

DOCUMENTOS AUTONOMÍA SUR
05/JUNIO 2016

Las cooperativas de servicios públicos

*Un instrumento de impulso de la Economía social para la
Administración pública andaluza*

AUTONOMÍA 
COOPERATIVA ANDALUZA · ASESORÍA LEGAL, ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS Y PROYECTOS DE ECONOMÍA SOCIAL

Autonomía Sur lo componen personas especializadas en diversas disciplinas sociales (abogados, economistas, etc.). Desde 2007 realiza estudios, asesoría jurídica-laboral e impulsa y asesora a entidades de economía social, colectivos sociales, etc. No realiza trabajos para personas u organizaciones que puedan ser contradictorios con sus objetivos, basados en la búsqueda de la mejora de las condiciones de vida de las clases populares y trabajadoras andaluzas.

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS ANDALUZAS

Definición y tipología

Las sociedades cooperativas andaluzas son entidades de Economía social “organizadas y gestionadas democráticamente que realizan su actividad de forma responsable y solidaria con la comunidad y en las que sus miembros, además de aportando capital social, participan en la actividad cooperativizada prestando su trabajo, satisfaciendo su consumo o valiéndose de sus servicios para añadir valor a su propia actividad empresarial” (artículo 2 de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas)¹.

Existen cooperativas de primer grado y de segundo grado. Las cooperativas de segundo grado son aquellas que agrupan, al menos, a dos sociedades cooperativas de grado inmediatamente inferior, para el cumplimiento y desarrollo de fines comunes de orden económico. Existen dos tipos: a) homogéneas, formadas por sociedades cooperativas, si bien también podrán integrarlas los socios y socias de trabajo, sociedades agrarias de transformación y personas empresarias individuales; b) heterogéneas, integradas, además de por sociedades cooperativas, por personas susceptibles de ser socias de una cooperativa andaluza.

Las cooperativas de primer grado se pueden clasificar en cuatro tipos, a saber: cooperativas de trabajo, de consumo, de servicios y especiales.

¹ Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Tipología de cooperativas

| | | | |
|---|--------------|---------------------|--|
| Cooperativas de primer grado | De trabajo | Régimen general | |
| | | Régimen especial | De impulso empresarial |
| | | | De interés social |
| | De consumo | Régimen general | |
| | | Régimen especial | De viviendas |
| | | | De seguros |
| | De servicios | Régimen general | |
| | | Régimen especial | Agrarias Marítimas, fluviales o lacustres |
| | Especiales | Cooperativas mixtas | |
| | | Otras fórmulas | De integración social |
| | | | De servicios públicos |
| | | | Explotación comunitaria de la tierra |
| Cooperativas segundo/ ulterior grado | Homogéneas | | |
| | Heterogéneas | | |

Cooperativas de trabajo

Las cooperativas de trabajo son las que agrupan con la cualidad de socios y socias a personas físicas que, mediante su trabajo en común, realizan cualquier actividad económica de producción de bienes o servicios para terceros. Dentro de las cooperativas de trabajo existen diversos tipos que se rigen por un régimen especial.

Así, las “cooperativas de impulso empresarial” tienen como objeto social la orientación profesional de sus socios y socias, la provisión de habilidades empresariales precisas para el desarrollo de cada una de sus actividades, la tutorización de dichas actividades en los primeros años de su ejercicio o la prestación de determinados servicios comunes a las personas socias que les proporcione un ámbito donde desempeñar regularmente su actividad profesional.

Por otro lado, están las “cooperativas de interés social” que son aquellas que tienen como finalidad la promoción y plena integración sociolaboral de determinados sectores de la ciudadanía. Por último, dentro de las cooperativas de trabajo en régimen especial se encuentran las “cooperativas de transporte”.

Cooperativas de consumo

Las cooperativas de consumo tienen por objeto procurar, en las mejores condiciones de calidad, información y precio, bienes y servicios para el consumo, uso o disfrute de sus socios y socias y de quienes con ellos convivan habitualmente. También podrán realizar actividades dirigidas a la defensa, información y promoción de los derechos de las personas consumidoras, de conformidad con la legislación vigente. Existen tres tipos de cooperativas de consumo con un régimen especial como son las de vivienda, crédito y seguros.

Cooperativas de servicios

Las cooperativas de servicios son las integradas por personas susceptibles de ser socias de cooperativas andaluzas según la legislación vigente, titulares de derechos que lleven aparejado el uso o disfrute de explotaciones industriales, de servicios, y a profesionales que ejerzan su actividad por cuenta propia y tengan por objeto la prestación de servicios y la realización de operaciones encaminadas al mejoramiento económico y técnico de las actividades profesionales o de las explotaciones de sus socios y socias. Existen dos tipos de cooperativas de servicios con un régimen especial, las agrarias y las marítimas, fluviales o lacustres. En el contexto andaluz destacan las “cooperativas agrarias” que son las integradas por personas titulares de algún derecho

que lleve aparejado el uso o disfrute de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, y que tienen por objeto la realización de todo tipo de actividades y operaciones encaminadas al mejor aprovechamiento de las explotaciones de sus socios y socias, de sus elementos o componentes, de la sociedad cooperativa y a la mejora de la población agraria y del desarrollo del mundo rural, así como a atender a cualquier otro fin o servicio propio de la actividad agrícola, ganadera, forestal o que esté directamente relacionado con ellas.

Cooperativas especiales

Son cooperativas especiales todas aquellas sociedades cooperativas que no se encuentran comprendidas en ninguna de las clasificaciones anteriores. Entre ellas se encuentran las “mixtas”, las de “integración social”, las “cooperativas de servicios públicos” y las de “explotación comunitaria de la tierra”.

Las “cooperativas mixtas” son aquellas en cuya actividad cooperativizada concurren características propias de las distintas clases de cooperativas a que se refiere la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas. En los órganos sociales de estas entidades deberá existir una representación de cada una de las actividades cooperativizadas integradas en la sociedad y, estatutariamente, se podrán reservar la Presidencia y Vicepresidencia a los socios y socias que desarrollen una determinada actividad.

Las “cooperativas de integración social” son aquellas que agrupan, mayoritariamente, a personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, u otros colectivos con especiales dificultades de integración en la sociedad, y cuya finalidad consista en su inserción social. En estas cooperativas pueden integrarse como socios y socias los progenitores, las personas que ostenten la tutela y quienes ostenten un interés

legítimo en relación al objeto social de la cooperativa. Además, podrán formar parte de estas cooperativas como personas socias las administraciones y entidades públicas, y las entidades privadas cuya normativa o estatutos prevean o permitan la financiación u otra forma de colaboración en el desarrollo de las actividades de tales cooperativas.

El objeto de estas cooperativas podrá consistir en la prestación de las siguientes actividades:

a) Proporcionar a sus personas socias bienes y servicios de consumo general o específico, para su subsistencia, desarrollo, asistencia e integración social. Pese a ser clasificada en la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas como cooperativa especial, el Reglamento de Sociedades Cooperativas Andaluzas² establece que la cooperativa debe adoptar la forma jurídica de cooperativa de consumo.

b) Organizar, canalizar, promover y comercializar la producción de los productos o servicios del trabajo de los socios y socias. En este caso, según el Reglamento, la cooperativa debe adoptar la forma jurídica de cooperativa de trabajo.

² Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Ideas y características clave

7

Las “cooperativas de servicios públicos” es un tipo de cooperativa especial introducida por el Reglamento de Cooperativas Andaluzas que posibilita a las administraciones locales y de la comunidad autónoma promover la constitución de cooperativas con la finalidad de prestar servicios públicos de calidad.

El objeto social de este tipo de cooperativas será la prestación directa de servicios públicos de calidad. Las entidades públicas promotoras conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos. Cada actividad realizada por la entidad se regulará por la normativa específica prevista para la clase de cooperativa de la que es propia dicha actividad.

Debido a la especialidad de la materia (servicios públicos), se activan una serie de controles previos y posteriores para evitar que se pervierta esta figura. De ahí que, por ejemplo, en el caso de la Administración autonómica, se exija la sujeción a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. En ella se establece que las condiciones de prestación se controlen exclusivamente por las entidades públicas promotoras, que se excluyan determinados servicios públicos, o que se impongan auditorías externas.

Los requisitos básicos son tener al menos un socio público y que los servicios a prestar sean públicos. A estos efectos será considerado de forma amplia un servicio público como todo aquel que la Administración pública así lo considere, por lo que no necesariamente deberá ser un servicio básico o de primera necesidad. Se excluye la

prestación de servicios públicos que exijan el ejercicio de autoridad pública, como los de orden público y protección civil.

Las Cooperativas de Servicios Públicos se caracterizan por los siguientes factores:

- El tipo de servicio que se presta ha de ser considerado de interés para la Comunidad, lo que le da el cariz de “público”.
- Una Administración o entidad pública debe ser socia de la cooperativa.
- La Administración o ente público conservará el control de las condiciones de prestación de los servicios públicos.

Entidades y personas socias

Las Cooperativas de Servicios Públicos pueden configurarse como combinación de entidad o entidades públicas competentes, y en su caso, de personas socias trabajadoras, personas socias usuarias y entidades privadas con experiencia demostrada en el sector. La Administración o ente público conservará el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos.

Pueden ser socios los ayuntamientos con equilibrio presupuestario. No podrán formar este tipo de cooperativas los entes locales (o sus entidades jurídicas instrumentales) que estén afectadas por un plan económico-financiero o de ajuste. Todo ayuntamiento puede poseer hasta el 49% del capital, presidir el consejo Rector, o tener más del 50% de los votos. Estas cooperativas pueden ser 100% públicas (formadas por tres o más organismos públicos) o mixtas públicas-privadas. En este último caso funcionarán a todos los efectos como cooperativas mixtas pudiendo integrar a personas físicas de trabajo, personas jurídicas privadas, e incluso personas que siendo usuarias de estos servicios quieran participar en la cooperativa.

Además, pueden ser socios la entidad o entidades públicas participantes, los usuarios de los servicios, así como entidades jurídicas privadas y socios trabajadores. Se persigue generar una entidad que dé respuesta a la necesidad de cooperación entre diferentes usuarios y productores de servicios (físicos y jurídicos, públicos y privados) para proporcionar los medios y el entorno que permita el acceso a determinados servicios, al uso compartido y al desarrollo de la información y el conocimiento.

Podrán formar parte de la Cooperativa de Servicios Públicos, además de la Administración de la Junta de Andalucía y/o las administraciones locales o sus entes instrumentales, las siguientes personas físicas o jurídicas:

- Entidades privadas con experiencia demostrada en el sector.
- Personas usuarias de los servicios que sean objeto de la cooperativa.
- Personas socias trabajadoras que presten su trabajo personal en la cooperativa, hasta alcanzar el veinticinco por ciento del capital de la cooperativa.

La naturaleza de cooperativas de servicios públicos se podrá adquirir tanto por nueva constitución, como por transformación de otras cooperativas cuando se incorpore uno o varios socios públicos y se adopte su objeto social. También puede nacer fruto de la transformación de cualquier otra entidad jurídica (SL, SLL, SA, Fundaciones, etc.).

La adjudicación de servicios públicos a estas cooperativas podrá ser de acuerdo a todas las modalidades existentes en la Ley de Contratación Pública, o licitando sólo la libre concurrencia competitiva para seleccionar socios.

Diversos criterios de clasificación

Las cooperativas de servicios públicos se pueden clasificar de la siguiente manera:

A) En función de la tipología de los/as socios/as:

- Compuesta por alguna entidad pública y personas físicas que prestan y/o reciben servicios. Siguiendo el patrón tradicional de esta forma societaria. Ejemplo: en una localidad no existe servicio de ambulancia o bomberos, y se crea una cooperativa para prestar tales servicios.
- Sólo actores públicos, ya sean de un mismo orden (por ejemplo varias administraciones locales o ayuntamientos titulares de fincas públicas crean una Cooperativa de Servicios Públicos para su gestión y explotación), o multisectorial (con organismos públicos de distinto orden y naturaleza).
- Cooperativa compuesta por entidad pública y por entidades privadas. Por ejemplo: un Ayuntamiento constituye una Cooperativa de Servicios Públicos junto a dos cooperativas de trabajo para el mantenimiento del cementerio, la biblioteca o el polideportivo municipal.
- Convivencia de alguno/s de los supuestos anteriores: Administración Pública + Personas Jurídicas Privadas+ Personas Físicas. Ejemplo: un ente público –por ejemplo la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA)- posee 5.000 viviendas y crea una Cooperativa de Servicios Públicos junto a una cooperativa de trabajo para rehabilitar su parque de viviendas junto a los usuarios o inquilinos de dichas viviendas.

B) En función de la actividad:

- Que la actividad de la cooperativa sea la prestación de servicios fundamentales o de primera necesidad: abastecimiento de agua, servicios de emergencia, etc.
- Prestación de servicios no básicos o esenciales: actividades de ocio, gestión del patrimonio, información y/o entretenimiento. Por ejemplo: una televisión local o una emisora de radio municipal.

PASOS PARA CREAR COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

1. Seleccionar el bien o el servicio a poner en valor
2. Estudios previos de idoneidad sostenibilidad empresarial y social
3. Procesos jurídicos administrativos de la función pública
 4. Trámites administrativos
 5. Lanzamiento de la actividad

1. Seleccionar el bien o el servicio

Descripción detallada y caracterización del bien o del servicio a cooperativizar, periodo de tiempo, titularidad, usos, restricciones legales o técnicas, objetivos básicos, etc. Este paso se puede dar desde la propia Administración o desde un grupo de ciudadanos o una o varias entidades empresariales o sociales que elevan una propuesta a la Administración.

2. Estudios previos de idoneidad y sostenibilidad empresarial y social

Para la realización de estos estudios se trabajará con dos herramientas fundamentales, el Mapa del Modelo de Negocio y el Plan de Empresa.

3. Procesos jurídicos administrativos de la función pública

Dos posibles formas de inicio:

a) La entidad pública promueve la sociedad cooperativa y busca socios para su incorporación.

b) La entidad pública ofrece incorporarse como socio en una cooperativa ya constituida (de servicios, trabajo o mixta). Estas vías serán diferentes para las entidades locales, y para la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales.

12

Para la adjudicación de un bien o de un servicio, la Administración podrá sustituir las fórmulas tradicionales de licitación de libre concurrencia competitiva del bien y/o servicio por el procedimiento de licitar en libre concurrencia competitiva la elección de socios de la cooperativa que tendrá el encargo de desarrollar este bien.

Requisitos de orden jurídico-administrativo para la creación de una nueva cooperativa de servicios públicos en caso de ser promovida por una entidad local:

- Expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la creación de la Sociedad Cooperativa de Servicios Públicos.
- Acuerdo adoptado por mayoría del Pleno.
- Publicación del acuerdo en el BOP.
- Procedimiento de libre concurrencia no discriminatoria para conseguir socios.
- Aprobación de los estatutos de la Cooperativa.
- La realización de aportaciones al capital social de la cooperativa
- Inscripción en el Inventario General consolidado de los Bienes y Derechos de la Entidad Local.

Requisitos o pasos para la incorporación de una cooperativa ya existente y transformación en una cooperativa de servicios públicos:

- Determinación de la sociedad cooperativa preexistente en la que integrarse.
- Solicitud para ser admitido como socio de pleno derecho de la cooperativa.

- Suscripción y desembolso del capital social para ser socio de pleno derecho de la cooperativa.
- Transformación de la cooperativa en Cooperativa de Servicio Público (si no lo fuera ya).
- Inscripción en el Inventario General Consolidado de los Bienes y Derechos de la Entidad Local de la suscripción de títulos de valor de la cooperativa.

Requisitos o pasos para la creación de una nueva Cooperativa de Servicios Públicos promovida por la Junta de Andalucía o alguno de sus organismos públicos:

- Autorización del Consejo de Gobierno de la Junta.
- Publicación del Acuerdo en el BOJA.
- Procedimiento de libre concurrencia no discriminatoria para conseguir socios.
- Aprobación de los estatutos de la cooperativa.
- La realización de aportaciones al capital social de la cooperativa.

4. Trámites cooperativos

Este paso también está afectado por las dos vías del paso anterior. No serán los mismos trámites para constituir una nueva cooperativa que solicitar la entrada en una ya creada, y tampoco estos pasos son exactamente iguales para las administraciones locales que para la Junta de Andalucía. Además de los estatutos obligatorios es importante crear un reglamento de funcionamiento interno.

5. Lanzamiento de la actividad

El lanzamiento de la actividad requiere tomar en consideración tres aspectos: el eje empresarial, el eje de la administración y el eje cooperativo. Con ello se minimizará la incertidumbre de lo nuevo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ley 14/2011 de 13 de diciembre de Sociedades Cooperativas Andaluzas (LSCA).
- Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley (RLSCA).
- Manual-Guía sobre Cooperativas de Servicios Públicos” editado por FAECTA, Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo.
- Informe Sur 02. La Economía social transformadora y Andalucía. Prácticas socioeconómicas para transformar Andalucía.