va a ser posible la admisión de todos los interesados, en cuyo caso habrá que preverse en la escritura los criterios objetivos que se utilizarán para seleccionar a los aspirantes.

e. La **escritura de constitución de la cooperativa mixta o sus estatutos**, deberá indicar la participación que se reserve la EPL en el capital, en los órganos sociales y en los posibles beneficios o pérdidas (art. 104. 2 TRRL); las facultades reservadas a quienes representen a la EPL y las causas de disolución de la cooperativa (art. 104.3 TRRL). En relación con la participación económica de la EPL en la cooperativa mixta, dice el art 104. 3 TRRL que sólo **podrá aportar la concesión del servicio debidamente valorada a efectos de responsabilidad económica u otra clase de derechos, así como instalaciones, equipamientos o numerario, siempre que tengan la condición de bienes patrimoniales**. Cabe señalar que, **si la EPL se incorpora como asociado a la cooperativa mixta**, la referida aportación deberá ser **en concepto de capital social**, mientras que **si se incorpora como socio cooperador**, dichos bienes y derechos pueden aportarse **al capital social o a la actividad cooperativa**. Las aportaciones a capital pasan a titularidad de la cooperativa y forman parte del patrimonio con el que responde de sus deudas; a cambio, el socio o asociado puede recibir una compensación económica limitada (interés) por dicha aportación si lo permiten los resultados del ejercicio (o en su defecto, las reservas disponibles), y lo aprueba la asamblea general. Los bienes y derechos que se aporten como socio cooperador a la actividad cooperativa no dejan de ser de titularidad del socio, salvo que estuvieran destinados a su comercialización; y se remuneran con los resultados obtenidos por la cooperativa en el ejercicio económico (normalmente en concepto de anticipos y retornos). El régimen económico y la responsabilidad de los socios y asociados de la cooperativa es compatible con la norma prevista en el art. 105 TRRL, según la cual, la responsabilidad de la entidad local en la cooperativa mixta se limitará a lo que expresamente conste en la escritura de constitución, sin que, en ningún caso, sea inferior al valor de los bienes o derechos aportados por aquella.

(99) **No parece que en principio haya problema para que una EPL pueda participar en la constitución de una cooperativa mixta para la prestación indirecta de servicios públicos siempre que se respeten las normas vistas anteriormente.** Por otra parte, la **Ley 8/2010 de régimen local de la Comunitat Valenciana reconoce un amplio margen a las entidades locales para la creación y prestación de servicios públicos y la realización de las actividades económicas que estimen pertinentes para la satisfacción de las necesidades de sus vecinos** (art. 196 y 197).

4.1.1.9. Las cooperativas mixtas tras la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

(100) La reforma del art. 135 de la Constitución, al consagrar la estabilidad presupuestaria como elemento rector que debe presidir la actuación de todas las administraciones públicas y su posterior desarrollo legal, ha venido a condicionar la actuación de las entidades locales. La **Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local** tenía entre sus objetivos la reducción de la dimensión del sector público local, revisar el conjunto de entidades instrumentales que conformaban el sector, impedir la participación o constitución de entidades instrumentales cuando las entidades estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste, y prohibir en todo caso la creación de entidades instrumentales de segundo nivel. Estas medidas se recogen en la Disposición adicional novena de la LRBRL, cuyo párrafo primero establece:

“Las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.

Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar

aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad”.

(101) **En materia de contratación, la exigencia de racionalidad ha llevado a limitar que las entidades del sector público no puedan celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales (art. 28.1 LCSP), y es en este contexto donde se señala que “De acuerdo con los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia establecidos en este artículo, las entidades del sector público podrán, previo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, celebrar contratos derivados de proyectos promovidos por la iniciativa privada, en particular con respecto a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios, incluidos en su modalidad de sociedad de economía mixta” (art. 28.3 LCSP).**

(102) **Podemos concluir señalando que a pesar de las limitaciones que muchas entidades locales encontrarán para poder prestar servicios y desarrollar actividades que consideren necesarias para sus vecinos, existe la posibilidad de utilizar la cooperativa mixta para prestar servicios en colaboración con otras personas, productoras y/o consumidoras de servicios, o como asociados aportando bienes o derechos al capital social.**

4.1.2. La integración de cooperativas y entidades públicas en sociedad mixta mercantil.

(103) En el apartado anterior vimos como las entidades públicas locales podían constituir y participar en cooperativas, bien como socias, bien como asociadas; y también vimos que **las entidades públicas podían constituir o participar en sociedades mercantiles** para la gestión indirecta de servicios.

(104) **Las cooperativas también pueden constituir sociedades, así como asociaciones, consorcios y uniones, entre sí o con otras personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y formalizar convenios y acuerdos, para el mejor cumplimiento de su objeto social y para la defensa de sus intereses** (art. 102.1 LCCV). **Por tanto, no hay inconveniente alguno para que una cooperativa constituya o participe en una sociedad mercantil mixta.** Por su parte, las posibilidades de que una entidad pública pueda constituir y participar en una sociedad mixta mercantil son similares a las señaladas anteriormente; sin embargo, hay que tener en cuenta que ambas formas de organización (sociedades y cooperativas) responden a fines distintos y en consecuencia tienen características diferenciales importantes.

(105) Así, la participación de una cooperativa y una EPL como socios en una sociedad mercantil, sea anónima o limitada, no genera la obligación de participar en la actividad económica de la sociedad mixta, ni tampoco el derecho a ello. **Los socios de estas sociedades de capital sólo se obligan a aportar capital.** Recordemos que la entidad pública puede aportar a capital además de dinero, derechos, como la concesión del servicio, y bienes patrimoniales, como instalaciones o equipamientos, siempre que se hayan debidamente valorado en euros (art 104. 3 TRRL). No obstante, también sería posible exigirse otras obligaciones en concepto de **prestación accesorio**, lo cual debería indicarse estatutariamente, concretando el contenido de la misma, la retribución, en su caso, y las consecuencias de su incumplimiento. La prestación accesorio no puede integrarse en el capital social ni genera derechos de voto o participación en órganos sociales. Para su regulación estatutaria habrá que tener en cuenta, además, lo previsto en los artículos 86 a 89 LSC.

(106) Al margen de que pudiera concretarse en los estatutos alguna otra obligación, más allá de la de aportar capital social a la sociedad mixta, los principales derechos de participación en las decisiones y en los resultados son siempre proporcionales al capital social

aportado por cada socio como establece la LSC (arts. 188, 214 y 275).

(107) Los dividendos que pudiera distribuir una sociedad mixta a la cooperativa por su aportación a capital podrá tener la consideración de ingreso ordinario cooperativo o extracooperativo (art. 67 LCCV). Tendrán la consideración de ingreso ordinario cooperativo entre otros, en los siguientes casos:

- a.** Cuando la sociedad mixta sea una sociedad participada mayoritariamente por la cooperativa; téngase en cuenta que la EPL puede tener una participación en el capital que puede ser mayoritario o no;
- b.** Cuando la sociedad mixta, aunque no sea participada mayoritariamente por la cooperativa, realice actividades preparatorias, complementarias, auxiliares o subordinadas a las de la propia cooperativa.

(108) En los demás casos, los ingresos procedentes de la distribución de dividendos de la sociedad mixta tendrán la consideración de extraordinarios. Esta distinción tiene relevancia en cuanto al posible destino y tratamiento fiscal de los resultados. Los resultados de la actividad cooperativa pueden retornarse a los socios que los han generado, mientras que los resultados extraordinarios no suelen distribuirse entre los socios. Como excepción la LCCV permite su distribución en un porcentaje no superior al 50% de los mismos (art. 68 y 71 LCCV). Por otra parte, no debe olvidarse que los rendimientos procedentes de participaciones financieras en sociedades no cooperativas tienen la consideración de extracooperativos (art. 21 LRFC) y tributan al tipo general en el Impuesto de Sociedades (art. 29.2 Ley 27/2014, de 27 de noviembre).

4.1.3. La colaboración institucional y su compatibilidad con la normativa en materia de contratación pública.

(109) La colaboración institucional, según la Comisión Europea (2004) se da en ocasiones para la gestión de servicios públicos a escala local, como es el caso de los servicios de abastecimiento de agua o



Quang Anh Ha Nguyen. Pexels.



Alexander Abero Unsplash.

de recogida de residuos. Esta colaboración en una cooperativa o sociedad mercantil permite que el socio público conserve un nivel de control relativamente elevado sobre el desarrollo de las operaciones, y a su vez, desarrolle su experiencia propia en materia de explotación del servicio

(110) La Comisión reconoce que el Derecho sobre contratación pública y concesiones no contempla la operación que consiste en crear una entidad de capital mixto, pero ello no excusa de tener que **respetar los principios y normas que derivan de dicho Derecho cuando la creación de la entidad o la participación en la misma va acompañada de una atribución de funciones, que serían propias de un contrato público.**

(111) La constitución de la entidad mixta como modalidad de ejecución de las funciones que se han confiado a un socio privado, en el marco de un contrato público, no plantea problemas al derecho comunitario. En cambio, se cuestionan algunas prácticas, como que una entidad mixta concurra a un procedimiento de adjudicación de contrato público, cuando el socio público es la autoridad adjudicataria; o que se tienda a confundir la fase de constitución de la entidad y la fase de adjudicación de las funciones. En ambos casos, el procedimiento que pone en marcha el poder adjudicador suele tener como objeto la creación de una entidad mixta a la que adjudicar determinadas funciones.

(112) Estas situaciones, según la Comisión Europea, no son satisfactorias desde el punto de vista del Derecho de la contratación pública, por varias razones:

a. Porque se corre el riesgo **de falsear la competencia leal en el mercado** por la posición privilegiada que tiene la sociedad mixta y el socio privado que participa en la misma. No se falsea la competencia si se da la oportunidad de participar como socio a todos los interesados que reúnan los requisitos necesarios para ello, como vimos anteriormente.

b. Porque en la práctica, las funciones confiadas a **la estructura de colaboración no están claramente definidas como en un contrato**, lo que afecta a los principios de transparencia e igualdad de trato. No se afecta a la transparencia ni a la igualdad, si, como exige la legislación cooperativa, se exponen claramente en

los estatutos de la entidad los derechos y obligaciones que asumen los socios en el capital social y en la actividad económica. Los compromisos asumidos por los socios son igualmente vinculantes se reflejen en contratos que en estatutos sociales (art. 30.2 LCCV; art. 159.2 LSC y 1091 C.C), sin embargo, su reflejo en los estatutos les confiere más transparencia y publicidad, a través de su inscripción en los Registros Mercantil o de Cooperativas, a diferencia del contenido de los contratos que es privado y queda reservado por lo general a las partes contratantes.

c. Porque la duración de vida de la entidad creada no suele coincidir con la duración del contrato adjudicado, lo que puede dar lugar a que **las funciones se adjudiquen de facto por tiempo ilimitado**. A este respecto, conviene recordar el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto 17 de junio 1955), que a pesar de estar parcialmente derogado establece en su art. 111 que las empresas mixtas se constituirán por un plazo que no exceda de cincuenta años, lo que obliga a concretar el plazo y desde luego no será por tiempo ilimitado.

d. Porque hay riesgo de que **se asignen funciones al socio privado que no hayan sido sacadas a concurso con anterioridad** a la constitución de la entidad mixta.

(113) La posible existencia de riesgos en la creación o participación en sociedades mixtas no puede justificar que se excluya esta vía de colaboración, por la misma razón que no se excluye la posibilidad de celebrar contratos públicos con sociedades mercantiles a pesar de las malas experiencias¹⁰. Por el contrario, lo que procede es ser más eficiente en la supervisión del cumplimiento de los contratos y pactos, y prevenir las malas prácticas en la gestión público-privada.

(114) La Comisión recuerda que la colaboración institucional también se puede llevar a cabo **accediendo al capital de una sociedad ya constituida**. Sería el caso de la EPL que solicita integrarse en una cooperativa, o de la cooperativa que adquiere acciones o participaciones en la sociedad pública. En estos casos, habrá que tener en cuenta que:

10. Entre otras, podríamos citar, por su cobertura mediática en los últimos años: la construcción del tren de Navacarnero (https://elpais.com/ccaa/2017/03/14/madrid/1489518555_149599.html); el Hospital de Villalba (https://elpais.com/ccaa/2019/10/11/madrid/1570816681_186974.html) o las autopistas radiales de Madrid (https://www.elconfidencial.com/economia/2016-12-14/por-que-han-quebrado-radiales-fallo-sistema-sin-culpables-pagaras-tu_1303565/). Desde una perspectiva más general véase: Hall, David (Febrero de 2015). ¿Porqué las asociaciones Público-Privadas (APP) no funcionan? (http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf) (ult. act. Febrero 2015 edición). Londres: PSIRU. Consultado el 1 de septiembre de 2020; Objetivos del Gobierno: Beneficios y Riesgos de las Asociaciones Público Privadas (<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/beneficios-riesgos>) Sede electrónica del PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP LEGAL RESOURCE CENTER (ult. act. 18 de septiembre de 2016). Consultado el 1 de septiembre de 2020.

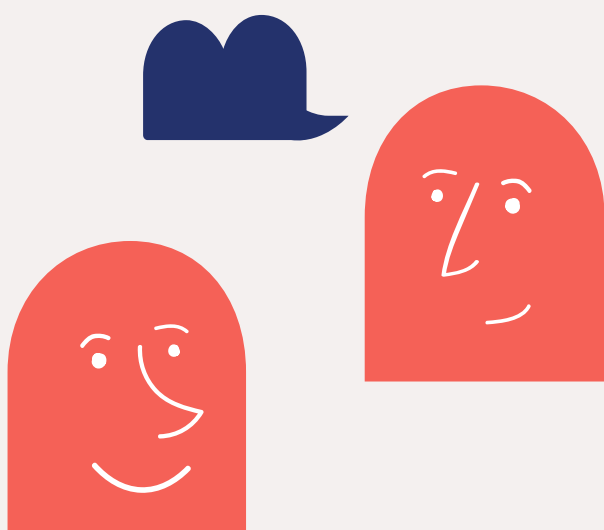
a. El derecho en materia de contratación pública no se aplica a operaciones que representan meros aportes de fondos a una empresa, sea pública o privada. Es decir, **la aportación de capital que haga una EPL a una cooperativa o sociedad mixta no afecta a la contratación pública y viene amparada por las disposiciones relativas a la libre circulación de capital** (*Comunicación de la Comisión relativa a determinados aspectos jurídicos que afectan a las inversiones intracomunitarias*, DOUE, C 220, de 19 de julio de 1997, p. 15).

b. Por otra parte, señala la Comisión que, si los poderes públicos permiten que un operador económico ejerza una determinada influencia sobre una empresa pública, al haberle cedido parte del capital con el fin de confiarle facultades propias de la contratación pública, que previamente ejercían directa o indirectamente los poderes públicos, deberá, en virtud del derecho a la libertad de establecimiento, respetarse los principios de transparencia e igualdad de trato, a fin de garantizar que todo operador potencial pueda acceder en igualdad de condiciones a la prestación de esas actividades hasta entonces reservadas a la entidad pública (*STJUE 13 abril 2000, asunto C-251/98, Baars*)

(115) Como conclusión cabe decir que, a la vista del marco jurídico aplicable, es posible la existencia de cooperativas mixtas, participada por entidades públicas locales, y sociedades mixtas mercantiles participadas por cooperativas y entidades públicas. La ley contempla expresamente algunos supuestos concretos de cooperativas mixtas, en los casos 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. Además, las entidades públicas pueden integrarse tanto como socios en cooperativas de primero o segundo grado, como asociados. Las entidades públicas no pueden constituir o participar en cooperativas para la gestión directa de servicios, pero sí para la gestión indirecta de los mismos. No obstante, debe tenerse en cuenta que:

a. Las entidades locales 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;

b. 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.



4. 2. Colaboración contractual.

4.2.1. ¿Cuáles son los modelos de colaboración contractual entre Administraciones Públicas y Cooperativas?

(116) Llegados a este punto nos planteamos cuáles son los modelos de colaboración contractual entre administraciones públicas y cooperativas con el fin de **promover viviendas e infraestructuras (nuevas o rehabilitadas) y gestionar servicios públicos**. La LCSP delimita su ámbito de aplicación (arts. 12 a 18) diferenciando entre aquellas fórmulas reguladas por esta norma y que permiten gestionar servicios públicos **de interés general de manera indirecta, y otras fórmulas, que se encuentran expresamente excluidas** de la aplicación de la Ley.

(117) **Los contratos considerados del sector público y por tanto sometidos a la LCSP (art. 2) son los contratos onerosos** que celebren las entidades que enumera el art. 3 (entre otras, las entidades que integran la Administración Local, los organismos dependientes de la misma, consorcios con personalidad jurídica, fundaciones públicas, sociedades mercantiles participadas, etc.). Téngase en cuenta que el Estado es competente para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18ª) la cual es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas.

(118) Los negocios y contratos excluidos de la LCSP están previstos en la Sección 2ª, los cuales se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. En particular, quedan excluidos entre otros, **las relaciones jurídicas, negocios y contratos celebrados en el ámbito del dominio público y en el ámbito patrimonial (art. 9 LCSP), que serán analizados a continuación**.

(119) Los contratos regulados por la LCSP son los **contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de suministros y servicios y de servicios**, que celebren las entidades pertenecientes al sector público (art. 12 LCSP).

(120) La posibilidad de licitar servicios públicos para el desarrollo de las competencias propias de las AAPP se establece como regla general en la LCSP, con el límite de la no discriminación debido a la forma jurídica o bien, de la existencia o no de ánimo de lucro y, en cualquier caso, siempre que no se alteren las reglas de la libre competencia. En el mismo sentido se pronuncia el art. 132.1 LCSP que prohíbe cualquier discriminación entre licitadores, con la única excepción de la reserva de contratos prevista en la DA4 en favor de las empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social.

4.2.2. Contratos sobre bienes de dominio público y patrimoniales.

(121) Nos preguntamos en este punto si la colaboración público-cooperativa podría comprender la cesión de bienes por parte de las entidades públicas locales (tanto de dominio público como patrimonial), ¿podría cederse suelo para la construcción de viviendas u otras infraestructuras?, ¿podrían cederse edificaciones para su rehabilitación, adecuación y/o prestación de servicios en interés de los vecinos?

(122) El art. 9 LCSP excluye de su ámbito de aplicación:

a. Las **autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público** (o demaniales), las cuales se regularán por su legislación específica salvo que expresamente se declare aplicable la LCSP.

b. Los **contratos de explotación de bienes patrimoniales, que no se califiquen como contratos de concesión de obra**. Son contratos de concesión de obra, aquellos que tienen por objeto alguna



de las actividades previstas en el art. 14 LCSP (obras de construcción, restauración y reparación de construcciones existentes y conservación y mantenimiento de los elementos construidos) y cuya contraprestación consiste, en todo o en parte, en el derecho a explotar la obra, asumiendo el concesionario un riesgo operacional en la explotación de dichas obras que incluya el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos.

c. Los **contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles**, los cuales tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial. En estos contratos podrán incluirse prestaciones propias de los contratos públicos regulados en los arts. 12 a 18 de la LCSP, si el valor estimado de aquellas no es superior al 50% del importe total del negocio y, mantiene con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación o complementariedad. Se entenderá que esas prestaciones mantienen relaciones de vinculación o complementariedad cuando exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.

(123) La **normativa que regula los bienes de las entidades públicas locales** se encuentra principalmente en la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP); Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local (LRBRL); Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por RD. 1372/1986 (RBEL); Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV); RD Legislativo 7/2015 del Suelo y Rehabilitación Urbana (LSRU) y Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUPCV).

(124) Según el art. 4 LPAP por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Administraciones públicas pueden ser **de dominio público** (o demaniales) o **patrimoniales** (o de dominio privado).

a. Son **bienes o derechos de dominio público** los que siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley les otorgue expresamente el carácter de demaniales. Son **bienes de uso público local** los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local; y son **bienes de servicio público** los destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, y, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios o museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y en general cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos (art. 74 TRRL y arts. 3 y 4 RBEL). Estos bienes y derechos se rigen por las leyes y normas especiales que le sean de aplicación, y en su defecto por la LPAP y disposiciones que la desarrollan, las normas de derecho administrativo y en su defecto, las normas de derecho privado, que se aplicarán como derecho supletorio. (5 LPAP). Se trata de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles. Deben aplicarse al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas; y deben estar identificados y controlados a través de inventarios y registros adecuados (art. 6 LPAP). La LRBRL incorpora entre los bienes de dominio público además de los destinados al uso o servicio público, aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos (o **bienes comunales**) (art. 79). Sobre el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, véase arts. 94 a 108 RBEL.

b. Son **bienes o derechos patrimoniales** (o de dominio privado) los que siendo de titularidad pública no tengan carácter de demaniales (art. 7 LPAP) y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad (art. 6 RBEL). La gestión y administración de estos bienes por las entidades públicas locales se ajustará a los siguientes principios: eficiencia y economía en su gestión, eficacia y

rentabilidad en su explotación; publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes, identificación y control a través de inventarios o registros adecuados. En todo caso, la gestión de estos bienes deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor, y en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes (art.8 LPAP).

(125) Puede **alterarse la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales**, pero requiere de la instrucción de un procedimiento que acredite su oportunidad y legalidad. No obstante, **la alteración es automática**, cuando tiene lugar la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico y de los proyectos de obras y servicios; la adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público, o al aprovechamiento comunal; la adquisición por cesión obligatoria con el fin de ser destinados al uso público o a la prestación de un servicio público determinado; o la adquisición por usucapión de bienes destinados al uso o servicio público o al aprovechamiento comunal (arts. 179 y 180 LRLCV y art. 8 RBEL).

(126) Así mismo, es posible la **desafectación de bienes comunales** y su calificación como patrimoniales, si no hubieran sido objeto de aprovechamiento por más de 10 años. Este proceso requiere el acuerdo de la EPL que deberá adoptarse con las garantías que establece el art. 181 LRLCV.

(127) Las Administraciones Públicas están obligadas a **proteger y defender su patrimonio** (art. 28 LPAP y art. 178 LRLCV). Por tal motivo la legislación establece ciertas medidas para la identificación y control de los bienes y derechos del patrimonio local (inventarios y registros) y **limita la disponibilidad de los mismos**. En cuanto a los bienes de dominio público, declara –como vimos– su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, mientras que los bienes patrimoniales, si bien pueden ser enajenados, deben seguir un procedimiento y cumplir ciertos requisitos legalmente establecidos (arts. 6, 8 y 30 LPAP). Pero también las Administraciones Públicas –como vimos– deben **promover y colaborar con las cooperativas en la ejecución de sus programas de obras públicas**,

urbanismo y vivienda. En particular el art. 113.4 LCCV ordena a la Generalitat que fomenta la adquisición, por cooperativas de viviendas sociales, de terrenos de gestión pública, por el sistema de adjudicación directa, y que colabore para estos fines con las corporaciones locales.

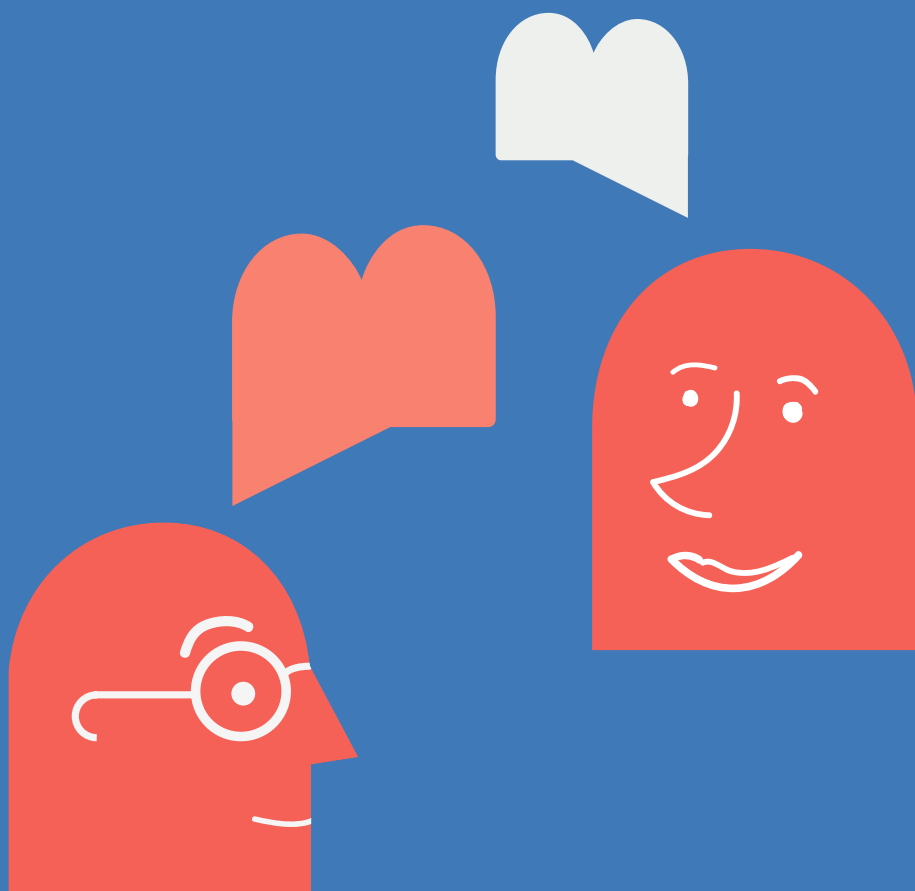
4.2.2.1. Uso y explotación de bienes de dominio público

(128) En cuanto al **uso y explotación de los bienes y derechos demaniales**, nadie puede ocuparlos o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que corresponde a todos, sin un título que lo autorice, otorgado por la autoridad competente. Las **concesiones y autorizaciones** sobre bienes demaniales se rigen por la legislación especial que las regula y a falta de normas especiales por las de la LPAP (art. 84 LPAP).

(129) Las autorizaciones y concesiones que habiliten para una ocupación de bienes de dominio público que sean **necesarias para la ejecución de un contrato administrativo** deberán ser otorgadas por la Administración que sea su titular, y se considerarán accesorias de aquél. Estas autorizaciones y concesiones estarán **vinculadas** a dicho contrato a efectos de otorgamiento, duración, vigencia y transmisibilidad. No será necesario obtener estas autorizaciones o concesiones cuando el contrato administrativo habilite para la ocupación de los bienes de dominio público (art. 91.4 LPAP).

(130) Las **autorizaciones se otorgarán directamente** a los peticionarios que reúnan las condiciones requeridas, salvo si, por cualquier circunstancia, se encontrase limitado su número, en cuyo caso lo serán **en régimen de concurrencia** y si ello no fuere procedente, por no tener que valorarse condiciones especiales en los solicitantes, mediante **sorteo**, si otra cosa no se hubiese establecido en las condiciones por las que se rigen (art. 92 LPAP).

(131) El otorgamiento de **concesiones** sobre bienes de dominio público se efectuará en **régimen de concurrencia**, aunque podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en la Ley (art. 184.1 LRLCV).



Las **concesiones se otorgarán previa licitación**, con arreglo a los artículos 79 a 91 del RBEL y a la normativa reguladora de la contratación de las entidades locales (art. 78 RBRL). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el plazo máximo de duración de la concesión, incluidas sus prórrogas, no será de 99 años sino de 75, o de 80 años, si colaboran varias AAPP y el objeto es promover alquileres sociales o asequibles (RD Ley 26/2020).

(132) Podrá acordarse el **otorgamiento directo de concesiones** en los supuestos previstos en el artículo 137.4 LPAP (de enajenación directa de bienes inmuebles), y otras leyes, así como, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas (art. 93.1 LPAP). Así pues, es posible el otorgamiento directo de concesiones sobre bienes de dominio público, entre otros casos:

a. Cuando el concesionario sea una sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho Público (art. 137.4.a LPAP). En el ámbito de la Administración Local, debe extenderse este supuesto **cundo el concesionario es una Cooperativa Mixta** (o empresa mixta de carácter cooperativo) en la que las entidades públicas locales tienen la mayoría de los derechos de voto, por coherencia con el resto del ordenamiento y para respetar el principio de igualdad.

b. Cuando el concesionario sea una **entidad sin ánimo de lucro o declarada de utilidad pública** (art. 137.4 b LPAP). Recordemos que las cooperativas que cumplan los requisitos establecidos pueden solicitar la calificación como entidades sin ánimo de lucro o como entidad de utilidad pública (Vid apartados 2.2.2.3 y 2.2.2.4)

c. Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una **función de servicio público** o a la realización de **un fin de interés general** por **persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b)**. Este supuesto sería de aplicación si el concesionario que

presta el servicio o realiza la actuación de interés general es una **cooperativa distinta a las anteriores**.

Téngase en cuenta también que la LRLCV establece que las entidades locales podrán **aportar directamente** derechos concesionales y otros derechos reales, previa su valoración técnica, **a las sociedades creadas por ellas o en las que tengan participación**, para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas (art. 183.2 LRLCV).

(133) Cualquiera que haya sido el procedimiento de adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá formalizarse en documento administrativo. Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a tasa. No estarán sujetas a tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla. Esta circunstancia debe hacerse constar en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión (art. 93 LPAP).

Así mismo, el titular de una concesión dispone de un **derecho real** sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya construido para el ejercicio de la actividad autorizada por el título de la concesión. Este título otorga a su titular, durante el plazo de validez de la concesión y dentro de los límites establecidos en la ley (arts. 91 a 104), los derechos y obligaciones del propietario (art. 97 LPAP). La LPAP regula además la **transmisión de estos derechos reales**, previa conformidad de la autoridad competente que otorgó la concesión (art. 98 LPAP); su **hipoteca** en garantía de los préstamos contraídos para financiar las obras e instalaciones fijas sitas en la dependencia demanial ocupada (art. 98 LPAP), o las causas de **extinción de las autorizaciones y concesiones** demaniales (art. 100 LPAP).

4.2.2.2. Aprovechamiento y explotación de bienes y derechos patrimoniales.

(134) Las entidades locales regularán la utilización de los bienes patrimoniales de acuerdo con criterios de **rentabilidad**. Esa utilización podrá realizarse directamente por la entidad o convenirse con los particulares en la forma que legalmente proceda (art. 185.1 LRLCV). A estos efectos, dice el art. 184.2 LRLCV que las entidades locales podrán aportar directamente bienes patrimoniales, derechos concesionales y otros derechos reales a las sociedades creadas por ellas o en las que tengan participación, para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas.

(135) **La explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico**, típico o atípico. Sin embargo, como regla general, los contratos para la **explotación de los bienes y derechos patrimoniales** (que no se califiquen como contratos de concesión de obra) se adjudicarán teniendo en cuenta la **oferta económica más ventajosa** sin que el precio sea el único criterio a tener en cuenta, salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la **adjudicación directa**. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un precio que no podrá ser inferior al 6 % del valor en venta de los bienes (art. 185 LRLCV). A la hora de aplicar esta norma hay que tener en cuenta que el Reglamento de bienes de las entidades locales establece que el **arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de bienes patrimoniales de las entidades públicas locales, se registrará en cuanto a su preparación y adjudicación, por la normativa reguladora de la contratación de las entidades locales** y será necesaria la subasta cuando la cesión sea por más de 5 años o el precio estipulado exceda del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto; y en todo caso, el usuario deberá satisfacer un canon no inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes (art. 92 RBEL).

(136) En cuanto a los **bienes inmuebles patrimoniales**, su enajenación, gravamen o permuta habrá de comunicarse a la Consellería competente en materia de administración local, y si su valor excediera del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación requerirá, además, autorización de aquella (art. 70 TRRL y art. 109 RBEL). Estos bienes no pueden **cederse gratuitamente** salvo a entidades o instituciones públicas; **sociedades con capital mayoritario público**; e **instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro**, siempre que los fines que justifiquen la cesión redunden en beneficio de los habitantes del término municipal. En todo caso, la cesión deberá efectuarse de conformidad con el procedimiento previsto en los arts. 110 y siguientes del RBEL y para una finalidad concreta que se justifique, con fijación del plazo para llevarla a cabo, produciéndose la reversión automática en caso de incumplimiento o falta de uso del mismo. (art. 186 LRLCV).

(137) Las entidades locales pueden ceder el uso de bienes patrimoniales **directamente o por concurso, de forma gratuita o con la prestación que pueda acordarse**, a otras administraciones públicas o **entidades privadas sin ánimo de lucro** para su destino a fines de utilidad pública e interés social, relacionados con la prestación de **servicios sociales, sanitarios, actividades educativas, culturales deportivas u otras análogas que redunden en beneficio de los vecinos**. El acuerdo deberá determinar la finalidad concreta a que debe destinarse los bienes, la duración o el carácter de la cesión en precario. El plazo máximo de la cesión de uso de los bienes será de 30 años (art. 187 LRLCV). Así mismo, como dice la LRLCV, las entidades locales podrán **aportar directamente** bienes patrimoniales y otros derechos reales, previa su valoración técnica, a las **sociedades creadas por ellas o en las que tengan participación**, para la prestación de servicios y ejercicio de actividades económicas (art. 183.2 LRLCV).

(138) La **enajenación de bienes patrimoniales** habrá de realizarse, como regla general, por **subasta pública**. No obstante, podrá utilizarse el **concurso** siempre que el precio no sea el único criterio determinante para la enajenación, y en particular cuando el pliego de condiciones ofrezca al licitador la posibilidad de abonar

en especie parte del precio del bien o cuando el bien objeto de la enajenación se destine al cumplimiento por el adjudicatario de fines de interés general. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar la **enajenación directa** cuando se dé entre otros alguno de los siguientes supuestos, que habrá de quedar acreditado en el expediente:

- a. Cuando el adquirente sea una sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias administraciones públicas o personas jurídicas de derecho público;
- b. Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro y el bien vaya a ser destinado a fines de utilidad pública o interés social (art. 188 LRLCV).

4.2.2.3. Cesión de bienes del patrimonio municipal de suelo.

(139) La cesión de bienes del **patrimonio municipal de suelo** se ajustará a su normativa específica (art. 188.3 LRLCV), que se contiene en el Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (LSRU). Esta Ley regula en sus artículos 51 y 52 los Patrimonios públicos de suelo. Se trata de normas básicas cuyo desarrollo se ha llevado a cabo en la Comunitat Valenciana por la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUPCV), arts. 98 a 101.

(140) El Patrimonio público del suelo se define como un instrumento que tiene por **finalidad** la regulación del mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística de acuerdo con la legislación del Estado en materia de suelo (art. 98 LOTUPCV).

(141) Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado afecto al destino que les es propio, **formado entre otros** por: a) bienes adquiridos por la administración para su incorporación al patrimonio municipal de suelo; b) el aprovechamiento que corresponde al ayuntamiento en cumplimiento del deber de participación pública en las plusvalías generadas por el planeamiento, de acuerdo con lo

establecido en el artículo 77 LOTUPCV; o c) los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos que los integran o la sustitución monetaria del aprovechamiento que corresponde a la administración.

(142) En la promoción pública de suelo, la Generalitat, directamente o mediante **convenios con las entidades locales**, entidades autónomas y empresas públicas de ambas administraciones, podrá **adquirir y preparar suelo, con destino preferentemente a la promoción de viviendas con protección pública y la formación de patrimonios públicos de suelo y regulación del uso del derecho de superficie**. Igualmente, la Generalitat podrá establecer convenios o crear sociedades instrumentales para la promoción de suelo destinado preferente a viviendas con algún tipo de protección pública y/o la promoción de estas. Asimismo, la Generalitat podrá suscribir convenios con los ayuntamientos para que en el sistema de selección de los Programas de Actuación Integrada se priorice a los promotores que propongan suelo destinado a promociones de protección pública o parcelas con derecho de superficie, incluyan viviendas destinadas a alquiler, o cualquier otra medida que impulse la promoción de actuaciones protegidas en sus distintas modalidades (art. 55LVCV).

(143) Los bienes y recursos que integran el patrimonio público de suelo deberán ser **destinados a la construcción de viviendas** sometidas a algún régimen de **protección pública o a otras actuaciones de interés social**. Las actuaciones de interés social deberán tener algunos de los siguientes **fines**:

- a. Obtención de suelos y ejecución de los elementos pertenecientes a la red primaria de la ordenación estructural, siempre que no estén adscritos o incluidos en un área de reparto.
- b. Ejecución de **obras de urbanización** no incluidas en unidades de ejecución.
- c. Obtención de suelo y construcción de **equipamientos** de la red secundaria cuya ejecución no esté prevista a cargo de los propietarios del suelo (deportivo- recreativo, educativo-cultural, sanitario-asistencial, residencial dotacional, etc.)



Pok Rie. Pexels.



d. Actuaciones de iniciativa pública destinadas a la **renovación urbana, reforma interior o rehabilitación de viviendas**.

e. Conservación y mejora del medio ambiente, de la infraestructura verde, del entorno urbano y protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje.

f. Gestión y promoción de suelo en actuaciones de iniciativa pública.

g. La obtención del suelo correspondiente a actuaciones aisladas en suelo urbano destinadas al uso dotacional público, así como la financiación de los costes derivados de las obras de urbanización aisladas, sin perjuicio de las ayudas públicas aplicables, se podrán ejecutar con cargo a los incrementos de aprovechamiento adicional que pudieran atribuirse con ese fin, bien en determinadas parcelas aisladas edificables o bien en los ámbitos correspondientes a aquellas unidades de ejecución urbanizadora o a aquellos complejos inmobiliarios que así se delimiten, en los términos establecidos en el plan de reforma interior (art. 99.1 LOTUPCV)

(144) **Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser objeto de transmisión a los particulares mediante enajenación, constitución de derechos de superficie, arrendamiento u otro negocio jurídico** previsto en la legislación reguladora del patrimonio de las administraciones públicas. Como regla general, la gestión del patrimonio público de suelo preferirá el arrendamiento o alquiler a la enajenación. En caso de enajenación se preferirá la del **derecho de superficie** a la del pleno dominio¹¹.

(145) Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser objeto de **transmisión de su dominio**, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal de suelo y con la legislación sobre el patrimonio de las administraciones públicas, a través de alguna de las siguientes **modalidades**:

a. Mediante enajenación por **concurso público**.

b. Mediante **subasta**, cuando los bienes enajenados no estén sujetos a límite en el precio de explotación o no tengan el precio tasado oficialmente.

c. **Directamente por precio no inferior al valor de los terrenos a entidades de carácter benéfico y social, cooperativas de viviendas** y promotores públicos que promuevan la **construcción de viviendas protegidas**. El documento público en que conste la enajenación directa debe establecer el destino final de los terrenos transmitidos, el plazo máximo de construcción y las demás limitaciones y condiciones que la administración considere convenientes.

d. **Directamente mediante el derecho de superficie a entidades de carácter benéfico y social, a cooperativas de viviendas** y a promotores públicos, con el objeto de **construir vivienda tipificada como social o promover la construcción de viviendas de protección pública**.

e. Mediante cesión gratuita a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, o a otras administraciones públicas, siempre que el destino de la referida cesión sea la construcción, sobre el suelo cedido, de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o cualquier otra de las actuaciones previstas en el apartado 1 de este artículo.

5. A los supuestos comprendidos en este artículo, en consideración al estatus especial de este tipo de suelos, **no les serán de aplicación los límites temporales que para la cesión y explotación de los bienes integrantes del patrimonio** de la Generalitat establece la normativa sectorial autonómica.

11. A tales efectos: a. El arrendamiento o alquiler se regirá por lo establecido en la legislación de vivienda de la Comunitat Valenciana y sobre el patrimonio de las administraciones públicas, b. El régimen del derecho de superficie es el establecido en la legislación estatal de suelo, c. La transmisión del pleno dominio se realizará de acuerdo con la legislación estatal de suelo y con la legislación sobre el patrimonio de las administraciones públicas.

4.2.2.4. Cesión del derecho de superficie.

(146) El llamado **derecho de superficie** es un **derecho real que atribuye** al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la **propiedad temporal** de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

(147) Para que el derecho de superficie quede válidamente constituido se requiere su **formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad**. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de **noventa y nueve años**. El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado.

(148) El derecho de superficie puede constituirse a **título oneroso o gratuito**. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la **reversión total de lo edificado al finalizar el plazo** pactado al constituir el derecho de superficie (art. 53 LSRU). Téngase en cuenta que, como vimos anteriormente (131) se considerará onerosa la cesión del derecho de superficie para la promoción de alquiler social, aunque en su título de constitución no se contemple el abono de canon o precio (art. 31 RD. Ley 26/2020).

(149) El derecho de superficie es susceptible de **transmisión y gravamen** con las limitaciones fijadas al constituirlo. Cuando las características de la construcción

o edificación lo permitan, el superficiario **podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal** con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo.

(150) En la constitución del derecho de superficie se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a **derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo**, para los casos de las transmisiones del derecho o de los elementos a que se refieren, respectivamente, los dos apartados anteriores. El **propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho** con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste. El **subsuelo** corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste, salvo que haya sido incluido en el derecho de superficie.

(151) **El derecho de superficie se extingue** si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho. A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrán pactarse **normas sobre la liquidación** del régimen del derecho de superficie. La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario. Si por cualquier otra causa se **reunieran los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario**, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie.

(152) La respuesta a las preguntas formuladas al inicio de este apartado requiere diferenciar por una parte el régimen general de uso y explotación de los bienes públicos, y de otra, el régimen particular de algunos tipos de bienes que integran el patrimonio municipal de suelo:

a. Los bienes demaniales –como hemos visto– son inalienables, inembargables e imprescriptibles, pero puede autorizarse su uso y otorgarse concesiones sobre los mismos. Las primeras se conceden directamente los solicitantes que cumplan las condiciones requeridas, y de exceder su número, se aplicará el régimen de concurrencia o por sorteo. Las segundas se otorgan en régimen de concurrencia, pero podrían otorgarse directamente a cooperativas mixtas, sociedades mixtas, cooperativas declaradas sin ánimo de lucro o de utilidad pública, o a otras cooperativas, cuando el inmueble en cuestión resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general.

b. Los bienes patrimoniales, por el contrario, pueden enajenarse o gravarse. Su adjudicación se hará a la oferta económicamente más ventajosa sin que el precio sea el único criterio a tener en cuenta; pero también podrán adjudicarse directamente atendiendo a las peculiaridades del bien o la singularidad de la operación, siempre que se justifique suficientemente en el expediente. Así mismo, estos bienes podrán enajenarse directamente, e incluso cederse gratuitamente, a cooperativas mixtas, sociedades mixtas, y cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro o de utilidad pública siempre que los fines que justifiquen la cesión redunden en beneficio de los habitantes del término municipal.

c. Especial interés tiene la regulación del patrimonio público de suelo. Por una parte, porque sus bienes pueden ser objeto de transmisión, arrendamiento, o cesión del derecho de superficie, siempre que se destinen

a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o a otras actuaciones de interés social, como puede ser: equipamientos (deportivo- recreativo, educativo-cultural, sanitario-asistencial, residencial dotacional, etc); rehabilitación de viviendas; mejora del entorno urbano o protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje, entre otros. Por otra, porque entre las modalidades de transmisión de dichos bienes se señala expresamente: a) su transmisión directa por precio no inferior al valor de los terrenos, a cooperativas de viviendas y otras entidades sociales, que promuevan la construcción de viviendas protegidas; y b) su transmisión directa mediante el derecho de superficie a cooperativas de viviendas y otras entidades sociales, con el objeto de construir viviendas tipificadas como sociales, o promover la construcción de viviendas de protección pública.

En definitiva, como vemos, existen numerosas oportunidades para colaborar sobre la base de compartir, disponer o disfrutar de suelo y/o edificaciones de titularidad pública.

4.2.3. ¿Qué tipo de contratos podrán ser utilizados para el fomento de la colaboración público cooperativa desde la perspectiva de la LCSP?

(153) La colaboración entre sector público y sector privado se ha dado tradicionalmente en el desarrollo de proyectos de gran interés social cuando no puede recurrirse al gasto público o resulta poco atractivo para el sector privado. Las cooperativas han participado en contadas ocasiones en este tipo de operaciones a pesar de que cumplen plenamente con las condiciones de aptitud para contratar con el sector público (art. 65 LCSP), así como para ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales le sean propios (art. 66 LCSP)¹².

(154) La estructuración de proyectos de colaboración público privada es una operación compleja en la que habitualmente subyace un contrato de concesión

12. Vid por todos: El capital riesgo en los contratos de financiación de proyectos (Project Finance). Vañó Vañó (2019) Revista española de capital riesgo, N.º. 3, 2019, págs. 5-20 y El contrato de Project Finance (2002) Tirant lo blanch.



administrativa. Se trata de una estructura en la que pueden existir diferentes grados de privatización de la obra o servicio objeto de desarrollo. Por una parte, encontramos aquellos proyectos en los que existe un **bajo grado de privatización**, puesto que la propiedad de las instalaciones no se transfiere al sector privado; los proyectos con un **grado intermedio** de privatización en los que la propiedad se transfiere durante un determinado periodo de tiempo (mientras dure el contrato) y por último, la estructura que implica un **alto grado de privatización**¹³ en el que se lleva a cabo la cesión de la propiedad sin ningún tipo de límite temporal, lo que combina mal con la normativa reguladora del sector público en la que se fijan diferentes plazos según el tipo de contrato formalizado (art. 29 LCSP).

(155) La vigente LCSP, justifica en su exposición de motivos la desaparición de la regulación de la colaboración público-privada, en la que se integraba un contrato de concesión, con el argumento de que es posible desarrollarla a través de los diferentes contratos recogidos en el texto legal.

(156) La enumeración de los contratos públicos se encuentra especificada en el art. 5 LCSP en que se identifican los *contratos de obras, de concesión de obras, de concesión de servicios, de servicios y de suministro*, entre otras figuras, a las que debemos añadir aquellos instrumentos que, como complemento a los contratos, permiten que cumplan una **función social. Se trata del reconocimiento de los contratos reservados y de la posible incorporación de cláusulas sociales en los procedimientos de contratación pública**. En cualquier de los contratos enumerados en este epígrafe deberán respetar los principios recogidos en el art. 1 de la LCSP, es decir, que se ajusten a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; además de asegurar la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

4.2.3.1. Contrato de obra

(157) El **contrato de obra puede tener por objeto: a) La ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la**

redacción del proyecto, b) La realización de algunos de los trabajos enumerados en el Anexo I de la LCSP, (construcción, preparación de obras, demolición de inmuebles y movimientos de tierras, perforaciones y sondeos, construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil, puentes, túneles, cubiertas y estructuras de cerramientos, carreteras, centros deportivos, obras hidráulicas, instalación de edificios y obras, instalaciones eléctricas, entre otros); **c) La realización de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público** contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra (art. 13.1 LCSP).

El concepto de “obra” tiene varias acepciones, puede ser bien un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, que se destine a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble; pero también 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. Los contratos de obras se referirán a una obra completa entendiendo que será entregada al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ampliaciones de que posteriormente pueda ser objeto y comprenderá todos y cada uno de los elementos que serán precisos para la utilización de la obra. Señala la norma que también podrán contratarse obras definidas mediante proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra completa siempre que estas sean susceptibles de utilización independiente, en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y precede autorización administrativa del órgano de contratación que funde la conveniencia de la referida contratación.

(158) En este tipo de contratos, cualquier persona jurídica, incluidas las cooperativas podrán ser adjudicatarias. La cooperativa podrá llevar a cabo, bien la construcción, o en su caso, rehabilitación de viviendas para uso habitacional o, bien la construcción de infraestructuras correspondientes a servicios complementarios. En estos casos quedaría al margen la gestión y explotación del servicio.

13. Suele utilizarse habitualmente en el desarrollo de proyectos de canalización y saneamiento de aguas y de residuos sólidos urbanos.

4.2.3.2. Concesión de obra y servicios

a) Contrato de concesión de obra

(159) En el contrato de concesión de obra (art. 14) 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, pero además, se podrán desarrollar otras actividades relativas a la restauración y reparación de construcciones existentes, así como a la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor del concesionario consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio. Pero además podrá comprender la adecuación, reforma y modernización de la obra para adaptarla a las características técnicas y funcionales requeridas con el fin de prestar de manera correcta los servicios o realizar las actividades económicas a las que sirve de soporte material. Además, también podrá incluir las actuaciones de reposición y gran reparación exigibles en relación con los elementos que deba reunir cada una de las obras con el fin de que se mantenga apta para el cumplimiento de las funciones a las que esté destinada. El contrato de concesión de obra también podrá prever "que el concesionario esté obligado a proyectar, ejecutar, conservar, reponer y reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y que sean necesarias para que esta cumpla la finalidad determinante de su construcción y que permitan su mejor funcionamiento y explotación, así como a efectuar las actuaciones ambientales relacionadas con las mismas que en ellos se prevean. En el supuesto de que las obras vinculadas o accesorias puedan ser objeto de explotación o aprovechamiento económico, estos corresponderán al concesionario conjuntamente con la explotación de la obra principal, en la forma determinada por los pliegos respectivos." Por otra parte, el art. 14.4 LCSP añade que el derecho de explotación de las obras a que se refiere el apdo. 1 **deberá implicar la transferencia al concesionario del riesgo operacional en la explotación de las obras abarcando el riesgo de demanda** (demanda real de las obras o servicios objeto del contrato) **o el de suministro** (riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda", o ambos. Según la LCSP, "el concesionario asume el

riesgo operacional **cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido** como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable."

b) Contrato de concesión de servicios

(160) En el caso de la **concesión de servicios**, el art. 15 prevé que **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. El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional en los mismos términos en que se configura respecto del contrato de concesión de obra, en relación con el riesgo de demanda y riesgo de suministro.**

(161) En el caso del contrato de concesión de obra, la cooperativa podrá ser adjudicataria de la construcción de viviendas para su posterior gestión; de instalaciones eléctricas para autoconsumo de energía de sus socios; de colegios por cooperativas de enseñanza, de profesores y/o padres; de clínicas por cooperativas sanitarias (de profesionales de la salud y/o pacientes), o residencias, por cooperativas de usuarios, o de profesionales, o mixtas, entre otras.

En el caso de la concesión de servicios, no se edifica ni se rehabilita, sino que se adjudicarían a la cooperativa (de enseñanza, de trabajo asociado...) los servicios a prestar, de guardería, de asistencia domiciliaria, de limpieza, de comedor, servicios en polideportivos, playas, etc. entre otros.



4.2.3.3. Contratos de suministro

(162) Los contratos de suministro previstos en el art. 16 LCSP 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 incorporales o valores negociables**, y los programas de ordenador desarrollados a medida que serán considerados contratos de servicios.

En todo caso, se considerarán contratos de suministro:

a) aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una **pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario** sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, **por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente**; **b)** los que tengan por objeto la adquisición y el **arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones** o para el **tratamiento de la información**, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios **c) los de fabricación**, por los que, **la cosa o cosas que hayan de ser entregadas al empresario deban ser elaboradas** con arreglo a características peculiares fijadas por la entidad contratante, aun cuando esta se obligue a aportar, total o parcialmente los materiales precisos; y, por último, **d)** aquellos que tengan por objeto la **adquisición de energía primaria o transformada**.

(163) En el caso del contrato de suministro también las cooperativas podrán ser adjudicatarias de la licitación realizada para el suministro bien de productos o bienes muebles y programas informáticos (cooperativas de trabajo asociado que suministran arrendamiento de equipos, renting de sistemas de telecomunicaciones o se dedican a la fabricación o a la compra de material sanitario).

4.2.3.4. Contrato de servicios

(164) La LCSP define los **contratos administrativos de servicios** como “*aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario*” (artículo 17.1 LCSP). Se trata de **una definición por exclusión**, es decir, tendrá por objeto cualquier prestación que no sea un contrato de obra o de suministro y la contrapartida es pagada directamente por la entidad adjudicadora al prestador del servicio.

En el supuesto en que se prestaran servicios a la ciudadanía a partir de este contrato, deberán prestarse en espacios diferenciados de la autoridad y **nunca deberá utilizarse este tipo de contrato para satisfacer necesidades de carácter permanente** que deberían ser regularizadas a través de contratos laborales.

(165) A título de ejemplo podrán consistir en: contrato de servicio de limpieza de un ayuntamiento para las dependencias municipales, contratos de mantenimiento, para la defensa jurídica y judicial, para la asistencia a la dirección de obra, para la gestión integrada de proyectos, prestación de actividades docentes, adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, entre otros servicios. Este tipo de contratos puede ser de interés para cooperativas de trabajo asociado, enseñanza, o inserción social, entre otras.

4.2.3.5. Contratos mixtos

(166) Los contratos mixtos (art. 18 LCSP) 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** (art. 34.2 de la LCSP).

La LCSP sistematiza **las normas aplicables** en la adjudicación de los contratos mixtos, así:

a. Si comprende prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios, se estará a la prestación principal.

b. Si el objeto a desarrollar a través del contrato mixto comprende en parte servicios esenciales y en parte otro tipo de servicios, o si estamos ante servicios y suministros, el objeto principal se fijará en función de cuál sea **el mayor de los valores** estimados de los respectivos servicios o suministros.

c. Si el contrato mixto contiene prestaciones de los contratos de obras, suministros o servicios por una parte, y concesiones de obras o de servicios por otra, si las prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la **prestación principal**, si por el contrario, son separables, y se adjudica un contrato único, se aplicarán las normas relativas a los primeros cuando el valor estimado de las prestaciones de éstos superen las cuantías de los arts. 20, 21 y 22; en otro caso, se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y de servicios.

d. Cuando el contrato mixto incluya prestaciones de contratos administrativos regulados por la LCSP con prestaciones de otros contratos distintos de los regulados en la citada ley, se estará a la prestación principal en caso de que no sean separables, y si lo son, y se decide celebrar un único contrato, se aplicará lo dispuesto en la LCSP.

e. Por último, en los casos en que un elemento del contrato mixto sea una obra y esta supere los 50.000 euros, deberá elaborarse un proyecto y tramitarse de conformidad con los artículos 231 y siguientes de la LCSP. En el supuesto de que el contrato mixto contenga elementos de una concesión de obras o de una concesión de servicios, deberá acompañarse del correspondiente estudio de viabilidad y, en su caso, del anteproyecto de construcción y explotación de las obras como prevé el art. 18.3 LCSP.

4.2.3.6. Adjudicación a sociedades de economía mixta

(167) La DA 22 de la LCSP reconoce la posibilidad de **adjudicación directa de contratos de concesión de obras y servicios a sociedades de economía mixta** siempre que: a) **concurra mayoritariamente capital público con capital privado** b) **la elección del socio privado se efectúe de conformidad con las normas de la LCSP para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto** y c) **siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.** Como garantía, la modificación del contrato sólo podrá hacerse de conformidad con lo establecido en la Subsección 4.^a de la Sección 3.^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo, relativa a la modificación de los contratos.” (arts. 203 a 207 LCSP).

Sin perjuicio de la posibilidad de utilizar medios de financiación tales como emisión de obligaciones, empréstitos o créditos participativos, las sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios, podrán: a) acudir a ampliaciones de capital, siempre que la nueva estructura de este no modifique las condiciones esenciales de la adjudicación salvo que hubiera estado prevista en el contrato y b) titular los derechos de cobro que ostenten frente a la entidad adjudicadora del contrato cuya ejecución se le encomiende, previa autorización del órgano de contratación, cumpliendo los requisitos previstos en la normativa sobre mercado de valores.

(168) Como vimos anteriormente, las entidades públicas locales pueden constituir empresas mixtas con forma de cooperativa o sociedad, sin necesidad de tener la mayor parte del capital. En cambio, para que la empresa mixta pueda ser adjudicataria directa de los contratos de concesión de obras o de servicios, se requiere tener una participación mayoritaria en el capital. Esta participación mayoritaria en el capital permite en una sociedad tener el control de la misma, pero no en una cooperativa. En este caso, debería interpretarse que la entidad pública tenga los

votos suficientes para alcanzar el control de la cooperativa mixta, como vimos anteriormente (4.1.1.8). Para alcanzar el control es suficiente con disponer del 50% de los derechos de voto en la asamblea general.

El procedimiento de selección de usuarios/socios a participar en el capital de la entidad (requisitos objetivos) se realizaría a través de un procedimiento abierto y en base a los principios de publicidad, igualdad, mérito y libre concurrencia de los diferentes socios que a su vez podrán concurrir juntamente con la entidad pública promotora de la sociedad de economía mixta. En el caso de selección de los socios y usuarios para la constitución de una cooperativa mixta, téngase en cuenta también lo visto anteriormente (4.1.1.8)

4.2.4 La utilización de cláusulas sociales en la contratación pública.

(169) Son **cláusulas sociales aquellas condiciones de ejecución del contrato prefijadas por la legislación vigente o por el órgano de contratación en los pliegos de cláusulas administrativas, exigibles a licitadores y contratistas y que tienen por finalidad promover, impulsar o garantizar objetivos sociales de interés general.** Se emplean además como instrumento para **el cumplimiento de otras finalidades** como la garantía de la calidad de los contratos, la protección de la salud, la integración de personas vulnerables o desfavorecidas, promover la igualdad de género, o el consumo responsable, entre otras.

La LCSP incorpora la utilización de las cláusulas sociales de manera transversal y estratégica y las dirige al **desarrollo de políticas públicas sociales. Pero, aunque no** son el único recurso para eliminar la exclusión social, sí que son un instrumento que ayudará a cumplir su objetivo. El art. 99¹⁴ de la LCSP reconoce la obligación de los poderes públicos de tomar conciencia de su capacidad para lograr los objetivos sociales y públicos de la contratación y que incorporen fines sociales en la licitación de los contratos. El art. 99 señala que **el objeto del contrato deberá ser determinado, y se definirá en atención a las necesidades o funcionalidades**

concretas que se pretenden satisfacer y se podrán incorporar innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

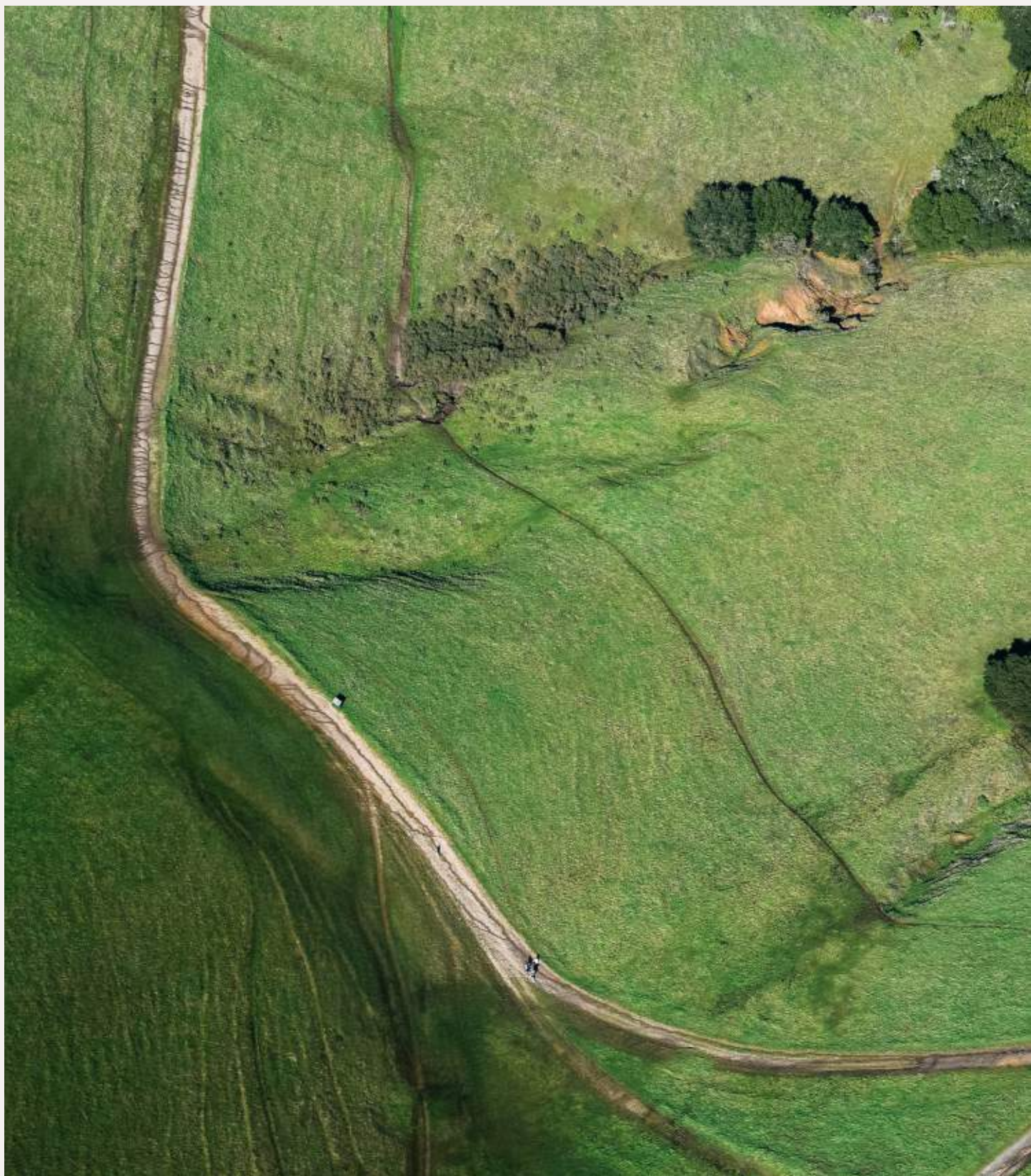
(170) La incorporación de aspectos sociales deberá combinarse en todo caso con el criterio de la **mejor calidad-precio**. El **objeto del contrato** deberá prestar una especial atención a las necesidades o funcionalidades a satisfacer, pero nunca debe cerrarse a una solución única (art. 145.6 LCSP).

(171) Las cláusulas sociales podrán implementarse en las diferentes fases del proceso de contratación, bien como criterio de selección de licitadores, como criterio de adjudicación del contrato o en la ejecución del mismo. De acuerdo con lo previsto en el art. 122.2 LCSP en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que forman parte del contrato, se incluirán entre otras, las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan.

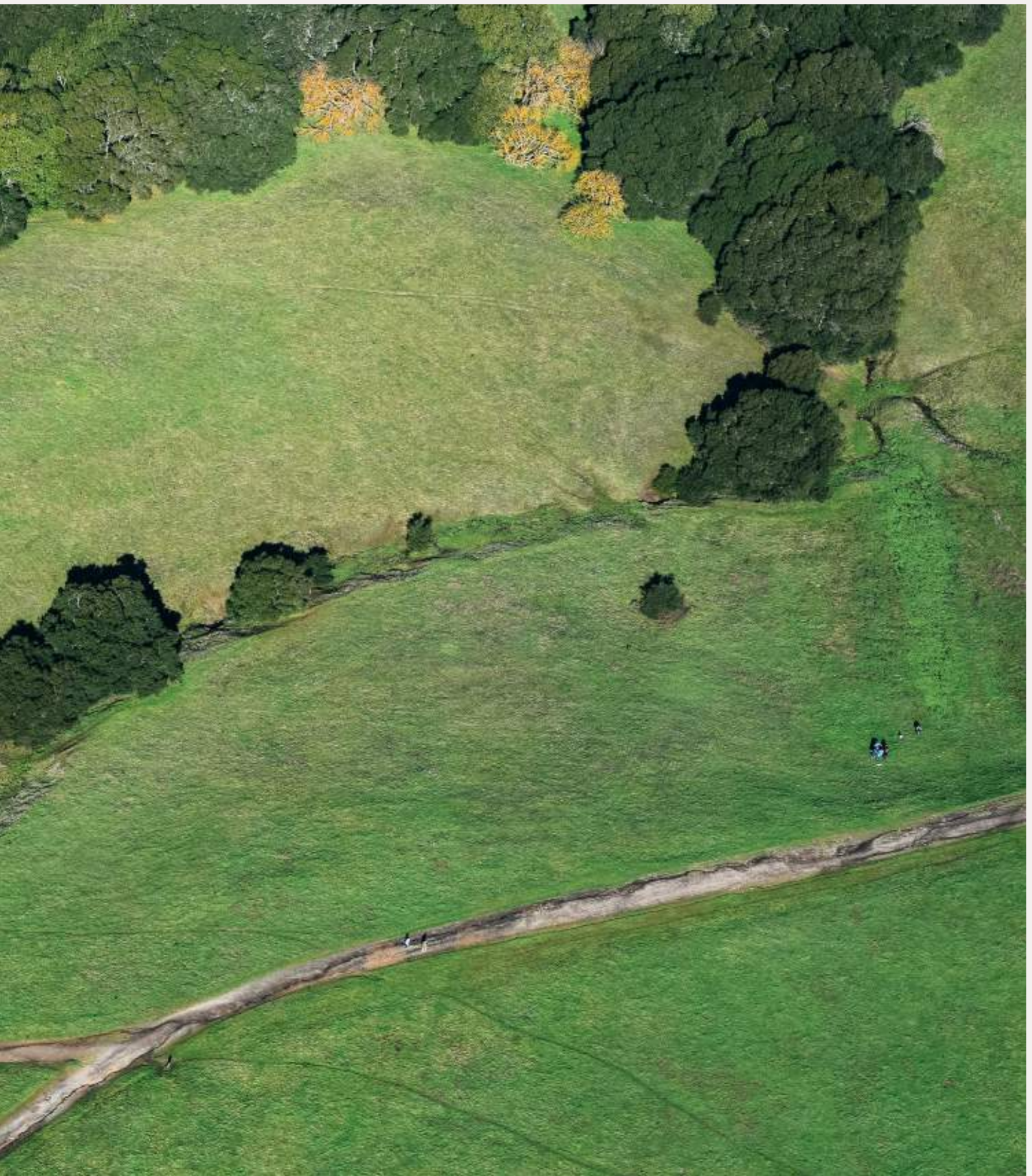
(172) **En la fase de preparación y selección,** las cláusulas sociales se incorporarán a través de la definición del objeto, en la elaboración del presupuesto base y en la redacción de pliegos y prescripciones técnicas. **El acceso a la licitación** puede condicionarse a la **exigencia de solvencia económica y financiera y clasificación de los licitadores,** lo que deberá vincularse al objeto del contrato (art. 99) y deberá ser proporcional al mismo (arts. 90 sobre servicios, 93 sobre garantía de calidad, y 94 sobre gestión medioambiental).

Como criterio de acceso no podrá exigirse una determinada forma jurídica, a excepción de las directrices fijadas por la LCSP en materia de contratos reservados para centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción, reguladas en la DA. 4ª, y reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones recogidos en la DA. 48ª.

14. Debemos destacar que este precepto está afectado por la reforma propuesta por el Gobierno a través del Proyecto de Ley de medidas urgentes por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. En esta reforma se propone una enmienda por parte del Grupo Parlamentario Plural (enmienda número 199) al articulado que añadiría un nuevo apartado 9 al art. 99 en el que expresamente se indicaría que “Los contratos de servicios de arquitectura, tendrán por objeto, como norma general, el proyecto básico y de ejecución y la dirección de la obra, comprendiendo la adjudicación conjunta en el mismo contrato del proyecto y la dirección de la obra”, la finalidad de esta modificación no es sino garantizar la calidad de la creación arquitectónica y de la edificación y de los derechos de propiedad intelectual del autor del proyecto, de forma tal que “se hace preciso que -como norma general y salvo que el órgano de contratación efectúe la adjudicación por fases y así lo justifique-, la adjudicación comprenda tanto el proyecto como la dirección de obra; evitando además varios procedimientos, ahorrando costes y asegurando que el profesional que ha redactado el proyecto y por tanto conoce plenamente el mismo, sea el que asuma la dirección de la obra”.



Tim Gouw. Pexels.



Como criterio de selección, se podrán exigir ciertas **condiciones de aptitud para la ejecución de contrato**, por ejemplo, condiciones de **capacidad**, que no se encuentra en ninguna situación de **incompatibilidad**, que cuenta con la **habilitación empresarial o profesional necesaria**, que, en su caso está debidamente clasificado y que cumple con los criterios de solvencia exigidos en el pliego. Los **criterios sociales podrán ser utilizados como requisitos de solvencia** siempre que se encuentren directamente **vinculados con el objeto del contrato y sean proporcionales al mismo**. Ello significa que para su desarrollo se podrán requerir determinadas aptitudes, experiencia acreditada en materia social y conocimientos técnicos de la entidad o del personal que la integra (art. 90.3 LCSP).

Por último, es importante destacar que el 129 de la LCSP señala que el órgano de contratación podrá señalar en el pliego, el organismo u organismos de los que los candidatos o licitadores puedan obtener la información sobre las obligaciones relativas a fiscalidad, protección del medio ambiente, empleo y condiciones laborales; y el art. 130.1 LCSP a su vez, establece que, cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación, que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente, que tal información, se facilita en cumplimiento de lo previsto en dicho artículo.

Las normas contempladas en este artículo relativas a la subrogación de trabajadores resultarán igualmente de aplicación a los **socios trabajadores de las cooperativas** cuando estos estuvieran adscritos al servicio o actividad objeto de la subrogación.

Así mismo, cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar fuese un Centro Especial de Empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato (art. 130.2 LCSP).

b) Fase de adjudicación: La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una **pluralidad de criterios en base a la mejor calidad precio**. Señala el art. 145.2 LCSP que previa justificación del expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148. Este precepto considera que la mejor relación calidad-precio deberá ser evaluada con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios económicos están relacionados con los costes, que a elección del órgano de contratación podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad calculados de acuerdo con el dictado del art. 148 en consideración al cálculo del ciclo de la vida de un producto, obra o servicio todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo, la fabricación o producción, la comercialización y las condiciones en que esta tenga lugar, el transporte, la utilización y el mantenimiento, la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización.

Cuando los órganos de contratación evalúen los costes mediante un planteamiento basado en el cálculo del coste del ciclo de vida, indicarán en los pliegos los datos que deben facilitar los licitadores, así como el método que aquellos utilizarán para determinar los costes de ciclo de vida sobre la base de dichos datos. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una **oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja**, solo podrá

excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece en el art. 149 LCSP.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir **aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato**. Se considera que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato, cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material (art. 145.6 LCSP).

Entre los aspectos medioambientales o sociales que, como criterios cualitativos de adjudicación podrán establecerse pueden citarse, entre otros:

~ **La calidad, características estéticas y funcionales, la accesibilidad**, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

~ **La organización, cualificación y experiencia del personal** adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución;

~ **El servicio posventa y la asistencia técnica** y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro.

Se podrá aplicar **más de un criterio de adjudicación** en los siguientes contratos (art. 145.3 LCSP):

~ Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los candidatos o licitadores.

~ Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas o por reducciones en su plazo de ejecución.

~ Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

~ Aquellos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

~ Contratos de concesión de obras y de concesión de servicios.

~ Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

~ Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

~ Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente.

Los órganos de contratación deberán velar por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades y, en

especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de **servicios del Anexo IV de la LCSP (sociales, y de salud y servicios conexos, administrativos sociales, educativos, sanitarios y culturales, comunitarios, sociales y personales, entre otros), así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable** en la valoración de las ofertas.

En el caso de empate entre dos o más ofertas, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos. Los criterios de desempate deberán estar vinculados al objeto del contrato y se referirán a:

- **Proposiciones presentadas por aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas**, tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa.
- **Proposiciones de empresas de inserción** reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración.
- **En la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato**, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial.
- **Las ofertas de entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo** para la adjudicación de los contratos que tengan como objeto productos en los que exista alternativa de Comercio Justo.

- **Proposiciones presentadas por las empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, incluyan medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.**

En la legislación valenciana (art. 113.3 LCCV) se reconoce la preferencia a las cooperativas en caso de empate **en los concursos y subastas en que participen**, convocados por la administración pública valenciana y entes dependientes de ella, **para la realización de obras, servicios y suministros.**

c) Fase de ejecución del contrato. En la fase de ejecución, los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato en los términos establecidos en el art. 145 a los que nos hemos referido anteriormente, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sea compatibles con el derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.

Será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución contempladas en el art. 202.2 LCSP. Estas condiciones de ejecución se podrán referir bien a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social:

- **Consideraciones de tipo ambiental:** reducción emisiones de gases de efecto invernadero, 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 (cooperativas eléctricas, de servicios, agrícolas, de trabajo asociado....).
- **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 seguridad 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.

(173) Partiendo de la finalidad que poseen las cláusulas sociales para promover, impulsar o garantizar objetivos sociales de interés general y que además se emplean como instrumento para dar cumplimiento a otras finalidades como son la garantía de la calidad de los contratos, la protección de la salud, la integración de personas vulnerables o desfavorecidas, promover la igualdad de género, o el consumo responsable, debemos señalar que

son las cooperativas las que, como hemos visto anteriormente, cumplen mejor dichos objetivos, por lo que deben ser utilizadas para promover y fomentar la colaboración público-cooperativa.

El fomento de las cooperativas a través de la utilización de cláusulas sociales se puede realizar en las diferentes fases del procedimiento de contratación pública, bien en la fase de selección, bien en la de adjudicación o en la de ejecución.

En la fase de acceso se condicionará la participación a la exigencia de solvencia económica y financiera y clasificación de los licitadores, lo que deberá vincularse al objeto del contrato y deberá ser proporcional al mismo. Aunque no se puede exigir una determinada forma jurídica, lo cierto es que sí que podrán participar centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción en forma cooperativa (como veremos en el siguiente epígrafe) y también podrán reservarse ciertos contratos de servicios sociales culturales y de salud a las cooperativas.

Como criterio de selección, se podrán exigir ciertas condiciones de aptitud para la ejecución de contrato, en particular, se podrán utilizar los criterios sociales como requisitos de solvencia, siempre que se encuentren directamente vinculados con el objeto del contrato y sean proporcionales al mismo (cooperativas de trabajo asociado, de integración sociolaboral, empresas de inserción en forma cooperativa, cooperativa autoconsumo eléctrico...). Se podrá incluir en los pliegos condiciones vinculadas a aptitudes que se correspondan con experiencia acreditada en materia social y conocimientos técnicos de la entidad o del personal que la integra, lo que debe vincularse necesariamente con el objeto fijado en los estatutos de la cooperativa que vaya a desarrollar esta actividad.

En la fase de adjudicación, dicha adjudicación se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor calidad precio. En este punto se debe diferenciar entre los criterios

económicos, relacionados con los costes, y los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato que podrán referirse a calidad, características estéticas y funcionales, la accesibilidad, organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución (serán las cooperativas de trabajo asociado las que podrán cumplir este requerimiento). Así, en los contratos de sociales, de salud, administrativos sociales, educativos, entre otros mencionados en el Anexo IV LCSP y en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios de calidad deberán representar al menos el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

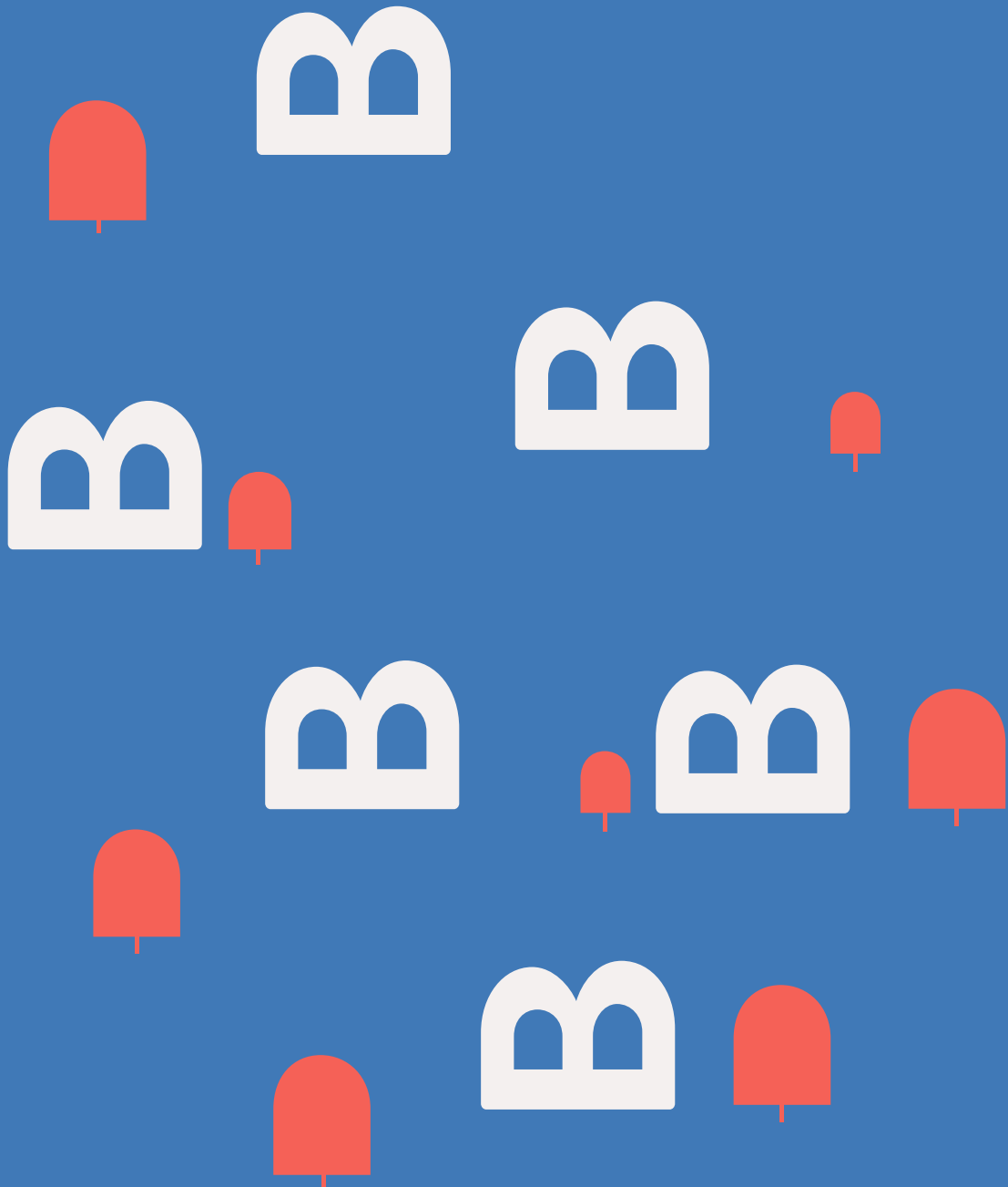
En el caso de empate entre dos o más ofertas, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos. Los criterios de desempate deberán estar vinculados al objeto, porcentaje de trabajadores con discapacidad, proposiciones de empresas de inserción, en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, cuando su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, las ofertas de entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo, que justifiquen que en su organización se están implementando medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Todos estos criterios favorecen la participación de cooperativas en los procedimientos de contratación pública. Además, la Ley Valenciana de Cooperativas (art. 113.3) se

reconoce la preferencia a las cooperativas en caso de empate en los concursos y subastas en que participen.

En la fase de ejecución, los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la misma, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato. Las consideraciones son de dos tipos, de tipo ambiental y de tipo social o relativas al empleo y ambas se encuentran alineadas con los principios que rigen las cooperativas. En relación con las primeras, y teniendo en cuenta su objeto, las cooperativas eléctricas, comunidades de autoconsumo eléctrico en forma cooperativa, las cooperativas de suministro de agua, cooperativas de regantes, cooperativas de gestión de residuos, son ejemplos de entidades que podrán ser parte de los proyectos de colaboración público-privada. En relación con las segundas, en cuanto a las consideraciones de tipo social o empleo, podrían participar, atendiendo a la estructura, las cooperativas de trabajo asociado, cooperativas de enseñanza, centros especiales de empleo en forma cooperativa, o empresas de inserción, entre otras.

4.2.5. Contratos reservados y reserva de mercado

(174) Las Directivas de contratación pública (2014/24/UE) reforzaron la posibilidad de que las AAPP pudieran reservar el derecho a participar en la contratación pública “a talleres protegidos y operadores económicos, cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas, o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos”. Además, el art. 77 de la citada norma reserva a determinadas organizaciones, el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos en materia de servicios sociales, culturales y de salud, que contempla en el artículo 74.



La LCSP introduce requisitos sociales y ambientales dirigidos fundamentalmente a que contribuyan al desarrollo de los objetivos sociales de las administraciones públicas. La DA 4 regula los **contratos reservados** por los que se faculta a los órganos de contratación a limitar la participación en determinados procedimientos o lotes de estas a dos tipos de empresas sociales, a las **empresas de inserción** y a los **centros especiales de empleo** de iniciativa social¹⁵.

Para las AAPP llevan aparejados beneficios sociales y de empleo derivadas de la actividad que desarrollan las empresas de inserción y los centros especiales de empleo.

El contrato reservado **se configura como obligatorio**, de forma que el sector público deberá reservar un porcentaje de su contratación a este tipo de empresas.

La DA4.1 LCSP reconoce ventajas a aquellas empresas que, o bien tengan en **su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social, o bien se trate de entidades sin ánimo de lucro**. Concretamente señala la participación de los centros especiales de empleo de iniciativa social, es decir, promovidos como mínimo por un cincuenta y un por ciento por entidades sin ánimo de lucro o fundaciones, o las empresas de inserción siempre que el 30% de las personas empleadas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión¹⁶.

(175) Junto a los contratos reservados, en línea con lo marcado por la Directiva 2014/24/UE, se configura la figura de la **reserva de mercado** a través de la cual las

AAPP podrán fijar un porcentaje en el presupuesto de los contratos públicos a adjudicar **mediante contratos reservados con el fin de fomentar la inserción de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social**.

(176) La DA48 de la LSCP también fija un criterio preferente en la adjudicación de contratos relativos a la prestación de servicios de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por **entidades sin ánimo de lucro**, con personalidad jurídica, y siempre que su **actividad esté directamente relacionada con el objeto** del contrato, para lo cual deberán aportar como justificación los estatutos donde se contempla cuál es su actividad. En la citada DA48 se admite la posibilidad de **reservar contratos para servicios de carácter social, cultural y de salud** a determinadas organizaciones en la medida en que cumplan las siguientes condiciones:

- a. la prestación de un servicio público vinculada a los **servicios de carácter social, cultural y de salud;**
- b. **que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la entidad**, o si se redistribuyen, se deberá realizar con arreglo a criterios de participación (cooperativas)
- c. **que la estructura de dirección o propiedad se base en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación de los empleados**, los usuarios o las partes interesadas (cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales);

15. En el Proyecto de Ley de medidas urgentes por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, en fase de informe en Comisión de Hacienda, se propone por parte del Grupo Plural una enmienda de modificación del apartado 2 del art. 65 en materia de contratos reservados en el siguiente sentido: "2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1, las entidades contratantes que sean poder adjudicador podrán reservar a determinadas organizaciones el derecho a participar en los procedimientos de licitación de los contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud que enumera el anexo I bajo los códigos CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, desde 85000000-9 hasta 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 y 98133110-8. Las organizaciones a que se refiere el apartado anterior deberán cumplir todas y cada una de las condiciones siguientes: [...] La duración máxima del contrato que se adjudique no excederá de tres años." La finalidad no es otra que "dotar de coherencia y continuidad con lo establecido en la disposición adicional 4.ª y disposición adicional 48.ª de la Ley 9/2017. Al mantener la literalidad de la disposición adicional 48.ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se introduce una errata en el artículo 65.2. La referencia al «apartado 1» respecto a las condiciones que deben cumplir las organizaciones, tiene todo el sentido en la disposición adicional 48.ª pero no en el artículo 65 ya que el «apartado 1» hace referencia solo a la reserva a CEEIS y empresas de inserción (recogida a su vez en la disposición adicional 4.ª) y no a esta otra reserva."

16. Recordemos que se han formulado diferentes enmiendas para la eliminación de la expresión "iniciativa social" en el Proyecto de Ley de medidas urgentes por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

d. que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes.

La duración máxima del contrato que se adjudique de acuerdo con lo dispuesto en esta disposición adicional **no excederá de tres años** y en el anuncio que sirva de medio de convocatoria de la licitación se hará referencia a la citada disposición adicional.

(177) Así pues, las AAPP competentes (estatales, autonómicas o locales) fijarán:

- **“porcentajes mínimos de reserva del derecho** a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o lotes de los mismos a **centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción** reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración,

- O un **porcentaje mínimo de reserva de la ejecución** de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los centros especiales de empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.” El art. 99.4 señala que se podrán reservar alguno o algunos de los lotes para *“centros especiales de empleo o para empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta, igualmente se podrán reservar lotes a favor de las entidades a que se refiere la disposición adicional cuadragésimo octava, en las condiciones establecidas en la citada disposición”*. **La reserva de lotes no diferencia entre centros especiales de empleo con ánimo de lucro y de iniciativa social,**

pero en la medida en que hace referencia a la DA 48 solo los de iniciativa social podrán ser los beneficiarios¹⁷.

(178) **La legislación prevé la existencia de condiciones favorecedoras de la participación de cooperativas en la medida en que cumplan ciertos criterios de carácter social o asistencial, y siempre que su actividad esté directamente relacionada con el objeto. Bien a través de la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de la contratación, bien a través de la figura de contratos reservados.**

4.2.6. Conciertos y convenios

(179) Las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 **permiten organizar los servicios sociales fuera del ámbito de la contratación pública a través de dos instrumentos concretos como son el concierto y el convenio**. Las competencias para la regulación de estas formas no contractuales les corresponden a las Comunidades Autónomas.

(180) El Concierto Social se define como un **instrumento no contractual que permite la prestación de servicios públicos a las personas a través de entidades sociales**. Se trata de una forma de provisión de servicios alternativa a la gestión directa o indirecta de los servicios públicos de manera que la administración puede utilizarla para satisfacer necesidades sociales tales como plazas y servicios en sectores de servicios sociales, cuando los centros y servicios de titularidad pública resultan insuficientes para atender la demanda y las necesidades sociales.

Por otra parte, el ordenamiento jurídico reserva el convenio para aquellos **supuestos en los que confluyen el interés público de las AAPP y el de una persona física o jurídica de carácter privado**. Las cooperativas poseen intereses que pueden confluir con los de las AAPP como se ha indicado anteriormente en el epígrafe 2.2, de manera particular, las cooperativas calificadas sin ánimo de lucro, que acrediten su función social y cuyo objeto consista en la mejora de la calidad de vida de las personas de forma individual o colectiva, en particular, la ley menciona la prestación o gestión de

17. Recordemos que se han formulado diferentes enmiendas para la eliminación de la expresión “iniciativa social” en el Proyecto de Ley de medidas urgentes por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

servicios sociales, educativos, culturales, artísticos, deportivos o de tiempo libre u otros de interés colectivo o de titularidad pública, a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social, o a otras actividades que tengan por finalidad conseguir la superación de situaciones de marginación social de cualquier índole (art. 114 LCV)

4.2.6.1 Conciertos

(181) El TJUE establece que, en el ámbito de los conciertos sociales, se puede sustituir el régimen de contratación si concurren **circunstancias objetivas** que justifiquen la sustitución de la regla general de adjudicación de un contrato público (publicidad, transparencia y no discriminación) por criterios de universalidad y solidaridad. **Por circunstancias objetivas se debe entender aquellas que obligan, por razones de eficiencia económica y adecuación a que el servicio se preste en condiciones de “equilibrio presupuestario” de tal forma que se eviten en lo posible el derroche de medios financieros, técnicos y humanos y poder así seguir ofreciendo los servicios de carácter solidario y de acceso universal.** Por esa razón, en la formalización del contrato-programa que tenga por objeto el concierto deberá indicarse expresamente, siguiendo lo indicado por las Directivas Comunitarias, que se financian solamente los costes variables, fijos y permanentes de las prestaciones excluyendo expresamente cualquier beneficio económico. Entendemos por ello que, las entidades sin ánimo de lucro estarían incluidas, lo que nos permitiría justificar la aplicación de **criterios de tipo geográfico, territorial o de nacionalidad**, a modo de excepción, a la prohibición de restricción a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro miembro.

El concierto, por tanto, es una modalidad de contratación de la gestión indirecta de servicios públicos. El concierto se usará en aquellos supuestos en los que se considere que, a través de una actividad privada de particulares, cuyo objeto será análogo al servicio, se consigue una mayor eficacia del servicio público (art. 181 LCSP)¹⁸.

(182) Según lo dispuesto en el art. 11.6 de la LCSP, **“Queda excluida de la presente Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.”**

Los sectores de servicios sociales a los que se les podrá aplicar la acción concertada son aquellos que afecten a infancia y adolescencia, juventud, personas mayores, personas con diversidad funcional, mujeres, personas migrantes, familias, igualdad en la diversidad, y otros sectores que se regulen de modo reglamentario (art. 5 Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social). Podrán ser objeto de acción concertada los servicios de atención a las personas incluidas en dichos sectores y servicios de acción social, que tengan como finalidad:

a) La reserva y ocupación de plazas para su ocupación por las personas usuarias del sistema público de servicios sociales, cuyo acceso será autorizado por las administraciones públicas competentes conforme a los criterios establecidos de acuerdo a la ley y este decreto, sin necesidad de cubrir la totalidad de plazas autorizadas del recurso o servicio.

b) La gestión integral de prestaciones, servicios o centros, para la disposición por la administración de la totalidad de plazas autorizadas conforme a las necesidades de servicio, siempre que lo permita la normativa sectorial y se establezca en la oportuna convocatoria.

Los servicios a las personas en el ámbito de servicios sociales que son susceptibles de acuerdos de acción concertada son los correspondientes a las **prestaciones del sistema público valenciano de servicios sociales**, que aparecen definidos en el Anexo del Decreto 181/2017.

18. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/kpecpe_jasesora_informes_pleno/es_def/adjuntos/Informe-3_2020-DECR-CONCIERTO-SOCIAL-Y-CONVENIOS.pdf

(183) El legislador por tanto reconoce los servicios sociales desde una perspectiva amplia, incluyendo todos aquellos que tienen por finalidad ofrecer prestaciones que necesitan personas o grupos de personas y que deben prestarse por las entidades públicas competentes. El concierto se usará en aquellos supuestos en los que se considere que, a través de una entidad privada como puede ser una cooperativa y cuyo objeto es análogo al servicio, se consigue una mayor eficacia del servicio público.

El concierto puede ser de interés para cooperativas sin ánimo de lucro, que acrediten su función social y cuyo objeto consista en la mejora de la calidad de vida de las personas de forma individual o colectiva, en particular, mediante la prestación o gestión de servicios sociales, educativos, culturales, artísticos, deportivos o de tiempo libre u otros de interés colectivo o de titularidad pública; en la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social, o desarrollen otras actividades que tengan por finalidad conseguir la superación de situaciones de marginación social de cualquier índole.

4.2.6.2. Convenios

(184) Según determina el art. 6.1 de la LCSP quedan excluidos de la aplicación de la misma, los **convenios de esta norma cuando el contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados por la LCSP o en normas administrativas especiales celebrados entre sí, entre otras, por las entidades locales o las entidades con personalidad jurídico-pública de ellas dependientes y las entidades con personalidad jurídico-privada siempre que tengan la condición de poder adjudicador**¹⁹.

No obstante, su exclusión queda condicionada al cumplimiento de varias condiciones: que las entidades intervinientes no tengan vocación de mercado; que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes, con el fin de garantizar que

los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común; y que el desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público. El art. 6.2 del mismo texto excluye expresamente los convenios que celebren las entidades del sector público con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en la ley o en normas administrativas especiales.

El marco jurídico regulador de los convenios lo encontramos entre los arts. 47 y 53 de la LRJSP y se refiere expresamente a los adoptados por las Administraciones, entidades de Derecho Privado y Universidades que los celebren entre sí, o con sujetos de derecho privado.

(185) La finalidad de los convenios es 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 (art. 48.3 LRJSP).

Los convenios pueden incluir compromisos financieros, pero deberán ser financieramente sostenibles, y quienes los suscriban deberán tener capacidad para financiar los compromisos asumidos durante la vigencia del convenio. Al convenio se le deberá acompañar una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión y el cumplimiento de lo previsto en la LRJSP.

(186) El convenio se configura por tanto como una **técnica jurídica más al servicio de los fines públicos**, que comporta un acuerdo de voluntades que genera derechos y obligaciones entre las partes. Los intereses deben ser concurrentes y ninguna de las partes debe ostentar ninguna facultad superior a la otra de las partes, todas deben situarse en un plano de igualdad, **no hay contraposición de intereses**.

19. TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), sentencia núm. 1612/2019 de 20 noviembre. RJ 2019\4788 en la que se declara válido el convenio formalizado mediante Acuerdo del Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, adoptado en su sesión de 6 de noviembre de 2012, por el que se aprobaba (i) el establecimiento y prestación del servicio del ciclo integral del agua, (ii) el establecimiento del sistema de gestión de ese servicio público mediante sociedad de capital mixto bajo la modalidad de convenio con sociedad existente, (iii) los estatutos de la nueva sociedad de capital mixto Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestión del Ciclo Integral de l'Aigua, y (iv) el convenio suscrito por Àrea Metropolitana de Barcelona y la Sociedad General de Aguas de Barcelona, S. A.



(187) Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos (art. 47 LRJSP), porque en caso contrario se debería aplicar la LCSP. Los convenios se reservan para las actuaciones en las que confluyen los intereses de la administración y de la persona física o jurídica privada. Y, por último, el artículo 48 de la Ley 40/2015 determina que la suscripción de los convenios “deberá mejorar 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”. Por todas estas razones, es viable la formalización de convenios entre las EPL y las cooperativas para la prestación de una determinada actividad de utilidad pública con especial referencia a las cooperativas calificadas sin ánimo de lucro.

4.2.7. Asociación para la innovación

(188) La LCSP regula la posibilidad de utilizar la asociación para la innovación en el art. 177 configurándola como un **procedimiento cuya finalidad es el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a niveles de rendimiento y costes máximos a los que hayan llegado en su acuerdo los órganos de contratación y los participantes.**

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el órgano de contratación deberá indicar de manera expresa cuál es la **necesidad del producto, servicio u obra innovadores y que no podrá ser satisfecha adquiriéndolo del mercado.** Deberá indicarse qué elementos constituyen los requisitos mínimos que deberán cumplir todos los licitadores, y se definirán igualmente las cuestiones sobre derechos de propiedad intelectual e industrial.

(189) Debido a las peculiaridades del servicio, **el órgano de contratación podría considerar crear una asociación para la innovación con uno o varios socios que efectúen por separado actividades de investigación y desarrollo.**

En este caso, será obligatorio que los socios hayan sido previamente seleccionados de acuerdo con lo previsto en los arts. 178 y 179 LCSP. Los órganos de contratación aplicarán criterios objetivos de solvencia sobre la capacidad de los candidatos en los ámbitos de investigación y desarrollo y en la elaboración y aplicación de soluciones innovadoras. Se deberá invitar a participar en el procedimiento a un número mínimo de tres empresarios (art. 162.2 LCSP).

Durante la negociación se velará porque todos los licitadores reciban **igual trato**, por lo que el órgano de contratación no debe facilitar de forma discriminatoria, información que pueda dar ventaja a determinados licitadores respecto de otros. (art. 180 LCSP). La Administración y el empresario participan en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato. El art. 180 de la LCSP establece que, *“cuando el contrato se verifique bajo la modalidad de gestión interesada, se podrá establecer un ingreso mínimo en favor de cualquiera de las partes asociadas, a abonar por la otra parte, cuando el resultado de la explotación no alcance a cubrir un determinado importe de beneficios.”*

(190) En este punto destacamos que las cooperativas pueden considerarse el instrumento idóneo para desarrollar innovación social para dar respuestas a las necesidades sociales que puedan demandarse por determinados sectores de la población.





5.
Financiación de los proyectos
y otras medidas de apoyo.

(191) Una vez hemos visto los diversos instrumentos legales de colaboración público-cooperativa, debemos hacer referencia a las posibilidades de financiación de los proyectos en los que se va a concretar dicha colaboración.

A tal fin vamos a diferenciar entre mecanismos de financiación privada y pública. En el primer caso centraremos la atención en los recursos propios de la cooperativa, en los instrumentos de financiación previstos para las cooperativas, y en otras fórmulas de financiación que consideramos adecuadas para estos proyectos.

En el segundo caso, la financiación pública, además de la que deriva implícitamente de las diversas formas de colaboración vistas (cesión del suelo o del derecho de superficie, aportación de la concesión de la obra o del servicio, etc.), vamos a ver las subvenciones a las que podría acogerse la cooperativa y las ayudas públicas existentes que pueden ser de interés. Por último, haremos referencia a las ventajas fiscales que pueden ofrecer las administraciones públicas a las cooperativas.

5.1. Mecanismos de financiación privada

5.1.1. Recursos propios

(192) Los principales recursos con los que cuenta la cooperativa, como cualquier otra empresa son sus recursos propios, que constituyen el patrimonio destinado a la consecución de su objeto social y con el que responde de sus obligaciones. Las cooperativas cuentan como recursos propios con el capital y las reservas, pero, además, y esto les diferencia de las demás sociedades, cuentan con las contribuciones que los socios realizan a la actividad cooperativa, servicios, productos, fondos, aportados por los socios que la cooperativa no necesita adquirir para desarrollar su gestión.

5.1.1.1. El capital social. Aportaciones obligatorias y voluntarias. Asociadas.

(193) El capital social de la cooperativa se integra por aportaciones obligatorias y voluntarias de sus socios y, en su caso, asociados. Como vimos anteriormente, los socios que van a participar en la actividad económica (cooperar) deben hacer las aportaciones obligatorias a capital que señalen los estatutos o apruebe la asamblea general; mientras que aportaciones voluntarias pueden hacer tanto éstos, como los otros socios que no participan en la actividad cooperativa (asociados). Las aportaciones a capital, como también vimos, pueden ser remuneradas con intereses (art. 58 LCCV) y la aportación de los asociados con una participación en los resultados, no superior al 45% de éstos (art. 28.2 LCCV). En todo caso, la remuneración del capital no podrá exceder de 6 puntos por encima del interés legal del dinero.

El capital social de las cooperativas se diferencia del capital social de las sociedades de capital por su variabilidad, lo que facilita la entrada y salida de socios, que como se recordará, es un principio cooperativo (adhesión voluntaria y abierta). Ello significa que su aumento o reducción, por entrada o salida de socios o asociados, o por exigencia de nuevas aportaciones obligatorias a los primeros, no exige modificación de los estatutos. No obstante, la facilidad con que puede aumentarse y reducirse el capital social, ello no impide que la legislación también reconozca y favorezca la transmisibilidad de las aportaciones a capital, principalmente de las aportaciones voluntarias (art. 60 LCCV).

La variabilidad del capital tiene sus ventajas, pero también sus inconvenientes, por ello es frecuente que en los estatutos de la cooperativa se establezcan cláusulas por las que el socio no pueda darse de baja sin justa causa hasta que no transcurra un plazo de tiempo, que no podrá ser superior a 5 años (art. 22.1 LCCV); se pueda aplazar el reembolso del capital social hasta 5 años según los casos (art. 61.5 LCCV), o que recuerde, que la baja del socio no le exime del cumplimiento de las obligaciones contraídas hasta el momento (art. 64.2 LCCV). A todo ello hay que añadir que en 2010 se modificó la

legislación cooperativa para incorporar una norma según la cual, las aportaciones a capital, obligatorias o voluntarias, podrán ser: a) Aportaciones con derecho a reembolso, o b) Aportaciones cuyo reembolso, en caso de baja u otros supuestos contemplados en la ley, pueda ser rehusado incondicionalmente por el consejo rector. La asamblea por la mayoría requerida para modificar los estatutos podrá acordar el cambio de calificación. Alternativamente, los estatutos podrán prever que cuando el importe de las devoluciones solicitadas supere un determinado porcentaje del capital, los nuevos reembolsos estarán condicionados al acuerdo favorable del consejo rector (art. 55.1 LCCV). Esta regulación, tenía por objetivo adaptar la legislación cooperativa a las nuevas normas contables (NIC-32) con el fin de asegurar que el capital social de la cooperativa, pese a su variabilidad, pudiera calificarse como recurso propio y no como pasivo. Para ello, su reembolso debía dejar de ser un derecho del socio o asociado, para pasar a ser una decisión discrecional del consejo rector. La regulación podría haber sido más satisfactoria como lo ha sido en otros países y comunidades autónomas, porque realmente de lo que se trata es de garantizar que el reembolso no ponga en peligro las expectativas de cobro de los acreedores, algo que la LCCV ya resolvía bastante adecuadamente.

5.1.1.2. Cuotas de ingreso.

(194) Las cuotas de ingreso son aportaciones no a capital ni reembolsables, que pueden solicitarse a los socios al ingresar en la cooperativa si lo prevén los estatutos sociales o lo autoriza la asamblea general. Las cuotas de ingreso se integran en la reserva obligatoria. Suele utilizarse para compensar el mayor esfuerzo realizado por los anteriores socios para generar el patrimonio del que va a beneficiarse el socio de reciente ingreso.

Si los estatutos sociales hubieran previsto cuotas de ingreso sin determinar su cuantía, estas no podrán exceder del resultado de dividir la reserva obligatoria por el número de personas socias, o número de aportaciones, según vengan determinadas las cuotas por socio, o por módulos de participación (art. 62.1 LCCV).

5.1.1.3. Cuotas periódicas.

(195) Las cuotas periódicas no integran el capital ni son reembolsables; se califican como ingresos ordinarios por el art. 67.1.g) LCCV, y pueden solicitarse a los socios, si lo prevén los estatutos sociales o lo autoriza la asamblea general. Estas cuotas pueden exigirse por diversos motivos, puede ser para hacer frente a pérdidas, o bien para atender un gasto extraordinario, etc. No contribuyen a incrementar las reservas como las anteriores, sino más bien, sirven para reducir gastos o compensar pérdidas.

5.1.1.4. Reservas y Fondos obligatorios.

(196) La cooperativa tiene la obligación de generar una reserva obligatoria y un fondo destinado a la formación y promoción cooperativa.

La reserva obligatoria es irrepartible y está destinada a la consolidación, desarrollo y garantía de la cooperativa (art. 70.3 LCCV). La cooperativa debe destinar a esta reserva, además de las cuotas de ingreso anteriormente vistas, parte de sus excedentes y beneficios. Según el art. 68 LCCV se destinará a esta reserva como mínimo, el 20% de los excedentes resultado de la actividad cooperativa (hasta que la reserva alcance la cifra del capital suscrito); el 100% de los beneficios extracooperativos (procedentes de la actividad cooperativa con terceros no socios) y el 50% de los beneficios extraordinarios.

El fondo de formación y promoción cooperativa tiene como fines la formación de los socios y trabajadores de la cooperativa en los principios y técnicas cooperativas, económicas y profesionales, la promoción de las relaciones intercooperativas, la difusión del cooperativismo y la promoción cultural, profesional y social del entorno local o de la comunidad en general.

Este fondo se dota con parte de los excedentes (mínimo 5%) y de los beneficios, según prevé el art. 68 LCCV, con donaciones, ayudas, y sanciones impuestas a los socios. Se trata de un fondo igualmente irrepartible, pero además es inembargable excepto por deudas contraídas para el cumplimiento de sus fines.

La cooperativa debe emplearlo en el cumplimiento de los anteriores fines, puede hacerlo directamente o aportándolo total o parcialmente a la federación de cooperativas correspondiente, o a la confederación. En casos extraordinarios, si así se solicita, la consellería competente en materia de cooperativas podrá autorizar la aplicación de este fondo a fines distintos de los indicados anteriormente (art.72.6 LCCV).

5.1.1.5. Reservas y fondos voluntarios

(197) Las cooperativas pueden constituir por decisión de sus estatutos sociales o por acuerdo de su asamblea general, cualquier reserva voluntaria de libre disposición, y a la cual se destinarán las cantidades que se determinen conforme a lo establecido en el artículo 68 LCCV. Esta reserva podrá ser repartible y se destinará a las finalidades que los estatutos hayan determinado o, si los estatutos lo permiten, a las que acuerde la asamblea general. En el supuesto de que la reserva voluntaria se reparta entre las personas socias, la distribución se determinará en proporción a la participación de estas en la actividad cooperativizada durante, al menos, los últimos cinco años, o período inferior si la cooperativa fuera de más reciente constitución. Cuando el destino de la distribución de esta reserva entre las personas socias sea su incorporación a capital, dice la Ley, que su régimen se asimilará al de los retornos incorporados a capital social (art. 71 LCCV).

Así mismo, la cooperativa por decisión estatutaria o acuerdo de su asamblea general puede crear fondos a partir de sus resultados disponibles o con aportaciones especiales de socios, asociados o terceros, para destinar a fines que contribuyan a la realización de su objeto social. Estos fondos pueden ser de especial interés en el caso de cooperativas de segundo grado, grupos cooperativos o consorcios y uniones de cooperativas, para promover el cooperativismo de su sector, favoreciendo la financiación de las cooperativas asociadas mediante aportaciones en su capital, o garantizando los compromisos asumidos por estas. Estos fondos, resultado de la cooperación entre cooperativas puede servir tanto para atender a las cooperativas en situación de crisis (como el Fondo de Solidaridad Intercooperativo, gestionado por la

Fundación Mondragón), como a las cooperativas que se inician y necesitan financiación o garantías para conseguir aquella (como en Italia, el Fondo Mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, o los Servicios de Gestión de Activos de CHF en Canadá). Precisamente, este tipo de apoyo desde el movimiento cooperativo, junto con la ayuda recibida desde las administraciones públicas, han sido la clave del éxito de las cooperativas de viviendas en cesión de uso que se han desarrollado en países como Canadá, Suiza o Italia.

5.1.1.6. Contribuciones al desarrollo de la actividad cooperativa.

(198) Un factor clave en la financiación de la cooperativa son las contribuciones que los socios hacen a la actividad cooperativa. Estas contribuciones pueden ser: el trabajo aportado por los socios en una cooperativa de trabajo asociado, los fondos aportados por los socios usuarios para la adquisición de los bienes o servicios que necesitan (viviendas, alimentos, educación, energía, ...) y los bienes que aportan los socios productores (cosechas, ganado, productos de artesanía, leche, etc.). Todos estos bienes se aportan a la actividad cooperativa sin pasar por el capital de la cooperativa ni por su patrimonio, es decir, forman parte del compromiso adquirido por el socio precisamente por su condición de socio. Recordemos que el principal derecho y deber que tiene el socio es participar en la actividad cooperativizada, en las condiciones previstas en la ley, en los estatutos y en los acuerdos sociales. La contraprestación que se reciba o se daba pagar, dependerá de las condiciones del mercado. Son aportaciones propiedad de los socios que se arriesgan a la gestión cooperativa. Como dice el art. 64.3 LCCV, los bienes o fondos entregados por las personas socias para la gestión cooperativa o la utilización de sus servicios, no constituyen aportaciones sociales, ni tampoco integran el patrimonio cooperativo, salvo que estatutariamente se establezca lo contrario. Así mismo, dice el art. 64.2 LCCV que la baja del socio no le eximirá del cumplimiento de las obligaciones contraídas hasta ese momento. El incumplimiento de esta obligación dará derecho a la cooperativa al resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados.



Estas contribuciones son esenciales en la financiación de la cooperativa porque, aunque no se integran en su patrimonio, están destinadas a cumplir las obligaciones contraídas por la cooperativa con sus acreedores en el desarrollo de la actividad cooperativizada. Así, por ejemplo, las cantidades que un socio entrega para la construcción de su vivienda cooperativa, no ingresan en el patrimonio de la cooperativa, pero sí cuentan para hacer frente al pago de la construcción y demás gastos necesarios. La cooperativa tiene derecho a reclamarle al socio el coste total al que ascienda la construcción y si no lo hace, los acreedores insatisfechos pueden subrogarse en su posición para reclamar al socio el cumplimiento de su compromiso, incluso aunque la cooperativa haya sido declarada en concurso o haya sido liquidada, como pone de manifiesto la extensa jurisprudencia en la materia (A. Lambea. Cooperativas de viviendas. La promoción, construcción y adjudicación de la vivienda al socio cooperativo. Ed. Comares, 3º ed. 2012).

5.1.2. Instrumentos de financiación ajena previstos para las cooperativas

5.1.2.1. Fondos de retornos

(199) La asamblea general, al aprobar la distribución de resultados, podrá acordar que la parte de los mismos que se acuerde distribuir a las personas socias, se destine a un fondo de retornos acreditados a estas. El acuerdo de constitución de este fondo determinará su destino, el plazo para su restitución a la persona socia y la retribución que devengará para esta, que en ningún caso podrá ser superior a la máxima prevista para el capital social (art. 62.2 LCCV). Los retornos, desde que se acreditan, son propiedad del socio, pero por acuerdo de la asamblea pueden estar a disposición de la cooperativa por un tiempo determinado. Realmente se trata de un supuesto de financiación ajena, aunque sean los propios socios quienes financian a su cooperativa.

5.1.2.2. Secciones de crédito

(200) Las cooperativas de cualquier clase, excepto las de crédito, podrán dotarse de una sección de crédito, que no tendrá personalidad jurídica independiente de la

cooperativa de la que forma parte, pero deberá utilizar la expresión «sección de crédito», precediendo a su denominación, en aquellos asuntos relacionados con la actividad específica de intermediación financiera que desarrollen.

Estas secciones tendrán por objeto realizar operaciones de crédito activas y pasivas con la propia cooperativa y sus socios, así como sus cónyuges y familiares de primer grado que convivan y dependan económicamente de ellos. Asimismo, las secciones de crédito podrán operar con los asociados que hayan causado baja justificada u obligatoria como socios y con los trabajadores de la cooperativa. Obsérvese que la ley evita que cualquier asociado pueda ser usuario de esta sección, limitando dicha posibilidad a aquellos que antes fueron socios cooperadores.

A fin de realizar una mejor gestión de los fondos depositados, las cooperativas con sección de crédito podrán colocar sus excedentes de tesorería, a través de intermediarios financieros, en activos de elevada calidad crediticia que garanticen, al menos, la recuperación a su vencimiento del capital invertido. En ningún caso, podrán pignorar ni gravarse de forma alguna, dichos activos.

Las cooperativas con sección de crédito se rigen por el art. 8 LCCV y el Decreto Legislativo 1/2015, de 10 de abril, que aprueba el Texto refundido de la Ley de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito en la Comunitat Valenciana

Las cooperativas que deseen constituir una sección de crédito deberán solicitar autorización previa a la consellería competente en materia de hacienda. Las solicitudes deberán formularse ante el Instituto Valenciano de Finanzas e irán acompañadas de la documentación que reglamentariamente se determina. Así mismo, deberán inscribirse en un registro especial que se llevará en el Instituto Valenciano de Finanzas.

Las secciones de crédito deben contar con un/a director/a que, poseyendo la preparación técnica y experiencia suficiente, se ocupe, con la debida diligencia, de su gestión ordinaria.

En orden a salvaguardar un adecuado nivel de solvencia, los recursos propios de la sección de crédito deben ascender, al menos, a un sexto del volumen de las operaciones activas de crédito de la sección de crédito, deducidos los correspondientes fondos de insolvencia. Adicionalmente, los recursos propios de las cooperativas con sección de crédito no serán inferiores al ocho por ciento de los depósitos de la sección de crédito.

Las cooperativas podrán invertir los recursos obtenidos a través de la sección de crédito en actividades de la propia cooperativa hasta un límite máximo del doble de los recursos propios de la sección de crédito. Cada operación crediticia concedida a favor de la cooperativa será objeto de un acuerdo del consejo rector, previo informe del director/a de la sección de crédito, y habrá de establecer el tipo de interés a imputar a favor de la sección de crédito, que no podrá resultar inferior al interés legal del dinero, salvo que se determine otro tipo por la consellería competente en materia de hacienda. El mencionado acuerdo constará expresamente en el acta de la sesión en que sea adoptado.

Las cooperativas con sección de crédito podrán conceder préstamos para cualquier finalidad, exceptuando las operaciones destinadas a inversiones en sectores productivos ajenos a la actividad de la cooperativa. La concesión de cada préstamo será objeto de un acuerdo del consejo rector, previo informe del director/a de la sección de crédito, y constará en el acta.

Las cooperativas con sección de crédito no podrán prestar más del 25 por ciento de los recursos propios de la sección de crédito a un solo acreditado o a un grupo de ellos que, por su especial vinculación mutua, constituyan una unidad de riesgo.

La actividad de la sección de crédito no podrá tener una dimensión de tal orden que constituya de hecho la actividad principal de la cooperativa. Asimismo, los riesgos de firma que puede asumir una cooperativa con sección de crédito no podrán exceder del volumen de recursos propios de la cooperativa.

Las cooperativas con sección de crédito no podrán, en ningún caso, financiar pérdidas sufridas en el curso de su actividad económica con cargo a los depósitos de la sección de crédito. Estos no tendrán nunca la consideración de recursos propios de la cooperativa frente a terceros, sino que mantendrán claramente su carácter de exigibilidad.

Las secciones de crédito destinarán, al menos, el 50 por ciento de sus excedentes y beneficios a la reserva obligatoria. Cuando los recursos propios de la sección de crédito superen el 20 por ciento del total de sus activos, el porcentaje de dotación obligatoria se podrá reducir al 20 por ciento.

Las cooperativas con sección de crédito deberán gestionar esta última de manera autónoma y sus estados contables se elaborarán de forma independiente, sin perjuicio de la contabilidad general de la cooperativa.

La consellería competente en materia de hacienda podrá establecer la obligación periódica o puntual de las cooperativas con sección de crédito de efectuar auditorías externas especialmente referidas a la actuación financiera desarrollada por la sección de crédito.

El Instituto Valenciano de Finanzas podrá inspeccionar directamente la actividad de las secciones de crédito, efectuando las investigaciones que crea necesarias, que podrán extenderse a otros ámbitos de actuación de la cooperativa, para lo que contará con la colaboración de la consellería competente en materia de cooperativas.

Las cooperativas agrarias tienen una larga experiencia en la Comunitat Valenciana en la gestión de secciones de crédito, sin embargo, fuera de este sector, no se ha desarrollado mucho este interesante instrumento de financiación, que además cuenta en nuestra Comunitat con una completa normativa de regulación y supervisión.



5.1.2.3. Obligaciones

(201) La cooperativa también puede emitir obligaciones, subordinadas o no, siempre de carácter no convertible en aportaciones sociales, de acuerdo con la legislación vigente (art. 62.3 LCCV).

Ley 5/2015 de fomento de la financiación empresarial con el fin de facilitar la financiación de las cooperativas, atribuye la competencia para decidir la emisión de obligaciones al acuerdo del Consejo Rector salvo disposición contraria en los Estatutos sociales. Por otra parte, remite la regulación de la emisión de obligaciones a lo previsto en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, con las adaptaciones que resulten necesarias (art. 44). Habrá que estar por tanto, al Título XI de esta Ley, que regula en los artículos 401 a 433, la emisión de las obligaciones (condiciones, garantías, escritura pública, suscripción); la representación de las obligaciones por medio de títulos o de anotaciones en cuenta; el sindicato de obligacionistas (su constitución, el nombramiento del comisario, la convocatoria y competencias de la asamblea, el derecho de voto y la adopción de acuerdos) y por último, el reembolso y rescate de las obligaciones.

La posibilidad de emitir obligaciones por parte de la cooperativa ha estado presente en nuestra legislación desde hace muchos años, sin embargo, no ha sido un recurso utilizado por las cooperativas en la práctica, aunque puede resultar de interés en muchos casos.

5.1.2.4. Títulos participativos.

(202) La asamblea general puede acordar la emisión de títulos participativos, que podrán tener, en su caso, la consideración de valores mobiliarios en los términos que establezca la legislación aplicable.

Por dicho título la persona suscriptora realiza una aportación económica por tiempo predeterminado y a cambio recibe una remuneración que podrá ser variable, en función de la evolución de la actividad de la cooperativa, o mixta, si incorpora además un interés fijo.

El acuerdo de emisión concretará el plazo de amortización de los títulos y garantizará la representación y defensa de los intereses de los suscriptores en la asamblea general y en el consejo rector, sin reconocerles derecho de voto, es decir podrán gozar de derechos de voz e información (art. 62.4 LCCV).

Los títulos participativos se conciben como una modalidad de los préstamos participativos, regulados en el art. 20 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica; y como los préstamos participativos, comparten las siguientes características:

- a)** El prestamista percibirá un interés variable que se determinará en función de la evolución de la actividad de la empresa prestataria. El criterio para determinar dicha evolución podrá ser: el beneficio neto, el volumen de negocio, el patrimonio total o cualquier otro que libremente acuerden las partes contratantes. Además, podrán acordar un interés fijo con independencia de la evolución de la actividad.
- b)** Las partes contratantes podrán acordar una cláusula penalizadora para el caso de amortización anticipada. En todo caso, el prestatario sólo podrá amortizar anticipadamente el préstamo participativo si dicha amortización se compensa con una ampliación de igual cuantía de sus fondos propios y siempre que éste no provenga de la actualización de activos.
- c)** Los préstamos participativos en orden a la prelación de créditos, se situarán después de los acreedores comunes.
- d)** Los préstamos participativos se considerarán patrimonio neto a los efectos de reducción de capital y liquidación de sociedades previstas en la legislación mercantil.

Pero el título participativo añade un plus al préstamo participativo, y es que puede incorporarse a un valor mobiliario para facilitar su transmisibilidad (C. Pastor. *Los recursos propios en las sociedades cooperativas*. Edersa, 2002, p. 299).

Los títulos participativos se registrarán supletoriamente por las normas relativas a la emisión de obligaciones, pues como dice el art. 401.3 LSC salvo lo establecido en leyes especiales, los valores que reconozcan o creen una deuda emitidos por sociedades (como la cooperativa), quedarán sometidos al régimen establecido para las obligaciones. Por último, si se optase por su emisión como valores mobiliarios, deberá aplicarse el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, en sus artículos 33 y siguientes.

5.1.2.5. Financiación voluntaria no a capital, de socios, asociados y terceros

(203) Por último, dice la ley valenciana de cooperativas que la asamblea general puede acordar cualquier modalidad de financiación voluntaria de la cooperativa por sus socios y socias y personas asociadas, que en ningún caso integrará el capital social (art. 62.3 LCCV).

Como vemos la ley valenciana no contempla expresamente la financiación voluntaria por parte de terceros, como sí hace la ley estatal de cooperativas (art. 54.1 LC); sin embargo, como hemos visto, la cooperativa tiene muchos recursos para captar financiación de terceros no socios (obligaciones, títulos participativos y los que veremos a continuación); pero además, no hay que olvidar que cualquier persona interesada en apoyar la cooperativa podría acceder como asociado, haciendo una mínima aportación a capital (aportación voluntaria).

5.1.3. Otros instrumentos de financiación privada

5.1.3.1. Préstamos y Créditos. Préstamo sindicado.

(204) a. Préstamo bancario. Se trata de un préstamo de dinero realizado por bancos y otras entidades de crédito (prestamista) a un cliente (prestatario) que se obliga a devolver otro tanto en la forma y plazo convenidos, y a abonar por ello el importe de los intereses pactados (ar. 311 CdeCo). El contrato se formalizará normalmente en póliza intervenida por fedatario público y se le podrá exigir al cliente garantías de diversa naturaleza cuya finalidad es asegurar la devolución del capital prestado y los intereses en su caso.

Las obligaciones del prestamista son fundamentalmente la de entregar el capital en el momento y lugar pactados, y facilitar al cliente toda la información referida al préstamo, gastos, comisiones, tipos de interés... Por su parte, el prestatario deberá abonar el precio, a través del correspondiente pago de comisiones e intereses, fijos o variable, y restituir el capital prestado.

Téngase en cuenta la diferencia existente desde un punto de vista jurídico según que el prestatario sea un consumidor o no, porque la ley establece especiales medidas de protección en favor del primero, principalmente en la Ley 16/2011 de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo. El contrato de crédito al consumo se define como aquel por el que un prestamista concede o se compromete a conceder a un consumidor, un crédito bajo la forma de pago aplazado, sea préstamo, apertura de crédito o cualquier otro medio equivalente de financiación. Se entiende por consumidor a los efectos de la aplicación de esta ley, la persona física que, en las relaciones contractuales que regula la ley, actúa con fines que están al margen de su actividad comercial o profesional. Quedan excluidos de esta ley los contratos de crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria, los cuales quedan sometidos a otra disposición legal también protectora e imperativa como ésta.

(205) b. Apertura de crédito: La apertura de crédito es un contrato por el que la entidad de crédito se compromete a poner sumas de dinero u otros medios que permitan obtenerlo, a disposición del cliente dentro del límite pactado y por un tiempo fijo o indeterminado, a cambio de una comisión. El cliente podrá retirar los fondos bien en una sola vez, bien conforme los vaya necesitando, y pagará los intereses sobre las cantidades efectivamente dispuestas. El cliente podrá reembolsar a voluntad durante el tiempo prefijado y podrá volver a disponer de él nuevamente, y así sucesivamente, procediéndose, una vez transcurrido dicho plazo, a la liquidación de la cuenta, al objeto de determinar el saldo definitivo a restituir, si lo hay.

Las obligaciones de la entidad de crédito serán, por tanto, poner a disposición del acreditado las sumas de dinero pactadas. Esta obligación está limitada cualitativa, cuantitativa y temporalmente.

Las obligaciones del cliente serán el pago de las comisiones necesarias para la formalización del contrato (apertura, disponibilidad), restituir las cantidades adeudadas como consecuencia de los actos de disposición llevados a cabo y pagar los intereses relativos a la cantidad dispuesta y el tiempo durante el cual se dispuso.

Como vimos en el caso anterior, si el cliente es un consumidor, debe tenerse en cuenta la aplicación necesaria a dicho contrato de la Ley 16/2011 de contratos de crédito al consumo.

(206) c. Préstamo o crédito sindicado: El contrato de crédito o préstamo sindicado puede definirse como aquel contrato por el cual varias entidades bancarias entre las que se encuentra la entidad que actúa como banco agente –entidades acreditantes– se obligan a poner a disposición del acreditado, a través del banco agente los fondos hasta el límite y por el plazo estipulado, obligándose el acreditado a su vez al reembolso de dichos fondos y al pago de intereses, comisiones y gastos correspondientes, todo ello conforme a lo pactado en el contrato, siendo que en algunos contratos, podrá volver a utilizar los fondos reembolsados dentro del mismo período de disposición. La principal característica de estos préstamos es el hecho de que **la financiación se reparte en determinada proporción entre los prestamistas**. Suelen concederse a grandes empresas, y por importes elevados, lo que justifica que se deba repartir entre varios prestamistas y suelen ser a largo plazo.

El contenido del contrato deberá incluir como mínimo las menciones relativas a la identificación de la entidad financiada y las entidades financiadoras (entidades de crédito), el destino del crédito, el importe del crédito y la moneda en que se llevará a cabo, condiciones para realizar las disposiciones del crédito, la duración, el tipo de interés y el método de cálculo, las fechas de pagos de intereses y la amortización del capital, si existen cuentas especiales de servicio de la deuda, las comisiones, la posibilidad de llevar a cabo reembolsos anticipados, la descripción breve de las declaraciones y garantías, las obligaciones del prestatario, las obligaciones por incumplimiento, la sindicación, los gastos y la ley aplicable al mismo.

La característica fundamental de este contrato es la inclusión de cláusulas tendentes a la minimización de los riesgos a través de la fijación de mecanismos de supervisión y control del proyecto, y reforzamiento de las garantías.

5.1.3.2. Financiación a través de una plataforma de financiación participativa (Crowdfunding)

(207) Se denomina crowdfunding (financiación colectiva, participativa o micromecenazgo) al **mecanismo colaborativo de financiación de proyectos mediante el cual se pone en contacto a demandantes de fondos con los aportantes de estos que suelen consistir en pequeñas aportaciones**. Este tipo de operaciones se promueve fundamentalmente a través de internet y se dirige al público en general, de manera abierta, para lograr alcanzar una determinada suma de capital que les permita desarrollar el proyecto propuesto. Se trata de un sistema que ha permitido democratizar el acceso a inversión a entidades y particulares no profesionales al elevar el número de potenciales inversores.

El crowdfunding se encuentra regulado en España en el Título V de la Ley 5/2015 de Fomento de la Financiación Empresarial. Esta norma regula dos modalidades de microfinanciación, la modalidad **Crowd-Lending** o de préstamos, basada en la financiación por medio de los préstamos tradicionales, la plataforma será la encargada de aunar las aportaciones y realizar las compensaciones a los inversores a su vencimiento mediante la devolución del capital e intereses, y la modalidad **Crowd equity** o de inversión basada en aumentos de capital o en la emisión de obligaciones. Junto a estos tipos de crowdfunding encontramos otros dos, que no se encuentran expresamente previstos en la Ley, son el Crowdfunding de donación que implica la realización de proyectos de carácter social, con una donación desinteresada por parte de las personas que participan en el mismo y el Crowdfunding de recompensa, que suele realizarse para financiar proyectos artísticos o culturales y en este caso se ofrece al aportante (o mecenas) una contrapartida en forma de recompensa, por ejemplo, un libro o un disco o un producto que fabrica la empresa o u organización titular del proyecto.



Karsten Winegeart. Unsplash.



Iván Rivero. Pexels.

5.1.3.3. Cuentas en participación.

El contrato de cuentas en participación se encuentra previsto en los artículos 239 a 243 del CdeCo señalando en el primero de estos artículos que *"Podrán los comerciantes interesarse los unos en las operaciones de los otros, contribuyendo para ellas con la parte del capital que convinieren y haciéndose partícipes de sus resultados prósperos o adversos en la porción que determinen"*. Estamos pues ante una forma **de cooperación mercantil por medio de la cual una persona física o jurídica (partícipe) aporta bienes, derechos o capital con el fin de participar en el negocio o empresa de otro (gestor), quedando ambos a las resultas (positivas o negativas) del mismo**. No se crea un patrimonio común ni se constituye una nueva persona jurídica.

En estos contratos se debe destacar fundamentalmente la función económica que desarrollan en la medida en que se trata de una fórmula asociativa y de colaboración económica muy utilizada en la práctica y que no requiere de formalidad alguna para su estipulación, a no ser que resulte afectado en la operación un inmueble, en cuyo caso se requerirá la escritura pública. Las obligaciones derivadas para las partes son de dos tipos, las relativas a las relaciones jurídicas internas y las externas.

En relación con las relaciones jurídicas internas, el partícipe debe entregar la aportación, dinero o bienes susceptibles de valoración económica, en ningún caso trabajo o servicios, en los términos pactados. No deberá inmiscuirse en la actividad empresarial del gestor. Éste, el gestor a su vez deberá destinar la aportación del partícipe a las actividades previstas en el contrato y a gestionar el negocio con la diligencia de un ordenado comerciante, rendir cuenta justificada de los resultados del negocio y de su propia gestión (art. 243 Cdeco).

5.1.4. Garantías

(208) Los contratos de garantía tienen por finalidad el **aseguramiento del cumplimiento de un derecho de crédito, en caso de que no tenga suficiente patrimonio el deudor**. En el Código civil se regulan dentro de los contratos de garantía, la fianza, la prenda, la hipoteca y la anticresis que a su vez se pueden clasificar en garantías personales y reales.

a. Las garantías personales se configuran como aquellas que conceden al acreedor la facultad de dirigirse bien al patrimonio del deudor, incrementando su responsabilidad (arras, cláusulas penales), bien al patrimonio de un tercero, que vendrá obligado a satisfacer el crédito en caso de incumplimiento del deudor (fianza) de manera accesoria y subsidiaria, salvo que se pacte la solidaridad.

b. Las garantías reales son los derechos de carácter accesorio que recaen sobre cosas determinadas con el fin de asegurar un crédito y pueden ser oponibles frente a todos. En el caso de la **prenda**, el deudor o un tercero por él, entrega al acreedor o a un tercero, de común acuerdo, una cosa mueble en seguridad de un crédito. La **hipoteca** es un derecho real de garantía y de realización de valor que recae, normalmente, sobre bienes inmuebles y que asegura el cumplimiento o satisfacción forzosa de un crédito mediante la concesión a su titular de la facultad de realizar la satisfacción del valor, enajenando el bien hipotecado y percibiendo su precio a través del procedimiento legal correspondiente. Del mismo modo, en la **anticresis**, tal y como establece el artículo 1881 del Código Civil, el acreedor adquiere el derecho a percibir los frutos generados por el inmueble de su deudor, con la obligación de aplicarlos en primer lugar al pago de los intereses, si se debieren, y en segundo lugar a reducir el crédito.

5.1.4.1. Hipoteca inmobiliaria

(209) De la lectura combinada de los arts. 1876 del Código Civil y del art. 104 de la Ley Hipotecaria, podemos calificar la hipoteca como un **derecho real que sujeta el bien hipotecado de manera directa e inmediata, cualquiera que sea su poseedor**, en cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fue constituida. Se trata pues de un derecho real, al real sobre bienes inmuebles o derechos reales que puedan ser objeto de enajenación y que recaigan sobre bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad.

Se trata de un derecho accesorio a un derecho personal de crédito y deberá constituirse sobre documento que tenga acceso al Registro (escritura pública). De acuerdo con lo previsto en el art. 1877 del Cc se configura como

un derecho dinámico en la medida en que la hipoteca se extiende a las accesiones naturales, a las mejoras, a los frutos y rentas no percibidas en el momento en que venza la obligación, lo que llevará a la realización del bien, afectando bien al titular del inmueble que la constituyó, bien al tercero que lo hubiera adquirido vigente el gravamen. Por último, se debe recordar que la constitución de la hipoteca no altera el principio de responsabilidad patrimonial universal del deudor que seguirá respondiendo con todo su patrimonio, presente y futuro.

5.1.4.2. Hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento

(210) Los contratos de hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento, solo puede ser celebrado, **por quien tenga la libre disposición de los bienes y derechos, y pueda constituir el gravamen**. La Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento de posesión señala en su art. 1 que podrán constituirse éstas sobre los bienes enajenables mencionados en el mismo texto legal. En caso de la **hipoteca mobiliaria** únicamente podrán ser hipotecados: los establecimientos mercantiles, los automóviles y otros vehículos de motor, los tranvías y vagones de ferrocarril, de propiedad particular, las aeronaves, la maquinaria industrial, la propiedad intelectual y la industrial. No podrá hipotecarse el derecho real de hipoteca mobiliaria. Si tales bienes estuvieren en proindivisión o pertenecieren en usufructo y en nuda propiedad a distintos titulares, sólo podrán hipotecarse o pignorar en su totalidad y mediante el consentimiento de todos los partícipes. En el supuesto de la **prenda sin desplazamiento** los arts. 53 a 54 de esta ley señala que podrán constituirlos los **legítimos titulares de explotaciones agrícolas, forestales y pecuarias** sobre los frutos pendientes y las cosechas esperadas dentro del año agrícola en que se celebre el contrato; los frutos separados o productos de dichas explotaciones que en el caso de no estar almacenados, se determinará el lugar donde hubieren de depositarse; los animales, así como sus crías y productos; las máquinas y aperos de las explotaciones e incluso se admite la prenda sobre determinados bienes aunque no formen parte de la explotación y mercaderías y materias primas almacenadas (art. 53);

y por último, señala el art. 54 que también podrán ser objeto de prenda sin desplazamiento las colecciones de objetos de valor artístico e histórico, como cuadros, esculturas, porcelanas o libros, bien en su totalidad o en parte, y dichos objetos aunque no formen parte de una colección.

La hipoteca mobiliaria y la prenda sin desplazamiento se constituirán en escritura pública que deberá inscribirse en el Registro correspondiente. La falta de inscripción de la hipoteca o de la prenda en el registro privará al acreedor hipotecario o pignoraticio de los derechos que, respectivamente, les concede la ley. La inscripción no convalida los actos y contratos que sean nulos con arreglo a las leyes. Los asientos practicados en los libros especiales de hipoteca y de prenda, que se han de llevar en el Registro de la Propiedad, están bajo la protección de los Tribunales y producirán todos sus efectos mientras no se cancelen o se declare su nulidad.

El deudor no podrá enajenar los bienes hipotecados o dados en prenda sin el consentimiento del acreedor.

La hipoteca y la prenda se extenderá a toda clase de indemnizaciones que correspondan al hipotecante o pignorante, concedidas o debidas por razón de los bienes hipotecados o pignoralados, si el siniestro o hecho que los motiva acaeciere después de la constitución de la hipoteca o prenda

La falta de pago de la prima de seguro de los bienes hipotecados o pignoralados, cuando proceda su aseguramiento, facultará al acreedor para dar por vencida la obligación o para abonar su importe por cuenta del obligado a su pago.

5.1.4.3. Prenda de derechos de crédito

(211) De acuerdo con lo dispuesto en los art. 1272 y 1872 del Cc, es posible la **pignoración de saldos de cuentas corrientes bancarias** y su oponibilidad a terceros por constar en póliza intervenida por fedatario, así como su ejecución separada en concurso. **Podrá ser objeto de pignoración todo derecho de crédito transmisible**, de acuerdo con lo previsto en el art. 1859 Cc, incluso será admisible que la prenda recaiga sobre un crédito futuro, aunque en dicho supuesto, la garantía nacerá cuando lo haga el propio derecho de crédito. El art. 7 de la Ley

de Hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento reconoce que también podrá constituirse hipoteca mobiliaria o prenda sin desplazamiento, **en garantía de cuentas corrientes de crédito o de letras de cambio**, con los requisitos que se establecen en los artículos ciento cincuenta y tres y ciento cincuenta y cuatro de la Ley Hipotecaria. El crédito garantizado con hipoteca mobiliaria o con prenda sin desplazamiento podrá enajenarse o cederse en todo o en parte por escritura. Salvo pacto expreso, la hipoteca mobiliaria y la prenda sin desplazamiento, en garantía de una obligación que devengue intereses, asegurará, en perjuicio de tercero, además del principal, los intereses de los dos últimos años y la parte vencida de la anualidad corriente.

5.2. Mecanismos de financiación pública

(212) Las **entidades de la economía social y por tanto las cooperativas, pueden ser beneficiarias de subvenciones públicas** en los términos del art. 11 de la Ley General de Subvenciones, 38/2003 (LGS). La concesión de subvenciones debe tramitarse en régimen de concurrencia competitiva, aunque existen excepciones que permiten la concesión directa a través de subvenciones nominativas en los términos previstos en el art. 22.2. LGS.

Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

- a. Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.
- b. Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesta a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

- c. Con carácter excepcional, aquellas en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

Sin ánimo de elaborar una lista cerrada de iniciativas, mencionaremos algunas que pueden ser aplicables al proyecto de colaboración público-cooperativa que desarrollamos a través de esta guía.

Con el fin de dotar de publicidad y facilitar la concurrencia competitiva de las subvenciones y en aras de lograr la máxima transparencia, desde 2016 se puede consultar el **Portal del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones** en los diferentes ámbitos, estatal, autonómico y local.²⁰

(213) La Estrategia Española de Economía Social (2017-2020) y el Plan Bienal del Cooperativismo para la Comunitat Valenciana 2021-2022, a los que hicimos referencia anteriormente en apartados 29 y 35 respectivamente, recogen importantes ayudas para las cooperativas. Entre otras cabe citar las ayudas al fomento del empleo y mejora de la competitividad de las cooperativas y las subvenciones para realizar actividades de promoción de la Economía Social y para sufragar gastos de funcionamiento de las asociaciones de cooperativas.

Estas ayudas tienen su origen en las Orden TAS 3501/2005, de 7 de noviembre y Orden ESS/739/2017, de 26 de julio, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y son aplicadas por las Comunidades Autónomas.

En la **Orden TAS/3501/2005 se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento del empleo y mejora de la competitividad en las cooperativas y sociedades laborales**. Su objetivo es fomentar la incorporación, con carácter indefinido, como socios trabajadores o de trabajo con contrato de trabajo de carácter temporal en la cooperativa o sociedad laboral en la que se integran como socios, así como apoyar el desarrollo de proyectos de creación y modernización de este tipo de empresas de la economía social, mediante una mejora de su competitividad, facilitando así su consolidación (art. 1 Orden TAS 3501/2005).

20. <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/index>



La **Orden ESS/739/2017**, de 26 de julio, establece las **bases reguladoras** de la concesión de subvenciones a las actividades de promoción del trabajo autónomo, de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas y para sufragar los gastos de funcionamiento de las **asociaciones** de trabajadores autónomos, de cooperativas, de sociedades laborales, de empresas de inserción y de otros entes representativos de la economía social de ámbito estatal. Se trata de una norma que tiene por finalidad la puesta en práctica de determinadas actuaciones de ámbito estatal dirigidas, entre otras cosas, a **apoyar el asociacionismo de ámbito estatal en el campo de la economía social y del trabajo autónomo**.

(214) La Generalitat Valenciana incorpora las anteriores ayudas en las órdenes de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo nº 11/2019, de 2 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de determinadas ayudas **para el fomento de las empresas cooperativas, las sociedades laborales y las empresas de inserción**, en la Comunitat Valenciana, y nº 2/2020, de 27 de febrero, **por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la promoción, fomento y difusión de la economía social** en la Comunitat Valenciana.

5.2.1. Ayudas para el fomento de las empresas cooperativas en la Comunitat Valenciana (orden 11/2019)

a. Creación nueva empresa (ESCREA), para cooperativas y sociedades laborales de nueva creación, operaciones de fusión de cooperativas o sociedades laborales. creación de grupos cooperativos, en el ejercicio de la convocatoria o en los últimos meses del ejercicio anterior a la convocatoria. Los gastos subvencionables son, a) notaría y registros: escritura y poderes, b) permisos e informes apertura local o establecimiento o centro de trabajo, c) asesoramiento y gestión para constitución, elaboración de reglamentos interiores e inscripción, d) cuotas de alta y recibos iniciales de suministros e internet; ayuda por una sola vez por creación de la empresa/ fusión o grupo cooperativo.

b. Asistencia técnica: podrán ser beneficiarias las cooperativas de trabajo asociado o con personas socias de trabajo y sociedades laborales, para la contratación de directores y gerentes, estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros análogos, informes económicos y auditorías no obligatorias, así como asesoramiento no habitual.

c. Integración sociolaboral: Podrán ser beneficiarias las cooperativas de trabajo asociado, cooperativas con personas socias de trabajo y sociedades laborales. Tendrán por objeto la incorporación como socias trabajadoras o de trabajo en cooperativas y sociedades laborales de personas desempleadas o vinculadas a ellas por contrato de trabajo temporal en la misma cooperativa o sociedad laboral. Incorporaciones en el ejercicio de la convocatoria (hasta fecha solicitud) o en los últimos meses del ejercicio anterior a la convocatoria. Podrán ser utilizadas estas ayudas por personas desempleadas menores de 30 años, mayores de 45 años, parados de larga duración, perceptoras de pago único, mujeres durante los 24 meses siguientes al parto, personas con diversidad funcional, en riesgo de exclusión social, y personas trabajadoras temporales, que pasan a incorporarse como socias.

d. Inversión directa (ESEMDI y ESEMOB): Serán beneficiarias las cooperativas, sociedades laborales o empresas de inserción y el objeto de la ayuda podrá ser la inversión en activos fijos nuevos, en bienes usados solo para los casos de ERES o jubilación del empresario, individual o procedentes de empresa en crisis, o vehículos matriculados dentro de 3 meses anteriores. Inversión mínima subvencionable: 2.000 euros. Inversión iniciada en el ejercicio de la convocatoria. En el caso de ESEMDI se podrán financiar terrenos y edificios ya construidos, inmovilizados vinculados a TIC, sitios o páginas web, maquinaria o utillaje, mobiliario (empresas de servicios), vehículos industriales, adquisición de activos vinculados a establecimiento cerrado o en peligro de cierre.

5.2.2. Ayudas para la promoción, fomento y difusión de la economía social en la Comunitat Valenciana para las entidades asociativas o representativas (orden 2/2020)

Las actuaciones que subvencionan son las siguientes:

a. Gastos generales y de funcionamiento en que incurran las entidades asociativas o legalmente representativas de las cooperativas, sociedades laborales, mutualidades de previsión social o empresas de inserción de la Comunitat Valenciana, por razón de las actuaciones que lleven a efecto de representación institucional, defensa de los intereses colectivos o promoción general de las respectivas empresas (art. 14 Orden 2/2020).

b. Actividades de formación, fomento y difusión de la economía social, no vinculadas directamente con el empleo (art. 14 Orden 2/2020).

c. Llevar a efecto actividades de formación, fomento y difusión de la economía social vinculadas directamente al fomento del empleo, (art. 14 Orden 2/2020):

d. Implementar o mantener redes especializadas de información en materias propias de las empresas de economía social o directamente relacionadas con su creación o desarrollo como fórmulas empresariales diferenciadas (art. 14 Orden 2/2020).

5.2.3. Ayudas y subvenciones generales

(215) Sin perjuicio de las subvenciones dirigidas de manera específica al sector cooperativo (véase apdo. 5.2.1.), podemos encontrar otro tipo de ayudas y subvenciones que pueden resultar de gran utilidad para el desarrollo de los proyectos de colaboración público-cooperativa. Se trata de iniciativas dirigidas, fundamentalmente, a la reactivación económica.

5.2.3.1. Subvenciones en el ámbito local

(216) En el ámbito local, las corporaciones locales pueden, dentro de su acción de fomento, conceder subvenciones a entidades cuyos servicios o actividades complementen o suplan los atribuidos a la competencia local, con sujeción a lo previsto por el artículo 180 del Reglamento de Haciendas locales (art. 23 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales RSCL).

Se considerará subvención cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las entidades locales, que otorguen las Corporaciones, y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal (art. 24 RSCL). No obstante, lo anterior, las corporaciones locales podrán conceder directamente subvenciones para finalidades distintas de las previstas en el artículo 180 del Reglamento de Haciendas locales, con cargo a consignaciones globales o específicas que no excedieren, en conjunto, ni en ningún caso, del uno por ciento del presupuesto ordinario (art. 28.3 RSCL).

El otorgamiento de las subvenciones se atenderá a estas normas (art. 26 RSCL):

- ~ Tendrán carácter voluntario y eventual, excepto lo que se dispusiere legal o reglamentariamente.
- ~ La corporación podrá revocarlas o reducirlas en cualquier momento, salvo cláusula en contrario.
- ~ No serán invocables como precedente.
- ~ No excederán, en ningún caso, del cincuenta por ciento del coste de la actividad a que se apliquen.
- ~ No será exigible aumento o revisión de la subvención.

La corporación podrá comprobar, por los medios que estime oportunos, la inversión de las cantidades otorgadas en relación con sus adecuados fines, y aplicará, cuando proceda, lo previsto en el párrafo 3 de la regla 46 de la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales.



5.2.3.2. Ayudas del Plan Estatal de Vivienda administradas por las comunidades autónomas

(217) El Plan Estatal de la Vivienda 2018-2021, se regula por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, modificado recientemente por la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, implementando ayudas para soluciones habitacionales más rápidas y fomentando el incremento del parque público y social de viviendas destinadas al alquiler o cesión en uso.

Dentro del plan son destacables, por su vínculo con la colaboración público-cooperativa, las siguientes:

a. Programa de Fomento del parque de vivienda en alquiler. El objeto de este programa es el fomento del parque de vivienda en alquiler o cedida en uso, ya sea de titularidad pública o privada (arts. 24 y ss. PEV2018-21). Podrán obtener financiación con cargo a las ayudas de este programa: las promociones de viviendas de nueva construcción o de viviendas procedentes de la rehabilitación de edificios que se vayan a ceder en uso o destinar al arrendamiento durante un plazo mínimo, en ambos casos, de 25 años; las viviendas o promociones de viviendas con obras en curso paralizadas y que reanuden las mismas hasta su completa finalización, siempre y cuando se vayan a ceder en uso o destinar al arrendamiento durante un plazo mínimo, en ambos casos, de 25 años y **las viviendas que, de forma individualizada o en bloque, sean adquiridas por las Administraciones Públicas**, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y las entidades del tercer sector sin ánimo de lucro, con objeto de incrementar el parque público y social de viviendas destinadas al alquiler o cesión en uso.

Podrán ser beneficiarios de las ayudas, las personas físicas mayores de edad, las administraciones públicas, organismos públicos y demás entidades de derecho público y privado, empresas públicas, privadas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas

mayoritariamente por las administraciones públicas. También podrán ser beneficiarias las fundaciones, empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas de autoconstrucción, organizaciones no gubernamentales y las asociaciones declaradas de utilidad pública, y aquellas asociaciones constituidas por las entidades locales de ámbito estatal o autonómico para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones.

b. Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas. Este programa tiene por objeto, tanto en ámbito urbano como rural, la financiación de obras de mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad, con especial atención a la envolvente edificatoria en edificios de tipología residencial colectiva, incluyendo sus viviendas, y en las viviendas unifamiliares (art. 33 PEV2018-21).

Podrán ser beneficiarios de estas ayudas los propietarios de viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila y de edificios existentes de tipología residencial de vivienda colectiva, así como de sus viviendas, bien sean personas físicas o bien tengan personalidad jurídica de naturaleza privada o pública, administraciones públicas y organismos y entidades de derecho público, empresas públicas y sociedades mercantiles participadas por las administraciones públicas, comunidades de propietarios o agrupaciones de comunidades de propietarios, propietarios que, de forma agrupada, sean propietarios de edificios que reúnan los requisitos establecidos por el artículo 396 del Cc y no hubiesen otorgado el título constitutivo de propiedad horizontal, sociedades cooperativas compuestas de forma agrupada por propietarios de viviendas o edificios que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 396 del Cc, así como por los propietarios que conforman comunidades de propietarios o agrupaciones de comunidades de propietarios (art. 5 Ley 49/1960 de Propiedad Horizontal), empresas constructoras, incluidas las cooperativas, arrendatarias o concesionarias de los edificios y empresas de servicios energéticos (art. 34 PEV2018-21).

c. Programa de fomento de conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas. Este programa tiene por objeto la financiación de la ejecución de obras para la conservación, la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila ya sean urbanas o rurales, edificios de viviendas de tipología residencial colectiva, interviniendo tanto en sus elementos comunes como en el interior de cada vivienda y viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva (art. 40 PEV2018-21).

Podrán ser beneficiarios de este programa de ayudas los siguientes: propietarios de viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila y de edificios existentes de tipología residencial de vivienda colectiva, así como de sus viviendas, comunidades de propietarios, o agrupaciones de comunidades de propietarios, constituidas conforme al art. 5 de la Ley 49/1960, cooperativas compuestas de forma agrupada por propietarios de viviendas o edificios constituidos conforme al art. 396 Cc, así como, por los propietarios que conforman comunidades de propietarios o agrupaciones de comunidades de propietarios, constituidos conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, propietarios que, de forma agrupada sean propietarios de edificios, que reúnan los requisitos establecidos por el artículo 396 del Código Civil y no hubiesen otorgado el título constitutivo de propiedad horizontal y empresas, incluidas las cooperativas, constructoras, arrendatarias o concesionarias de los edificios (art. 41 PEV2018-21).

d. Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural. Este programa tiene por objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, incluidas las viviendas unifamiliares, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación de edificios o viviendas en sustitución de edificios o viviendas demolidos, dentro de ámbitos de actuación denominados área de regeneración y renovación urbana o rural previamente delimitados, incluyendo los supuestos de infravivienda y chabolismo (art. 47 PEV2018-21).

Serán beneficiarios de este programa quienes asuman la responsabilidad de la ejecución integral del Área delimitada por la actuación (art. 50 PEV2018-21).

e. Programa de ayuda a los jóvenes. Este programa tiene por objeto facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler a los jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas al inquilino, o facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda en régimen de propiedad localizada en un municipio de pequeño tamaño, mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición. Asimismo, tiene por objeto incrementar las ayudas de los programas de fomento de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas y de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural cuando los beneficiarios sean personas mayores de edad y menores de treinta y cinco años y las actuaciones se realicen en municipios de menos de 5.000 habitantes.

Serán **beneficiarios** de este programa los jóvenes de menos de 35 años.

f. Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad. Este programa tiene por objeto el fomento de la construcción de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad junto con las instalaciones y servicios comunes necesarios para ser explotadas en régimen de alquiler o cesión en uso.

Podrán obtener financiación las promociones de viviendas de nueva construcción o procedentes de la rehabilitación de **viviendas de nueva construcción o de viviendas procedentes de la rehabilitación** de edificios que se vayan a ceder en uso o destinar al arrendamiento, en ambos supuestos, por un plazo de al menos cuarenta años. Las instalaciones y servicios comunes habrán de incluir, como mínimo: asistencia social, atención médica básica veinticuatro horas disponible y cercana, limpieza y mantenimiento, dispositivos y sistemas de seguridad, restauración, actividades sociales, deportivas, de ocio y culturales,

así como terapias preventivas y de rehabilitación (art. 66 PEV2018-21).

Podrán ser beneficiarios, tanto entidades públicas o privadas participadas mayoritariamente por administraciones públicas, como, fundaciones, empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas de autoconstrucción, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones declaradas de utilidad pública y aquellas asociaciones constituidas por las entidades locales de ámbito estatal o autonómico para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones (art. 67 PEV2018-21).

5.2.3.3. Plan IRTA de Impulso a la Innovación e Investigación Aplicada para la Transición Ecológica en la Arquitectura.

(218) Por Orden 6/2020, de 24 de septiembre, de la Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a proyectos, obras e investigación aplicada y desarrollo de producto, de impulso a la transición ecológica e innovación en el entorno construido, se convocan subvenciones para cofinanciar proyectos y obras de nueva planta y rehabilitación, que fomenten la incorporación de medidas sostenibles y potencien la transferencia tecnológica y la innovación.

Las actuaciones subvencionables contribuirán a la transición ecológica en la construcción, dando soporte a la lucha contra el cambio climático, fomentando la sostenibilidad ambiental, social y económica.

Podrán ser beneficiarias cualquier persona física o jurídica de naturaleza pública o privada en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Se subvencionará desde el 50% al 95% del presupuesto de la actuación solicitada según la orden de bases, priorizando aquellas acciones que sean de iniciativa pública y que persigan el bienestar comunitario.

Se establecen dos programas²¹:

~ **Programa 1: Proyectos.** Subvenciones para la elaboración y redacción de proyectos que fomenten la incorporación de medidas sostenibles en el entorno construido, y potencien la transferencia tecnológica y la innovación aplicada. Los proyectos deberán estar redactados y haberse finalizado como máximo dos años antes de la publicación de la convocatoria. Si los proyectos están en fase de redacción, deberán finalizar la misma en el plazo máximo de un año, a contar a partir del día siguiente de la fecha de publicación en el DOGV de la resolución de concesión de las ayudas.

~ **Programa 2: Obras.** Subvenciones para la ejecución de obras que contribuyan a un necesario cambio de paradigma al incluir medidas sostenibles y potenciando la transferencia tecnológica y la innovación aplicada como catalizadores de una necesaria transición ecológica de los espacios que habitamos, teniendo en cuenta el diseño, y su gestión. Las obras ya ejecutadas deberán haberse finalizado como máximo 2 años antes de la publicación de la convocatoria. Las obras en ejecución deberán finalizar la misma en el plazo máximo de 2 años, contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación en el DOGV de la resolución de concesión de las ayudas

5.2.3.4. Líneas de fomento de la construcción de vivienda asequible

(219) El Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler reconoce un grave problema en el alquiler de la vivienda en España y trata de encontrar una solución equilibrada al alquiler desde la perspectiva del arrendatario y del lado de la oferta de vivienda, encomendando al Ministerio la realización de acciones en colaboración con las administraciones sectorialmente competentes.

Con la elaboración del Plan 20.000 se busca paliar y corregir los desajustes del mercado del alquiler y la dificultad en el acceso a la vivienda a consecuencia de la escasez de oferta, y del incremento de precios.

El Ministerio de Fomento pretende **incrementar el parque de viviendas de alquiler a precios asequibles** para unidades de convivencia con ingresos limitados

21. <http://www.habitatge.gva.es/es/web/arquitectura/pla-irta> (último acceso 20 noviembre 2020)



Darya Tryfanava. Unsplash.



en determinados territorios en los que el mercado está especialmente tensionado, entre ellos Valencia y su área metropolitana.

El **objetivo del plan** es fomentar la colaboración público-privada a través de licitaciones del derecho de superficie (sobre suelo de titularidad pública). Las empresas públicas o privadas podrán acceder a la construcción de viviendas y a la explotación del derecho de superficie durante un plazo de 20, 40 o más años. En los pliegos se fijarán las rentabilidades que podrán lograr los inversores con el cobro de los alquileres, y se les obligará a mantener y gestionar los activos hasta que finalice el contrato.

El Plan 20.000 se gestiona por SEPES (Entidad Estatal del Suelo) con la colaboración de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos afectados²².

5.2.3.5. Ayudas para el Desarrollo Local de LEADER

(220) El Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana para el periodo 2014-2020 contemplaba la medida 19. Apoyo para el desarrollo local de LEADER, y la submedida 19.2 de Apoyo para la realización de las operaciones conforme a la estrategia de desarrollo local participativo, cofinanciada por la Comunitat Valenciana y la Administración General del Estado, además de la aportación FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

Este Programa de ayudas se articula en tres secciones, conforme prevé el Anexo II de la Orden 13/2018 de 10 de abril:

1º. Ayudas destinadas a empresas para la realización **de actividades no agrarias en zonas rurales**, que contempla diversas medidas de apoyo a la creación de empresas no agrícolas o mejora de las ya existentes.

2º Ayudas para la creación **de empresas o inversiones en empresas dedicadas a la industria alimentaria**, para la transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos y de alimentación.

3º Ayudas para **servicios básicos y renovación de poblaciones en zonas rurales**, que incluye, ayudas para la creación, mejora o ampliación de todo tipo de infraestructuras a pequeña escala, incluidas las inversiones en energías renovables y ahorro energético; inversiones en la creación, mejora o ampliación de los servicios básicos locales para la población rural, incluyendo el ocio y la cultura, y la infraestructura relacionada; inversiones para uso público en infraestructuras recreativas, información turística e infraestructuras de turismo a pequeña escala; estudios e inversiones vinculados al mantenimiento, la recuperación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural de las poblaciones, los paisajes rurales y de las zonas de alto valor natural, incluidos sus aspectos socioeconómicos, así como las iniciativas de sensibilización ecológica, e inversiones que tengan por objeto el traslado de actividades y la transformación de edificios u otras instalaciones situados cerca o dentro de los núcleos de población rural, a fin de mejorar la calidad de vida o los resultados medioambientales de tales núcleos.

Los gastos subvencionables en los dos primeros programas son los gastos de constitución y establecimiento de la sociedad; la construcción, adquisición o mejora de bienes inmuebles, siendo únicamente subvencionables los terrenos hasta un 10 % como máximo de los costes totales subvencionables de la operación; compra de maquinaria nueva o equipamiento, incluyendo programas y aplicaciones informáticos, y diseño y programación de webs; costes generales relacionados con los puntos anteriores, como honorarios de arquitectos, ingenieros, consultores, estudios de viabilidad, estudios de eficiencia energética, etc., y compra y adaptación de vehículos (destinadas a personas con diversidad funcional) para el transporte de mercancías ligadas a la actividad productiva de la empresa.

Los **beneficiarios** pueden **ser personas físicas, microempresas y pymes**.

El tercer programa permite subvencionar actuaciones como:

22. (<https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/programas-de-ayudas-a-la-vivienda> (último acceso 20 noviembre 2020))

a. La construcción de instalaciones para producir y utilizar la biomasa en los municipios rurales; el establecimiento de redes de distribución de energía a través de biomasa y otras fuentes renovables; las instalaciones de energías renovables destinadas al autoconsumo, o la redacción de proyectos y/o memorias técnicas necesarias para acometer las inversiones, los estudios medioambientales que se precisen y las direcciones de obra cuando lo exija proyecto. En estos casos los beneficiarios podrán ser: Entidades públicas locales, grupos de acción local y entidades sin ánimo de lucro, que lleven a cabo proyectos no productivos, así como personas físicas, microempresas y pymes, que lleven a cabo proyectos productivos.

b. Realizar proyectos de mejora, reforma o construcción de recursos asociados con el funcionamiento de una red de pública de comunicaciones electrónicas de banda ancha de alta velocidad. En este caso los beneficiarios pueden ser solo ayuntamientos y mancomunidades.

c. Crear y mejorar infraestructuras a pequeña escala, equipamientos y servicios relacionados con la sanidad, educación no reglada, servicios sociales, telecomunicaciones, cultura, ocio y tiempo libre; creación de guarderías, ludotecas, centros de día para personas mayores o personas con diversidad funcional, etc; redacción de proyectos y/o memorias técnicas necesarias para acometer las inversiones, los estudios medioambientales que se precisen y las direcciones de obra cuando lo exija proyecto. Los beneficiarios en este caso pueden ser entidades públicas locales, grupos de acción local y entidades sin ánimo de lucro.

d. La conservación del patrimonio rural a pequeña escala; actuaciones derivadas de planes integrales de desarrollo y/o dinamización de cascos históricos; pequeñas actuaciones de embellecimiento de pueblos: renovación de edificios, eliminación de líneas eléctricas, actuaciones de mejora paisajística para eliminación de puntos 'negros', etc., o recuperación

de espacios municipales con valor paisajístico natural. En este caso podrán ser beneficiarios de las ayudas también las entidades públicas locales, grupos de acción local y entidades sin ánimo de lucro.

5.2.3.6. Ayudas IVACE para la eficiencia energética y comunidades energéticas

(221) Por Resolución de 25 de mayo de 2020, del presidente del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), se convocan ayudas destinadas al fomento de instalaciones de autoconsumo de energía eléctrica en régimen de comunidades de energías renovables. (DOGV 8832 de 11.06.2020). El objetivo de esta medida es impulsar las actuaciones de instalaciones de energía solar fotovoltaica, para la generación y autoconsumo colectivo, de energía eléctrica en régimen de comunidades de energías renovables²³.

5.2.3.7. Medidas ICO. Empresas y Emprendedores, Aavales y Bonos Sociales

a. (222) Bonos sociales: El Instituto de Crédito Oficial (ICO) inició las emisiones de bonos sociales en 2015. El objetivo de estas emisiones es la creación o mantenimiento de empleo en las regiones españolas con bajo rendimiento económico, es decir, aquéllas que poseen una renta per cápita por debajo de la media nacional²⁴. A través de estos programas se financian operaciones que generan un impacto social o medioambiental positivo. En mayo de 2020 se realizó una emisión pública de bonos sociales de 500 millones con el objetivo de mitigar el impacto social y económico del COVID-19 en autónomos, pymes y empresas.

b. (223) ICO Empresas y Emprendedores: Se trata de una línea de financiación por la que los autónomos, entidades públicas o privadas (empresas, fundaciones, ONGs, Administración Pública) que realicen inversiones productivas en España o necesiten liquidez, podrán solicitar estos préstamos con independencia de su domicilio social o fiscal, y con independencia de la nacionalidad de su capital. De igual modo

23. <https://www.ivace.es/index.php/es/ayudas/energia>

24. https://www.ico.es/documents/15125/2289929/ICO+Social+Bond+Framework_/d5544a2b-1b14-477d-b2a8-1944d97d6456

podrán solicitarla esta financiación los particulares, las comunidades de propietarios y agrupaciones de comunidades de propietarios para rehabilitar viviendas y edificios o reforma de sus elementos comunes (gastos, nominas pagos a proveedores, compra de mercancía...). Dicha financiación se podrá formalizar bien a través de préstamos, leasing, renting o línea de crédito.

c. (224) Línea ICO avales²⁵: Recientemente se han activado varias líneas ICO avales con el fin de facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria:

i. LÍNEA DE AVALES ARRENDAMIENTO COVID-19 regulada por Orden TMA/378-/2020, de 30 de abril del MITMA, del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana;

ii. LÍNEA DE AVALES RDL-25/2020 (Real Decreto-Ley 25/2020 de 3 de julio) por valor de 40.000 millones de euros, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para atender principalmente las necesidades financieras derivadas de la realización de nuevas inversiones de empresas y autónomos.

iii. LÍNEA DE AVALES RDL-8/2020 (Real Decreto-Ley 8/2020 de 17 de marzo) en la que se incluye una Línea de Avales del Estado por valor de hasta 100.000 millones de euros, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria además de facilitar acceso al crédito y liquidez a empresas y autónomos.

5.2.3.8. Líneas de actuación del Institut Valencià de Finances

(225) Se trata de una entidad pública de fomento empresarial que canaliza la oferta pública de financiación de distintos organismos (BEI, ICO y el propio IVF) hacia proyectos de inversión estratégicos para la economía valenciana y siempre con un **componente marcadamente social²⁶**.

Las principales líneas de actuación del Instituto son las siguientes:

~ **Línea Financiación Bonificada IVF** –Gran Empresa. Préstamos de hasta 2.000.000 euros a un interés de hasta el 0%²⁷.

~ **Línea IVF Liquidez Covid19**. Permite adaptar las Líneas bonificadas IVF al nuevo Marco Temporal Nacional de Ayudas de Estado, ofreciendo ventajas adicionales²⁸.

~ **Línea IVF - FEDER** Préstamos Participativos. Impulsar el crecimiento de empresas de reciente creación, priorizando la innovación, a través de la coinversión junto a otros inversores privados en proyectos de la Comunitat Valenciana²⁹.

~ **Línea IVF - FEDER** Préstamos Subordinados Disruptivos. Línea IVF - FEDER Préstamos Participativos CORONAVIRUS³⁰.

~ **Línea de Microcréditos FSE** Comunitat Valenciana 2014-2020³¹.

~ **Línea IVF Financiación** de centros de atención a personas con diversidad funcional³².

25. <https://www.ico.es/web/ico/linea-avales-covid-19>

26. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/>

27. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-financiacion-bonificada-ivf-gran-empresa/>

28. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-financiacion-bonificada-ivf-liquidez-covid19/>

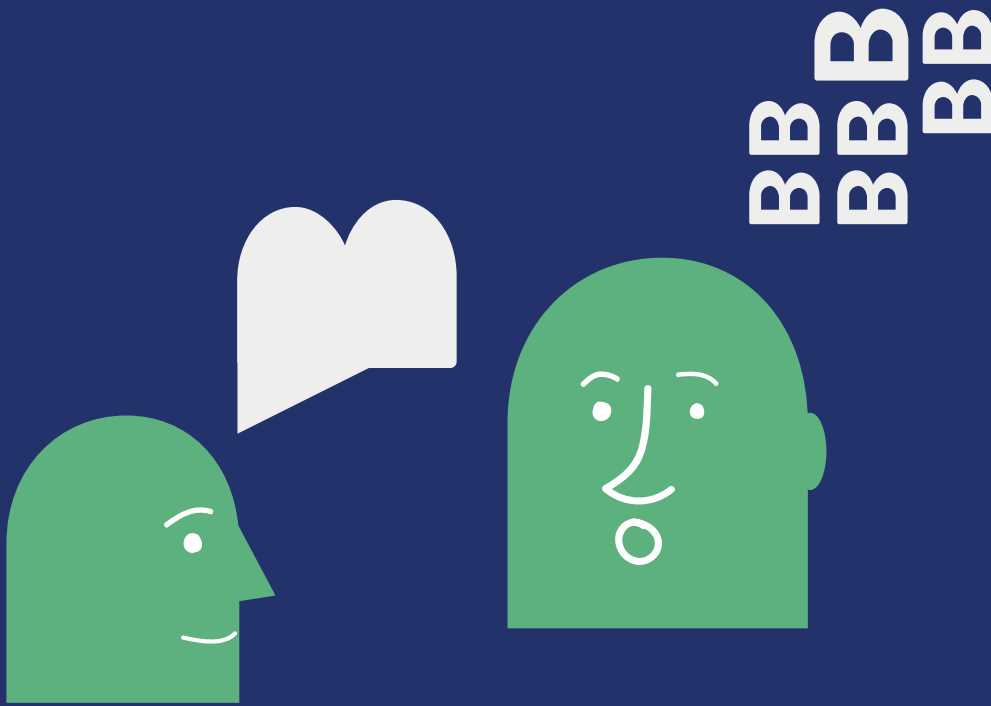
29. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-ivf-feder-prestamos-participativos/>

30. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-ivf-feder-prestamos-subordinados/>

31. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-de-microcreditos-fse-comunitat-valenciana-2014-2020/#>

32. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-ivf-financiacion-de-centros-de-atencion-a-personas-con-diversidad-funcional/>





~ **Línea IVF Financiación** entidades del sector de infancia y adolescencia. 2020³³.

~ **Línea Fininval** – Relanzamiento³⁴.

~ **Proyecto 2021:** la Conselleria de Economía Sostenible contempla una línea en colaboración con el IVF y FEVECTA, para facilitar el acceso a crédito a empresas que inicien estos procesos de transformación empresarial de empresas mercantiles en crisis o sin relevo generacional en cooperativas de trabajo asociado³⁵.

5.2.3.9. AFIN-SGR: Sociedad de Garantía Recíproca de la Comunitat Valenciana

(226) Se crea con el objetivo de facilitar el acceso al crédito a las pequeñas empresas y autónomos y mejorar sus condiciones de financiación. Poseen diferentes líneas dirigidas a determinados tipos de empresas. Destacamos las líneas dirigidas a autónomos y microempresas, a jóvenes emprendedores, al sector cultural, para aplazamientos de pago a proveedores, garantías de ejecución ante empresa privada, o anticipo de subvenciones, entre otras.

ESTRELLA	CREA	CASH
~ Línea Afin - Cajas Rurales para autónomos ³⁶ . ~ Línea de Financiación Bonificada IVF Liquidez Covid19 ³⁷ ~ Línea de Financiación Bonificada IVF Liquidez Covid 19 - HORECA ³⁸	~ Jóvenes emprendedores ³⁹ ~ Garantía de Proyectos Sector Cultural ⁴⁰ ~ Aval Cultural Afin ⁴¹ ~ Subvenciones Federación de Sociedades Musicales ⁴²	~ Aplazamiento pago a proveedores ⁴³ ~ Compra de existencias ⁴⁴
ADAPTA	IMPULSA	PÚBLICA
~ Garantía de ejecución ante empresa privada ⁴⁵ ~ Microcréditos ⁴⁶ ~ Préstamo ICO Afin SGR ⁴⁷	~ Compra de espacio ⁴⁸ ~ Reforma de negocio ⁴⁹ ~ Inversión en maquinaria ⁵⁰ ~ Renovación de herramientas ⁵¹ ~ Transformación digital ⁵²	~ Anticipo de subvenciones ⁵³ ~ Aval de juego ante la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico ⁵⁴ ~ Aval REINDUS ⁵⁵ ~ Préstamos CDTI ⁵⁶ ~ Financiación proyectos subvencionados ⁵⁷ ~ Licitación de obras o servicios públicos ⁵⁸

33. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-ivf-financiacion-entidades-del-sector-de-infancia-y-adolescencia-2019/>

34. <https://prestamos.ivf.es/prestamos/linea-fininval-relanzamiento/>

35. <http://www.fevecta.coop/SalvaTuEmpresa/>

36. <https://afinsgr.es/producto/linea-afin-sgr-autonomos/>

37. <https://afinsgr.es/producto/linea-de-financiacion-bonificada-ivf-liquidez-covid19/>

38. <https://afinsgr.es/producto/linea-de-financiacion-bonificada-ivf-liquidez-covid19-horeca/>

39. <https://afinsgr.es/producto/jovenes-emprendedores/>

40. <https://afinsgr.es/producto/garantia-de-proyectos-sector-cultural/>

41. <https://afinsgr.es/producto/aval-cultura-afin/>

42. <https://afinsgr.es/producto/subvenciones-federacion-de-sociedades-musicales/>

43. <https://afinsgr.es/producto/desfase-de-cobro-y-pagos/>

44. <https://afinsgr.es/producto/compra-de-existencias/>

45. <https://afinsgr.es/producto/agrario/>

46. <https://afinsgr.es/producto/microcreditos/>

47. <https://afinsgr.es/producto/prestamo-ico-afin-sgr/>

48. <https://afinsgr.es/producto/asistencia-a-ferias/>

49. <https://afinsgr.es/producto/promocion-de-negocio/>

50. <https://afinsgr.es/producto/lanzamiento-de-producto/>

51. <https://afinsgr.es/producto/traspaso-de-negocio/>

52. <https://afinsgr.es/producto/reformas-y-acondicionamiento/>

53. <https://afinsgr.es/producto/anticipo-de-subvenciones/>

54. <https://afinsgr.es/producto/aval-de-juego-ante-la-conselleria-de-hacienda-y-modelo-economico/>

55. <https://afinsgr.es/producto/aval-reindus/>

56. <https://afinsgr.es/producto/prestamos-cdti/>

57. <https://afinsgr.es/producto/financiacion-proyectos-subvencionados/>

58. <https://afinsgr.es/producto/licitacion-de-obras-o-servicios-publicos/>

Los avales otorgados actualmente en condiciones excepcionales son fundamentalmente de dos tipos:

a. Préstamo juntos: SGR concede el aval para acceder a préstamos públicos con los que cubrir las necesidades de circulante de 25.000 a 500.000 euros al 0% con el fin de cubrir gastos de alquiler de los locales, gastos comerciales, de consumibles, de personal, de servicios externos, entre otros (Resolución de 26 de marzo de 2020, del director general del IVF por la que se modifican las convocatorias de 11 de febrero de las líneas de financiación bonificada del IVF 'IVF-autónomos y microempresas', 'IVF-pyme' e 'IVF-gran empresa' y se cierra la línea de financiación bonificada 'IVF-afectados por la Dana de septiembre de 2019').

b. Aval excepcional ante entidades financieras: Se trata de un aval dirigido a cubrir el circulante que necesite la empresa en los siguientes seis meses. Para poder acceder al mismo la entidad financiera tendrá que demostrar que el cliente posee una probabilidad de impago a 12 meses (antes del estado de alarma). Si la probabilidad de impago supera las políticas internas en dos puntos, existirá la posibilidad hacer un préstamo subordinado con IVF en el que el 26% será préstamo de banco con aval Afín SGR y el 74% préstamo subordinado IVF sin aval Afín SGR.

5.2.3.10. Ayudas desde la Unión Europea.

(227) La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones (Bruselas, 27.5.2020 COM(2020) 442 final) elabora un plan exhaustivo para la recuperación económica europea cuyas bases son la solidaridad y la equidad. Esta Comunicación fija el modo de relanzar la economía europea a la vez que impulsa las transiciones ecológica y digital con el fin de hacerla más justa, resiliente y más sostenible para las generaciones futuras⁵⁹.

La Comisión propone aprovechar todo el potencial del presupuesto de la UE para movilizar la inversión y concentrar el apoyo financiero en los primeros, cruciales, años de la recuperación.

El Consejo Europeo del 21 de julio de 2020, consciente de la necesidad en este momento histórico de un esfuerzo sin precedentes y de un planteamiento innovador que impulsen la convergencia, la resiliencia y la transformación en la Unión Europea, acordó un paquete de medidas de gran alcance que aúnan el futuro marco financiero plurianual para 2021-2027 y la puesta en marcha de un Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»)

a. Next Generation EU⁶⁰: es un instrumento temporal de recuperación dotado con 750.000 millones de euros que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus. La Europa posterior a la COVID-19 será más ecológica, más digital, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros.

En España se ha tramitado el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia introduce reformas estructurales a través de cambios normativos e inversiones, y permitirán: a) un cambio del modelo productivo para la recuperación de la economía tras la pandemia causada por la COVID 19 y además, b) una transformación hacia una estructura más resiliente que permita que nuestro modelo sepa enfrentar con éxito otras posibles crisis o desafíos en el futuro. Se trata de un Real Decreto que ha sido sometido a su convalidación (aprobada el 28 de enero) para iniciar su tramitación parlamentaria como Proyecto de Ley por procedimiento de urgencia. El principal reto al que se enfrentan los estados es el de optimizar la absorción de los fondos europeos que se canalizarán a través del Instrumento Europeo de Recuperación («Next Generation EU»). Esta norma introduce reformas en el ámbito de la contratación pública y en materia de subvenciones, recoge medidas organizativas y presupuestarias, y trata de dinamizar los mecanismos de colaboración público-privada.

59. COM(2020) 456.

60. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en (último acceso 26 de octubre)



Next Generation EU cuenta con varias líneas de actuación:

~ **Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia:** constituye el elemento central de NextGenerationEU, con 672 500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles que se dirigen a apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los países de la UE. La finalidad es atenuar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades de las transiciones ecológica y digital.

~ **Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE):** Este programa incluye 47 500 millones de euros para la iniciativa REACT-UE, que continúa y amplía las medidas de respuesta y reparación de crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Al igual que el mecanismo europeo de recuperación y resiliencia, contribuirá a una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía. Dichos fondos se pondrán a disposición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo social Europeo (FSE), del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), Horizonte 2020, InvestEU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa (FTJ)⁶¹.

~ **Ayudas iniciativa Leader (Programa Ayudas al Desarrollo Rural).** La planificación LEADER se cede a las comunidades locales de cada territorio rural que, organizadas en Grupos de Acción Local, elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo para dicho territorio aprovechando sus recursos. El programa LEADER supone un elemento importante en el desarrollo rural de la Unión Europea y se financia a través del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) (vid. Epígrafe 5.2.3.5.)⁶².

~ **Microfinanzas y Emprendimiento Social (MF/SE):** Estas ayudas tienen por finalidad el aumento del acceso a las microfinanzas de grupos vulnerables⁶³ que desean establecer o desarrollar sus negocios y microempresas, aumentar la capacidad institucional de los proveedores de microcréditos, apoyar el desarrollo de las empresas sociales⁶⁴.

~ **Fondo Social Europeo (FSE)⁶⁵ y El Fondo Social Europeo + (FSE+)** es el principal instrumento de la UE para invertir en personas con el objetivo de construir una Europa más social e inclusiva. Este fondo tiene como objetivo apoyar a los Estados miembros para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de coronavirus, alcanzar altos niveles de empleo, una protección social justa y una mano de obra cualificada y resiliente preparada para la transición a una economía verde y digital.

El FSE+ financia la aplicación de los principios del “Pilar Europeo de Derechos Sociales”⁶⁶ a través de acciones en el ámbito de la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, las condiciones de trabajo justas, y la protección y la inclusión.

b. Fondo de Cohesión⁶⁷: El último periodo aprobado (2014-2020 Interreg V) se fija como objetivo **lograr un mayor impacto y un uso más eficaz de las inversiones.** Este fondo destina su financiación a las redes transeuropeas de transporte, y al medio ambiente (energía y transporte).

c. Microfinanciación Progress: Se trata de un programa respaldado por la Comisión Europea y por el Banco Europeo de Inversiones, y se gestiona por el Fondo Europeo de Inversiones. La Unión Europea no concede directamente los préstamos, sino que negocia en cada país con diversas entidades para que se conviertan en proveedores. Los proveedores de microcréditos pueden ser entidades bancarias privadas o públicas, instituciones de microcrédito no bancarias y proveedores no lucrativos. La financiación se dirige a autónomos o microempresas con menos de diez empleados en especial una empresa social⁶⁸.

61. https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_es

62. <http://www.redruralnacional.es/fondo-europeo-agrario-de-desarrollo-rural-feader/> (último acceso 20 octubre)

63. <http://www.ec.europa.eu/social/microfinance> (último acceso 20 octubre)

64. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=952&intPagId=2914&langId=en> (último acceso 20 octubre)

65. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/social-fund/ (último acceso 20 octubre)

66. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en (último acceso 20 octubre)

67. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/cooperation/european-territorial/ (último acceso 26 de octubre)

68. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=es> (último acceso 26 de octubre)

d. Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI)⁶⁹: El programa Empleo e Innovación Social (EaSI) es un instrumento de financiación de la UE para promover un alto nivel de empleo sostenible y de calidad, garantizando una protección social adecuada y decente, la lucha contra la exclusión social y la pobreza y la mejora de las condiciones de trabajo.

e. Banco Europeo de inversiones⁷⁰: El Banco Europeo de Inversiones centra sus actuaciones en los siguientes ámbitos: clima y medio ambiente, innovación y competencias, infraestructura, pequeñas y medianas empresas, cohesión y desarrollo. También invierte en iniciativas que creen vínculos entre las personas, las empresas y las economías. Las iniciativas que apoya tienen por objeto hacer frente a los desafíos y riesgos como el caso de las “Medidas de emergencia COVID” que se compone de tres elementos⁷¹: a) Programas específicos de avales para los bancos, destinados a ser movilizados de forma inmediata en programas ya existentes, b) líneas de liquidez específicas para los bancos, destinadas a apoyar el capital circulante de pymes y empresas de capitalización media y c) programas específicos de adquisición de valores garantizados por activos, que permitan a los bancos transferir el riesgo de sus créditos a pymes

5.3. Otras medidas de apoyo

5.3.1. Acuerdos de cooperación con municipios

(228) A través del EMPACE 2020- *Programa de subvenciones destinadas a fomentar los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local en la Comunitat Valenciana*⁷² se concederán subvenciones dirigidas a fomentar los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local sostenible en el ámbito de la Comunitat Valenciana a través de la ejecución del programa de proyectos experimentales⁷³.

En este programa se promueven acuerdos de cooperación con los municipios a través de los agentes

de desarrollo local, cuya función se amplía a la de la creación e incubación de empresas de economía social y ayudas a entidades no lucrativas y entidades de utilidad pública a través de la cesión gratuita de inmuebles, suelo, etc. (LPGV).

Se considerará que tienen carácter innovador o experimental los proyectos encaminados a reducir el impacto en el empleo y desarrollo local que ha provocado la emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19.

Podrán ser **beneficiarias** de estas subvenciones:

a. Las entidades con personalidad jurídica integradas por entidades locales y agentes sociales más representativos u otros actores clave, públicos y privados, de su territorio a través de las que se hayan instrumentado los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local. Las entidades constituidas a partir del día siguiente al de la publicación de la Orden 12/2016, de 29 de julio, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, reguladora de estas subvenciones, deberán cumplir las condiciones establecidas en la letra b).

b. Las entidades locales (incluidas las Mancomunidades) de la Comunitat Valenciana que expresen la disposición de acordar su actuación en materia de empleo y desarrollo local con los agentes sociales más representativos y otros actores clave, públicos y privados, de su territorio.

La subvención podrá consistir en:

a. Compensar los costes laborales, incluida la cotización empresarial a la Seguridad Social, del personal técnico y de apoyo (propio de la entidad beneficiaria o contratado específicamente para esta actuación) que ejecuten las acciones subvencionables.

b. Subvencionar hasta un máximo del 15% sobre el coste total del proyecto, entendido como el coste justificado y aprobado por el órgano gestor.

69. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081> (último acceso 26 de octubre)

70. <https://www.eib.org/en/about/priorities/index.htm>

71. El Grupo Banco Europeo de Inversiones lanza el Fondo Europeo de Garantía COVID-19 Financiación empresarial: 2.600 millones de euros Fondos del BEI y del FEI para movilizar una inversión de 11.300 millones de euros, 1.900 millones de euros para la resiliencia sanitaria, médica y económica del COVID-19, 2.100 millones de euros para inversiones del sector privado con socios financieros globales, 1.300 millones de euros para energía limpia, eficiencia energética e inversión en agua. <https://www.eib.org/en/press/all/2020-274-eib-approves-eur-5-1-billion-for-covid-19-resilience-clean-energy-rail-transport-and-urban-development.htm>

72. https://www.gva.es/es/inicio/procedimientos?id_proc=21060

73. Orden 12/2016, de 29 de julio, de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, por la que se establecen las bases reguladoras del programa de fomento de los acuerdos territoriales en materia de empleo y desarrollo local en la Comunitat Valenciana (DOCV 7842 de 02.08.2016)

5.3.2. Los derechos de adquisición preferente de las administraciones públicas sobre viviendas de protección pública y en supuestos de transmisión singular.

(229) Una medida que puede resultar de interés en la colaboración público-cooperativa objeto de esta guía es la adoptada por el Gobierno valenciano en el Decreto Ley 6/2020 de 5 de junio, para la ampliación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana, mediante el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en determinadas transmisiones de viviendas.

Con esta norma se pretende ampliar la red de viviendas públicas en la Comunitat, para su puesta a disposición de la ciudadanía valenciana, y en particular, de los colectivos más vulnerables. La exposición de motivos recoge el Informe del Banco de España sobre el mercado de la vivienda en España entre 2014-2019, donde se concluye que los colectivos que tienen más dificultades para acceder a una vivienda son los jóvenes y los hogares de rentas más bajas.

La creación o ampliación de la red de vivienda pública se va a llevar a cabo a través del ejercicio del derecho de preferencia (tanteo o retracto) por las Administraciones Públicas, en determinadas transmisiones de viviendas y edificios de viviendas.

El **derecho de tanteo y retracto** se reconoce en nuestro Código civil y sobre todo en la Ley 29/1994 de arrendamientos urbanos (art. 25) en favor del arrendatario, cuando el arrendador pretende transmitir o transmite, la vivienda arrendada y, desde su reforma por Real Decreto-ley 21/2018, también en favor del órgano que designe la administración competente en materia de vivienda (art. 25.7). Por otra parte, este derecho de preferencia también estaba previsto en la Ley 8/2004 de la vivienda de la Comunitat Valenciana (arts. 51, 52 y 53) en favor de la Generalitat ante las segundas y sucesivas transmisiones de las viviendas de promoción pública, o viviendas sometidas a cualquier régimen de protección pública.

El Decreto-ley 6/2020 regula en favor de la Generalitat, los derechos de adquisición preferente en caso de transmisión de viviendas de protección pública

en su título I, y en caso de transmisiones singulares, de viviendas sujetas o no a protección pública, en su título II.

Se entiende por transmisiones singulares:

a. las que tienen lugar como consecuencia de procesos de realización patrimonial para el pago de deudas con garantía hipotecaria, como son:

~ la transmisión de viviendas y sus anejos, mediante dación en pago de deuda garantizada con hipoteca.

~ la transmisión de viviendas y sus anejos en proceso judicial de ejecución hipotecaria o en procedimiento de venta extrajudicial en sede notarial.

b. las transmisiones relativas a grandes operaciones inmobiliarias cuando tengan lugar en determinadas áreas con necesidad de vivienda declarada (art. 10.3). Estas transmisiones pueden consistir en:

~ la transmisión de edificios de uso residencial (que integren al menos cinco viviendas), en un porcentaje igual o superior al 80% del edificio (suponemos que el porcentaje es relativo a las viviendas que integra).

~ la transmisión en bloque de diez o más viviendas y sus anejos.

Los supuestos contemplados en el apartado b) son aplicables cuando la adquisición se lleva a cabo por inversores institucionales y fondos de inversión inmobiliaria (como dice la exposición de motivos), cuyo objeto es invertir fundamentalmente en inmuebles para su explotación en alquiler. Estos fondos pueden actuar de forma directa, comprando los inmuebles, o indirecta, adquiriendo acciones o participaciones en empresas mercantiles del sector inmobiliario. Por este motivo, el decreto-ley añade que, en estos supuestos, el derecho de preferencia podrá ejercitarse, tanto ante la venta del edificio o las viviendas, como ante la venta de las acciones o participaciones sociales de mercantiles cuyo objeto social esté vinculado con la actividad inmobiliaria (art. 10.1 c, y d).

Para hacer posible el derecho de preferencia que contempla esta ley, se refuerza el control de las transmisiones sujetas a estos derechos y se incorpora un sistema de notificaciones centralizada. Cabe destacar que las viviendas que sean adquiridas mediante el ejercicio de estos derechos pasarán a calificarse como viviendas protegidas “con carácter permanente” (art. 5), contribuyendo de esa forma a la creación de una red de vivienda pública con carácter estable y no sujeta a plazo, como hasta ahora.

A su vez, el decreto-ley apuesta por la descentralización de las políticas públicas de vivienda y su municipalización, disponiendo para ello tres mecanismos:

- a. La Generalitat podrá ejercer el derecho de adquisición preferente a favor de: el municipio o entidad institucional autonómica o local competente en materia de vivienda; entidades sin ánimo de lucro que realicen funciones de inserción de colectivos en situación de vulnerabilidad; personas que hubieren consolidado un derecho subjetivo con respecto a la vivienda, y de personas inscritas en el registro de demandantes de vivienda de protección pública (art. 7).
- b. La Generalitat podrá ceder el derecho de adquisición preferente al municipio donde radique la vivienda objeto de transmisión, para que lo ejerza directamente o a través del ente del sector público institucional en quien haya delegado las competencias en materia de vivienda (art. 8).
- c. Por último, se contempla, la posibilidad de suscribir un convenio entre la Generalitat y los municipios, mancomunidades, entidades del sector público y entidades privadas sin ánimo de lucro para la cesión del uso temporal de las viviendas de su titularidad, con la finalidad de contribuir a una gestión más eficaz y próxima del parque público de viviendas. Dicho convenio establecerá además de los derechos y deberes de las partes, las condiciones de utilización de las viviendas cedidas y, en particular, el destino autorizado que deba darse a las mismas, el cual deberá facilitar su disfrute por parte de familias, personas y colectivos con escasos recursos económicos o en situación de vulnerabilidad (art. 9).

Esta disposición permitirá aumentar el parque municipal de vivienda protegida, sea en propiedad o disponiendo del derecho de uso de las viviendas y edificios, constituyendo una magnífica oportunidad para la promoción de cooperativas de viviendas, tanto en propiedad como en cesión de uso, y de cooperativas formadas por los arrendatarios de las viviendas de propiedad municipal.

5.3.3. El Programa Andaluz de vivienda protegida en régimen de Cooperativa de Autoconstrucción.

(230) En **Andalucía** se recoge en el art. 19 de la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda que los ayuntamientos participarán en la financiación de actuaciones de conservación, mantenimiento, y rehabilitación de viviendas destinando el porcentaje de ingresos del Patrimonio Municipal de Suelo que se determine en su Plan General de Ordenación Urbanística. Añade que las actuaciones protegidas podrán contar con la participación privada en la realización de actividades de interés general. Dicha participación deberá estar recogida y reglada en los convenios que se suscriban estableciendo los derechos y obligaciones del mecenazgo, de conformidad con la normativa vigente.

Además, con la Orden de 4 de julio de 2018, por la que se regula el programa de viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción y otras fórmulas de promoción cooperativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a su financiación y en particular, cabe reseñar que se han impulsado **programas para el fomento de vivienda protegida en régimen de autoconstrucción a través de cooperativa**, previéndose que los ayuntamientos, entidades locales o promotores públicos cedan gratuitamente a las cooperativas de viviendas, la propiedad o el derecho de superficie del suelo o edificio para su rehabilitación, sobre el que llevar a cabo la promoción, y asuman a su costa los impuestos, tasas y gravámenes y arbitrios que graven la promoción, así como el estudio geotécnico, y podrá asumir otro tipo de gastos como sufragar los costes de ejecución de la obra. La consejería competente en materia de vivienda se hará cargo, hasta un máximo de 5.000 euros por vivienda, de los honorarios para la redacción



de los proyectos técnicos y otros documentos técnicos necesarios (dirección técnica, seguridad y salud y el control de calidad de la obra); financiará la compra de los materiales necesarios para la ejecución de la obra hasta un máximo de 20.000 euros por vivienda, y aportará entre otras cosas su colaboración técnica en la puesta en marcha de la cooperativa. Por su parte, las personas autoconstructoras, se agruparán en cooperativa, aportarán su mano de obra y se comprometerán a gestionar y participar directamente en la ejecución de la obra, actuando como promotoras y constructoras de la actuación.

5.3.4. La subrogación del Ayuntamiento de Barcelona ante el impago del préstamo hipotecario por la cooperativa de viviendas titular del derecho de superficie.

(231) El Ayuntamiento de Barcelona ha favorecido en los últimos años la constitución de derechos de superficie para la promoción, construcción y gestión de viviendas por parte de cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso (cohabitatge).

Una vez obtenido el derecho de superficie, la cooperativa puede iniciar la construcción de las viviendas para sus socios, y puede necesitar para ello recurrir a financiación privada. La cooperativa promotora como prestataria, no ofrece la misma garantía si el suelo es de su propiedad o si sólo tiene el derecho temporal sobre dicho suelo, y ello puede dificultar la concesión del préstamo. Con el fin de vencer las posibles reticencias de la banca, el Ayuntamiento de Barcelona ofrece como garantía en favor del prestamista que, en caso de impago de más de cinco cuotas del préstamo hipotecario, extinguirá el derecho de superficie, y se subrogará en las obligaciones derivadas del citado préstamo o bien, procederá a su cancelación.

La incorporación de esta garantía en las bases del concurso público para la transmisión y constitución del derecho de superficie mejora las posibilidades de que la cooperativa obtenga la financiación necesaria para llevar a cabo su proyecto⁷⁴.

5.4. Ventajas fiscales

5.4.1. ¿Todas las clases de cooperativas tienen reconocida la misma ventaja fiscal?

(232) La Ley 20/1990, de Régimen Fiscal de Cooperativas (LRFC) regula el régimen jurídico tributario de las mismas y les atribuye un trato fiscal especial derivado de los principios que las caracterizan en desarrollo de lo dispuesto en la CE. Nuestro texto constitucional ordena la promoción de las cooperativas (art. 129.2) así como el deber de contribuir en base a los principios de igualdad, capacidad económica y progresividad, teniendo en cuenta las peculiaridades y la realidad propia del sujeto gravado (3.1). Siguiendo lo que nos indica el mismo texto (arts. 39 a 52) les corresponde a los poderes públicos la determinación de los objetivos de política social y económica, asegurando protección social, económica y jurídica de la familia; promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional más equitativa en el marco de una estabilidad económica; el fomento de una política que garantice la formación y readaptación de profesionales; mantener un régimen público de seguridad social para los ciudadanos; promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna, entre otras obligaciones.

La exposición de motivos de la LRFC justifica el régimen fiscal especial de las cooperativas en atención a varios principios.

- ~ Fomento de las cooperativas en atención a su función social, actividades y características.
- ~ Coordinación con otras parcelas del ordenamiento jurídico y con el régimen tributario general de las personas jurídicas.
- ~ Reconocimiento de los principios esenciales de la institución cooperativa.
- ~ Globalidad del régimen especial que concreta tanto las normas de beneficio como las de ajuste de las reglas generales de tributación a las peculiaridades propias del funcionamiento de las cooperativas.

74. <https://seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/oficinavirtual/es/tramit/20090000910>

~ Carácter supletorio del régimen tributario general propio de las personas jurídicas.

De acuerdo con dichos principios en esta ley existen dos tipos de normas, por una parte las **normas incentivadoras** que establecen los beneficios tributarios en atención a la función social que realizan las cooperativas, en cuanto que facilitan el acceso de los trabajadores a los medios de producción y promueven la adecuación y formación de las personas de los socios a través de las dotaciones efectuadas con esta finalidad; por otra parte, **normas técnicas, de ajuste**, que adaptan las características y regulación social específica de las cooperativas a los términos de las normas tributarias.

Las cooperativas se clasifican en tres grupos, según su nivel de protección:

a. Cooperativas protegidas, por el mero hecho de ser cooperativa, y siempre y cuando no hayan incurrido en ninguna causa de pérdida de la protección que contempla el artículo 13 de la LRFC.

b. Cooperativas especialmente protegidas. Se encuentran reguladas en el art. 7 de la Ley 20/1990 según el cual se considerarán especialmente protegidas y podrán disfrutar de los beneficios tributarios establecidos en los artículos 33 y 34, las cooperativas de primer grado de las clases siguientes que cumplan los requisitos que prevé la ley:

- ~ Cooperativas de trabajo asociado.
- ~ Cooperativas agrarias.
- ~ Cooperativas de explotación comunitaria de la tierra.
- ~ Cooperativas del mar.
- ~ Cooperativas de consumidores y usuarios.
- ~ En cuanto a las cooperativas de segundo y ulterior grado se estará a lo dispuesto en el artículo 35.

c. Cooperativas no protegidas. Son aquellas que han incurrido en alguna causa de pérdida de la protección fiscal previstas en el artículo 13 de la Ley 20/1990 (LRFC), y, por lo tanto, ya no les es de aplicación el régimen fiscal específico de las cooperativas, sino el propio de las sociedades de capital.

5.4.2. ¿Cuáles son los beneficios fiscales reconocidos a nivel estatal?

(233) De acuerdo con lo dispuesto en el art. 37 de la Ley 20/1990, las exenciones y bonificaciones previstas **se aplicarán sin necesidad de declaración administrativa previa sobre la procedencia de su disfrute**, siendo competencia de las oficinas liquidadoras apreciar si se cumplen o no los requisitos para disfrutar de ellas (Resolución vinculante de Dirección General de Tributos, V0630-19 de 25 de marzo de 2019).

(234) Con carácter general los **beneficios fiscales** con que cuentan las cooperativas son fundamentalmente los siguientes:

a. En el caso de las cooperativas protegidas:

~ Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD):

En el **ITPAJD**, por cualquiera de los conceptos que puedan ser de aplicación, salvo el gravamen previsto en el artículo 31.1 del Real Decreto legislativo 3050/1980, respecto de los actos, contratos y operaciones siguientes:

- a.** Actos de constitución, ampliación de capital, fusión y escisión.
- b.** Constitución y cancelación de préstamos, incluso los representados por obligaciones.
- c.** Adquisiciones de bienes y derechos que se integren en el Fondo de Educación y promoción para el cumplimiento de sus fines.



Timea Kadar. Unsplash.



~ Impuesto sobre Sociedades (IS):

Tipo de gravamen: en el IS se aplicarán los siguientes tipos de gravamen:

- a. A la base imponible, positiva o negativa, correspondiente a los resultados cooperativos se le aplicará el tipo del 20 por 100.
- b. A la base imponible, positiva o negativa, correspondiente a los resultados extracooperativos se le aplicará el tipo general.

Amortización: Rige el principio de libertad de amortización en los elementos del activo nuevos que hayan sido adquiridos en el plazo de tres años a partir de la inscripción en el Registro correspondiente. La cantidad fiscalmente deducible no podrá exceder del importe del saldo de la cuenta de resultados cooperativos disminuido en las aplicaciones obligatorias al Fondo de Reserva Obligatoria y participaciones del personal asalariado. Este beneficio es compatible, en su caso, para los mismos elementos, con la deducción por inversiones prevista en el artículo 26 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre.

Compensación de pérdidas en el caso de que la suma de las cantidades resultantes de aplicar los tipos de gravamen (correspondientes a la BI derivada de resultados cooperativos y extracooperativos) resultara negativa, se podrá compensar por la cooperativa con las cuotas íntegras positivas de los periodos impositivos que concluyan en los quince años inmediatos y sucesivos.

Las **cooperativas de trabajo asociado** cuentan con una bonificación del 90% durante 5 años de la cuota íntegra, siempre que cumplan unos determinados requisitos (integrar al menos un 50% de socios minusválida y acreditar que en el momento de constitución dichos socios se encontraban en situación de desempleo) y, por último, las explotaciones agrarias asociativas prioritarias cuentan con una bonificación del 80% de la cuota íntegra.

b. Las **cooperativas especialmente protegidas** (art. 34) disfrutarán de los mismos beneficios que las anteriores y además de exención en el Impuesto

sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en las operaciones de adquisición de bienes y derechos destinados directamente al cumplimiento de sus fines sociales y estatutarios. Las cooperativas especialmente protegidas, además, con carácter general tendrán una bonificación del 50% de la cuota íntegra minorada previamente, en su caso, por las cuotas negativas de ejercicios anteriores que están pendientes de compensar.

5.4.3. ¿Tiene la Comunidad Autónoma Valenciana reconocidos beneficios fiscales que puedan ser de interés en estos procesos de colaboración?

(235) La Ley 3/2020 de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, 2021, “*Ley de acompañamiento de los presupuestos*” incorpora varias medidas que modifican la Ley 13/1997, de 23 de diciembre por la que regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y que consideramos de interés:

a. Se crea nueva letra, la z, en el art. 4.1:

1º Los contribuyentes podrán deducir en la cuota íntegra autonómica, y con límite de 6.000 euros, el 30 % de las cantidades invertidas durante el ejercicio en la suscripción y desembolso de acciones o participaciones sociales como consecuencia de acuerdos de constitución o de ampliación de capital de aportaciones voluntarias u obligatorias efectuadas por los socios a las sociedades cooperativas, siempre que cumplan ciertos requisitos relativos a: su domicilio social y fiscal en la Comunidad Valenciana; ejerzan una actividad económica y la mantengan durante los tres años siguientes a la constitución o ampliación, siempre que la actividad principal no consista en la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario; cuente como mínimo, con una persona ocupada con contrato laboral a jornada completa, y dada de alta en el régimen general de la Seguridad Social, durante los tres años siguientes a la constitución o ampliación.

2º La anterior deducción podrá incrementarse en un 15 % adicional, con límite de 9.000 euros, cuando, además de cumplir los requisitos anteriores, las entidades receptoras de fondos cumplan alguna de

las siguientes condiciones: acrediten ser pequeñas y medianas empresas innovadoras o estén participadas por universidades u organismos de investigación, o tengan su domicilio fiscal en algún municipio en riesgo de despoblamiento (art. 41 Ley 3/2020).

b. Se crea una nueva letra, la a, en el apartado uno del artículo 4 sobre deducciones autonómicas.

Este precepto señala que, en el caso de residir habitualmente en un municipio en riesgo de despoblamiento, la deducción será de 300 euros. El importe anterior se incrementará en 120, 180 o 240 euros en el caso de que el contribuyente tenga derecho a la aplicación del mínimo por descendientes establecido por la normativa estatal reguladora del impuesto por una, dos o tres o más personas, respectivamente (art. 42 Ley 3/2020). La consideración del municipio como en riesgo de despoblamiento se define en el nuevo apartado sexto del art. 4.1 (art. 44 Ley 3/2020)

c. Se modifica el art. 13.4.2, con el fin de aplicar un gravamen del 4% en el ITPAJD por las adquisiciones de viviendas que tengan que constituir la vivienda habitual de una familia numerosa o monoparental, siempre que la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro del IRPF del sujeto pasivo, su cónyuge, los descendientes y los ascendientes de los anteriores que convivan con ellos, no exceda, en conjunto, de 45.000 euros (art. 47 Ley 3/2020).

d. Se introduce un nuevo número 5 al art. 13.4, con el fin de aplicar también el mismo tipo de gravamen a la adquisición de viviendas que vayan a constituir la vivienda habitual de mujeres víctimas de violencia de género, siempre que la suma de la base liquidable general y de la base liquidable del ahorro del IRPF del sujeto pasivo no exceda de 25.000 euros, en tributación individual, o de 40.000 euros, en tributación conjunta (art. 48 Ley 3/2020).

e. Y, por último, se modifica la DA 10 de la Ley 13/1997 de manera que “1. Las administraciones públicas que otorguen concesiones administrativas, dicten actos o celebren negocios administrativos, sea cual sea su modalidad o denominación, por los que, como consecuencia del otorgamiento de facultades de gestión de servicios públicos o del uso privativo o del

aprovechamiento especial de bienes de dominio o uso público, se origine un desplazamiento patrimonial en favor de particulares, cuando la totalidad o parte del territorio donde radiquen, se ejecuten o se presten los mismos sea la Comunidad Valenciana, están obligadas a poner en conocimiento de la Agencia Tributaria Valenciana dichas concesiones, actos o negocios otorgados” (art. 50 Ley 3/2020).

5.4.4. ¿Qué tipo de Incentivos fiscales pueden reconocer las entidades locales?

(236) Según dispone la **LRFC**, gozarán de una bonificación del 95 por 100 de la cuota, y, en su caso, de los recargos, de los siguientes tributos locales:

a. IAE.

b. IBI correspondiente a los bienes de naturaleza rústica de las Cooperativas Agrarias y de Explotación Comunitaria de la Tierra.

(237) El **TRLRHL** regula incentivos de naturaleza local, **tasas, precios públicos, bonificaciones**, En el art. 9.1 señala, con carácter general, que no podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales. No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley.

Con carácter previo debemos señalar que para la determinación de la cuantía de **las tasas** se podrán tener en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas (art. 24.4 TRLRHL). Además, las entidades locales podrán fijar **precios públicos** cuyo importe deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada, también se podrán aplicar en el caso en que existan **razones sociales, benéficas, culturales o de interés público** que así lo aconsejen con los límites marcados en el art. 43 TRLRHL (art. 44), en cuyo caso deberán consignarse en los presupuestos de la entidad local las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera.

Según dispone el TRLRHL:

a. Las cooperativas, así como las uniones, federaciones y confederaciones de aquéllas y las sociedades agrarias de transformación gozarán de la bonificación obligatoria en el IAE en los términos del art. 88.1.a) TRLRHL.

b. Podrán aplicar una bonificación de hasta el 95 por ciento en el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) a favor de las construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros art. 103.2.a) (modificado por D.F. 1ª.3 de la Ley 12/2012, de 26-12).

Se establecen como **bonificaciones obligatorias en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuyos aspectos sustantivos y formales se regularán a través de ordenanzas fiscales**, las siguientes (art. 73 TRLRHL):

a. bonificación de entre el 50 y el 90 por ciento en la cuota íntegra del impuesto, **siempre que así se solicite por los interesados antes del inicio de las obras**, los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de rehabilitación equiparable a ésta, y no figuren entre los bienes de su inmovilizado. En defecto de acuerdo municipal, se aplicará a los referidos inmuebles la bonificación máxima prevista en este artículo.

b. Tendrán derecho a una bonificación del 50 por ciento en la cuota íntegra del Impuesto, durante los tres períodos impositivos siguientes al del otorgamiento de la calificación definitiva, **las viviendas de protección oficial y las que resulten equiparables** a éstas conforme a la normativa de la respectiva comunidad autónoma. Dicha bonificación se concederá a petición del interesado, la cual podrá efectuarse en cualquier momento anterior a la terminación de los tres períodos impositivos de duración de aquella y surtirá efectos, en su caso, desde el período impositivo siguiente a aquel en que se solicite.

c. Tendrán derecho a una bonificación del 95 por ciento de la cuota íntegra y, en su caso, del recargo del impuesto a que se refiere el artículo 153 de esta ley, los **bienes rústicos de las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra**, en los términos establecidos en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas

Las ordenanzas fiscales podrán regular las siguientes **bonificaciones potestativas** de la **cuota íntegra del IBI** (art. 74):

a. una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del Impuesto a favor de los **bienes inmuebles urbanos** ubicados en áreas o zonas del municipio que, conforme a la legislación y planeamiento urbanísticos, correspondan a **asentamientos de población singularizados por su vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas** y que dispongan de un nivel de servicios de competencia municipal, infraestructuras o equipamientos colectivos inferior al existente en las áreas o zonas consolidadas del municipio, siempre que sus características económicas aconsejen una especial protección.

b. Los ayuntamientos podrán acordar, para cada ejercicio, la aplicación a los **bienes inmuebles** de una bonificación en la cuota íntegra del impuesto equivalente a la diferencia positiva entre la cuota íntegra del ejercicio y la cuota líquida del ejercicio anterior multiplicada esta última por el coeficiente de incremento máximo anual de la cuota líquida que establezca la ordenanza fiscal para cada uno de los tramos de valor catastral y, en su caso, para cada una de las diversas clases de cultivos o aprovechamientos o de modalidades de uso de las construcciones que en aquella se fijen y en que se sitúen los diferentes bienes inmuebles del municipio. Dicha bonificación no podrá exceder de tres períodos impositivos.

c. Una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del **impuesto a favor de inmuebles de organismos públicos de investigación y los de enseñanza universitaria**.

d. También podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de los **bienes inmuebles excluidos** de la exención a que se refiere el último párrafo de la letra b) del apartado 2 del artículo 62 del TRLRHL.

e. Podrán regular una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de **inmuebles en los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal** por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros

f. Una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de cada grupo de **bienes inmuebles de características especiales**. La ordenanza deberá especificar la duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales relativos a esta bonificación.

g. Una bonificación de hasta el 90 por ciento de la cuota íntegra del impuesto a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la **condición de titulares de familia numerosa**.

h. Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota íntegra del impuesto para los bienes inmuebles en los que se hayan instalado sistemas para el **aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía proveniente del sol**. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación por la Administración competente. Los demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación se especificarán en la ordenanza fiscal.

i. Una bonificación de hasta el 95 por ciento en la cuota íntegra del impuesto para los **bienes inmuebles de uso residencial destinados a alquiler de vivienda con renta limitada por una norma jurídica**.

Las ordenanzas municipales podrán establecer sobre la cuota del IAE las siguientes bonificaciones:

a. Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente, para **quienes inicien el ejercicio de cualquier actividad empresarial** y tributen por cuota municipal, durante los cinco años de actividad siguientes a la conclusión del segundo período impositivo de desarrollo de esta (art. 88.2.a TRLRHL).

b. Una bonificación **por creación de empleo** de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente, para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que hayan incrementado el promedio de su plantilla de trabajadores con contrato indefinido durante el período impositivo inmediato anterior al de la aplicación de la bonificación, en relación con el período anterior a aquél (art. 88.2.b TRLRHL).

c. Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que: **a)** utilicen o produzcan energía a partir de instalaciones para el aprovechamiento de **energías renovables o sistemas de cogeneración; b)** realicen sus actividades industriales, desde el inicio de su actividad o por traslado posterior, en locales o instalaciones alejadas de las zonas más pobladas del término municipal; c) establezcan un **plan de transporte para sus trabajadores** que tenga por objeto reducir el consumo de energía y las emisiones causadas por el desplazamiento al lugar del puesto de trabajo y fomentar el empleo de los medios de transporte más eficientes, como el transporte colectivo o el compartido (art. 88.2.c) TRLRHL).

d. Una bonificación de hasta el 50 por ciento de la cuota correspondiente para los **sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y tengan una renta o rendimiento neto de la actividad económica negativos** o inferiores a la cantidad que determine la ordenanza fiscal, la cual podrá fijar diferentes porcentajes de bonificación y límites en función de cuál sea la división, agrupación o grupo de las tarifas del impuesto en que se clasifique la actividad económica realizada (art. 88.2.d) TRLRHL).



e. Una **bonificación de hasta el 95 por ciento** de la cuota correspondiente para los sujetos pasivos que tributen por cuota municipal y que desarrollen **actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo que justifiquen tal declaración**. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros. La bonificación se aplicará a la cuota resultante de aplicar, en su caso, las bonificaciones a que se refieren el apartado 1 de este artículo y los párrafos anteriores de este apartado. art. 88.2.e) (añadido por art. 14.5 de la Ley 16/2012, de 27-12).

Bonificaciones potestativas en el ICIO (art. 103 TRLHL):

a. Una bonificación de hasta el 95 por ciento a favor de las **construcciones, instalaciones u obras que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo** que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros.

b. Una bonificación de hasta el 95 por ciento a favor de las **construcciones, instalaciones u obras en las que se incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar**. La aplicación de esta bonificación estará condicionada a que las instalaciones para producción de calor incluyan colectores que dispongan de la correspondiente homologación de la Administración competente.

c. Una bonificación de hasta el 50 por ciento a favor de las **construcciones, instalaciones u obras vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras**.

d. Una bonificación de hasta el 50 por ciento a favor de las construcciones, instalaciones u obras referentes a las **viviendas de protección oficial**.

e. Una bonificación de hasta el 90 por ciento a favor de las **construcciones, instalaciones u obras que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados**.

Bonificaciones potestativas aplicadas en el IIVTNU (art. 108 RRLRHL)

a. Una bonificación de hasta el 95 por ciento de la cuota íntegra del impuesto: a) **en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales** de goce limitativos del dominio, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes (art. 108.4) y b) **en las transmisiones de terrenos, y en la transmisión o constitución de derechos reales de goce limitativos del dominio de terrenos**, sobre los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal por concurrir **circunstancias sociales, culturales, histórico artísticas o de fomento del empleo** que justifiquen tal declaración. Corresponderá dicha declaración al Pleno de la Corporación y se acordará, previa solicitud del sujeto pasivo, por voto favorable de la mayoría simple de sus miembros art. 108.5 (añadido por art. 7.1 de la Ley 16/2013, de 29-10)

El TRLRHL reconoce las siguientes exenciones en el IBI (art. 62):

a. Los bienes inmuebles que se destinen a la **enseñanza por centros docentes acogidos, total o parcialmente, al régimen de concierto educativo**, en cuanto a la superficie afectada a la enseñanza concertada. Esta exención deberá ser compensada por la Administración competente.

b. Los **declarados expresa e individualizadamente monumento o jardín histórico de interés cultural**, mediante real decreto en la forma establecida por el artículo 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, e inscritos en el registro general a que se refiere su artículo 12 como integrantes del Patrimonio Histórico Español, así como los comprendidos en las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de dicha Ley.

c. Una exención a favor de los **bienes de que sean titulares los centros sanitarios de titularidad pública**, siempre que estén directamente afectados al cumplimiento de los fines específicos de los referidos centros. La regulación de los restantes aspectos sustantivos y formales de esta exención se establecerá en la ordenanza fiscal.

d. Los ayuntamientos podrán establecer, **debido a criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria del tributo**, la exención de los inmuebles rústicos y urbanos cuya cuota líquida no supere la cuantía que se determine mediante ordenanza fiscal,

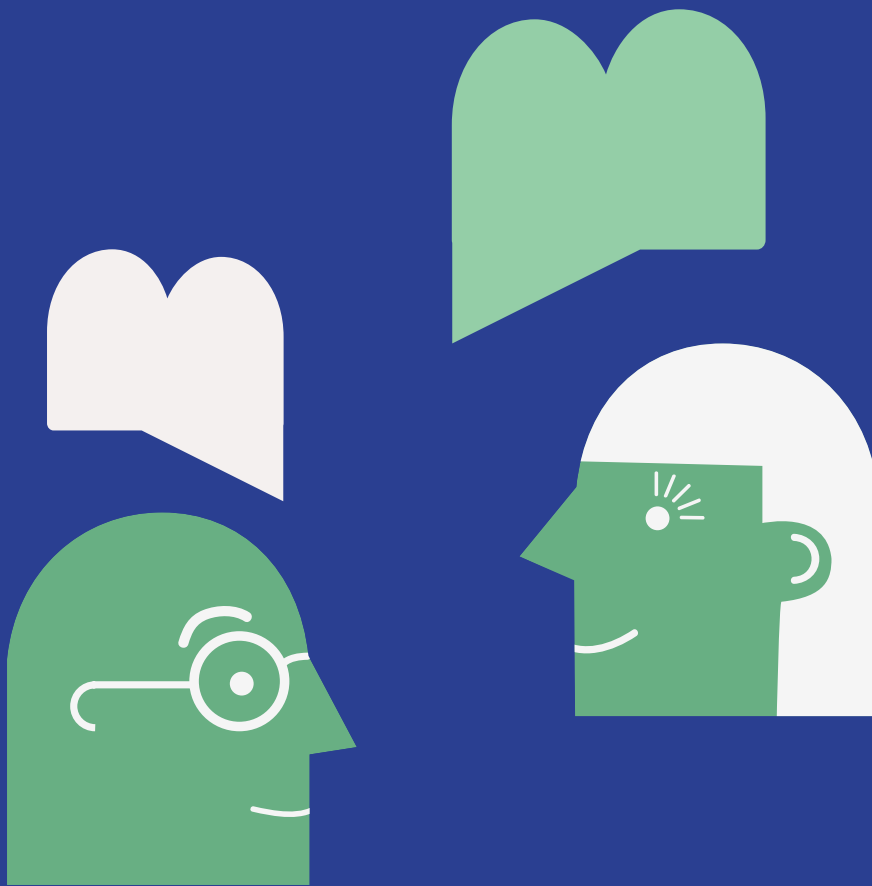
El TRLRHL reconoce las siguientes **exenciones en el IAE** (art. 82):

a. **Las personas físicas**; los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, las sociedades civiles y las entidades del artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros; en cuanto a los contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, la exención sólo alcanzará a los que operen en España mediante establecimiento permanente, siempre que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros (art. 82.1.c TRLRHL).

b. Están exentos del IAE los **organismos públicos de investigación, los establecimientos de enseñanza en todos sus grados** costeados íntegramente con fondos del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, o por fundaciones declaradas benéficas o de utilidad pública, y los establecimientos de enseñanza en todos sus grados que, careciendo de ánimo de lucro, estuvieren en régimen de concierto educativo (art. 82.1.e TRLRHL).

c. **También estarán exentas las asociaciones y fundaciones de discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, sin ánimo de lucro**, por las actividades de carácter pedagógico, científico, asistenciales y de empleo que para la enseñanza, educación, rehabilitación y tutela de minusválidos realicen, aunque vendan los productos de los talleres dedicados a dichos fines, siempre que el importe de dicha venta, sin utilidad para ningún particular o tercera persona, se destine exclusivamente a la adquisición de materias primas o al sostenimiento del establecimiento (art. 82.1.f TRLRHL).

El TRLRHL además reconoce una exención subjetiva del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, IIVTNU a las instituciones que tengan la calificación de benéficas o de benéfico-docentes (art. 105.2.c).



Abreviaturas.

AAPP. Administraciones Públicas

ACI. Alianza Cooperativa Internacional

AHC. *Agència de l'Habitatge de Catalunya*

AMPA. Asociación de Padres y Madres

Art. Artículo

BI. Base Imponible

CC. Código civil

CDECO. Código de Comercio

CCAA. Comunidades Autónomas

CE. Constitución Española, 1978

CIES. Centros de Innovación, Energía y Sostenibilidad

CIVIS. Cartera de Inmuebles de Interés Social de Uruguay

CONFAVC. Confederación de Asociaciones Vecinales de Cataluña

DA. Disposición Adicional

DOGV. Diario Oficial de la Generalitat Valenciana

EACV. Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

EaSI. Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social

E.I. Escuela Infantil

EPL. Entidad Pública Local

ESCREA. Ayudas para la CONSTITUCIÓN de NUEVAS cooperativas o sociedades laborales, la FUSIÓN o ABSORCIÓN de estas, o la CREACIÓN DE GRUPOS cooperativos

ESEMDI. Ayudas para la realización de INVERSIONES en cooperativas, sociedades laborales y empresas de inserción para el ejercicio 2020

ESEMOB. Ayudas para la realización de INVERSIONES en OBRAS e INSTALACIONES TÉCNICAS en cooperativas, sociedades laborales y empresas de inserción

FADEMUR. Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales

FEADER. Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural

FECovi. Federación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de la Comunitat Valenciana

FEVECTA. Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado

FP. Formación Profesional

FPI. Formación Profesional Inicial

FSE. Fondo Social Europeo

GAL. Grupos de Acción Local

IAE. Impuesto de Actividades Económicas

IAT. Institutos de Asistencia Técnica

IBAVI. Instituto Balear de Vivienda

IBI. Impuesto de Bienes Inmuebles

ICF. *Institut Català de Finances*

ICIO: Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

ICO. Instituto de Crédito Oficial

IDAE. Instituto para el Ahorro y Diversificación de la Energía

IFB. Banco de Inversión y Desarrollo de Hamburgo

IGOP. *Institute of Government and Public Policy*

IIVTNU: Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

IRPF. Impuesto sobre la Renta de las personas físicas

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

IVACE. *Institut Valencià de la Competitivitat Empresarial*

IVF. *Institut Valencià de Finances*

IVIMA. Instituto de Vivienda de la Comunidad de Madrid

LC. Ley de Cooperativas, Ley 27/1999, de 16 de julio

LCCV. Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana. Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo

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

LES. Ley de Economía Social, Ley 3/2011, de 29 de marzo

LGC. Ley General de Subvenciones, Ley 38/2003, de 17 de noviembre

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

LOTUPCV. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Ley 5/2014, de 25 de julio

LPAP. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas

LPGV. Ley de Patrimonio de la Generalitat Valenciana. Ley 14/2003, de 10 de abril

LRBRL. Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril

LRFC. Ley de Régimen Fiscal de las Cooperativas, Ley 20/1990, de 19 de diciembre

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

LRLCV. Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Ley 8/2010, de 23 de junio

LRSAL. Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Ley 27/2013, de 27 de diciembre

LSC. Ley de Sociedades de Capital, Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio

LSRU. Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre

MVOTMA. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Uruguay

PEV. Plan Estatal de la Vivienda

PYCSA. Personas y Ciudad S.A., empresa municipal de vivienda de Sant Joan d'Alacant

RBEL. Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

REAS Red de Economía Alternativa y Solidaria

RPAP. Reglamento del Patrimonio de las Administraciones Públicas, Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto

RSCL. Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Decreto de 17 de junio de 1955

SAD. Servicio de Atención Domiciliaria

SCCL. Sociedad Cooperativa Catalana Limitada

SGR. Sociedad de Garantía Recíproca

SPI. Sector público institucional

STC. Sentencia del Tribunal Constitucional

TRLITPAJD. Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre

TRLRHL. Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo

TRRL. Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril

UE. Unión Europea









BASE VIVA

PROYECTOS URBANOS COOPERATIVOS
EN BASE A VALORES

Impulsado por:



Patrocina:



Colabora:

