

La Cooperativa como forma de gestión de los servicios públicos locales

César Rodríguez Solá

Interventor-Tesorero de Administración Local

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS RASGOS DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA. CLASES. III. PROCEDIMIENTOS DE CONSTITUCIÓN. 3.1. Creación de Cooperativas. 3.2. Participación en Cooperativas existentes. 3.3. Convenio con Cooperativa única. IV. RÉGIMEN ECONÓMICO Y CONTROL DE LA SOCIEDAD. V. LA ENTIDAD LOCAL COMO ASOCIADO. VI. RESUMEN.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las novedades de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 en materia de prestación de servicios públicos, es la aparición de la sociedad cooperativa junto a la sociedad mixta mercantil dentro de las formas indirectas de gestión.

Es evidente que la cooperativa ya podía ser adjudicataria de un servicio público. Así por ejemplo, puede ser concesionaria. E incluso nada impide que se cree una sociedad mercantil mixta municipal en la que alguno de los socios privados sea una cooperativa. Lo novedoso de la Ley es que especifique como forma indirecta *«La sociedad mercantil y COOPERATIVA legalmente constituida cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la entidad local»*. (LBRL Art. 85.4e).

Sin duda no es ajena esta introducción a la promoción de iniciativas económicas locales por parte de las Corporaciones Locales y al desarrollo de la economía social en los últimos diez años. Por otra parte la nueva regulación permite también la constitución de sociedades anónimas laborales de economía mixta con capital parcialmente público ¹.

El artículo 129.2 de la Constitución ordena a los poderes públicos el fomento del cooperativismo mediante una legislación adecuada que tenga en cuenta los principios que configuran estas sociedades.

¹ Parece paradójico que la LBRL que se orienta hacia las formas de sociedad mercantil con limitación de responsabilidad (no menciona la sociedad comanditaria), en cambio señale la posibilidad de formación de cooperativas cuyo aspecto personalista sigue siendo un principio básico de este tipo de organizaciones.

De acuerdo con el mandato constitucional, se publica la Ley 3/1987 de 2 de abril, General de Cooperativas (LGC), aunque su ámbito de aplicación se reduce considerablemente por la competencia exclusiva de determinadas Comunidades Autónomas en la regulación de esta materia. En concreto hay que señalar las leyes del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Navarra ².

En general, las distintas normativas cooperativas vigentes han sido pobres en desarrollar un modelo de relación con los entes públicos que intente aunar las características de la sociedad cooperativa con los principios y procedimientos administrativos en aras a la prestación de un servicio público o al desarrollo de una actividad económica, superando las meras declaraciones de fomento y protección del movimiento cooperativo.

Ya la antigua Ley de Cooperativas 52/1974 de 19 de diciembre y su Reglamento de 1978, regulaban de forma general esta cuestión:

«Podrán constituir cooperativas o formar parte de ellas los entes públicos personificados cuando el objeto de la sociedad sea prestar servicios o actividades de la misma índole que las encomendadas a éstos o con ellos relacionados, y siempre que dichas prestaciones no requieran el ejercicio de autoridad pública». (Art. 6.3 de Ley, Art. 15.3 Reglamento).

Idéntico párrafo se ha mantenido en la actual ley de Cooperativas del País vasco (Art. 10.5) y también en el Art. 16.4 de la Ley Andaluza, suprimiendo la última frase relativa al ejercicio de autoridad ³.

Sorprende que con excepción de la normativa del País Vasco, que fue la primera en promulgarse después de la Constitución, las demás leyes estatal y autonómicas cooperativistas han sido dictadas o modificadas (como en el caso de la ley catalana) con posterioridad al establecimiento de la LBRL de 1985 por lo que se esperaba que los distintos

² Ley 1/1982 de 11 de febrero de cooperativas del País vasco (LCPV), Texto Refundido Decreto Legislativo 1/1992 de 10 de febrero, de cooperativas de Cataluña (LCC), Ley 2/1985 de 2 de mayo de sociedades cooperativas andaluzas (LCA), Ley 11/1985 de 25 de octubre de cooperativas de la Comunidad Valenciana (LCCV), y la Ley Foral 12/1989 de 3 de julio de cooperativas de Navarra (LCN).

³ La legislación local condiciona también la gestión indirecta a los servicios que no impliquen ejercicio de autoridad (Art. 95.1 TRRL).

legisladores hubieran desarrollado de alguna manera la posibilidad de creación o participación de una entidad local en una cooperativa.

Quizás la ley valenciana sea la que hace más referencia a la cuestión que comentamos. El Art. 14.3 establece que: *«la Generalitat y otras entidades públicas (...) podrán formar parte como socios de cualquier cooperativa para la prestación de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa económica pública»*. Y posteriormente señala alguna especificación para la entrada de entidades públicas en cooperativas ya constituidas, como después indicaremos. Además esta Ley es la única que define dentro de la tipología de cooperativas la de servicio público (Art. 83) ⁴:

«1. *La Generalitat y las Corporaciones Locales obligadas a asegurar la existencia de servicios públicos podrán proveer que la prestación directa (sic) de éstos se haga mediante constitución de cooperativas de servicio público.*

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

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

Poco nos dice este precepto sobre un tema que exigiría una regulación más extensa. Además, entendemos que la configuración de este tipo de cooperativas, quizás sea distinta a la pretensión enunciada en la LBRL. En la ley de cooperativas valenciana parece que se trataría de la creación de un tipo de cooperativa formada por la entidad local como prestadora del servicio y los usuarios como consumidores organizados que utilizan dicho servicio.

En nuestra opinión la LBRL se refiere más bien a la «producción» de un servicio público o actividad económica que a la participación de los usuarios en la gestión y control de esas actividades. Esta interpretación queda más evidenciada en el Art. 135 de la LCC, donde se señala que *«la Administración Pública de Cataluña, en el desarrollo de*

⁴ La Ley cooperativa catalana también cita esta clase de cooperativas, pero no dentro de la tipología, sino como un precepto más en el marco de las medidas de fomento de cooperativismo potenciadas por la Administración (Art. 135).

servicios públicos que puedan prestarse con la participación directa de los ciudadanos, estimulará la creación de cooperativas con este objetivo y compartirá así la gestión de estos servicios con los socios de estas cooperativas.

Parece por tanto que la Administración promovería cooperativas con los usuarios de los servicios públicos compartiendo la gestión de la sociedad. Se configura más bien como una fórmula de participación y control de los servicios públicos que no una forma de prestación de éstos, aunque no debe desdeñarse la aplicación práctica de esta regulación.

II. LOS RASGOS DE LA SOCIEDAD COOPERATIVA. CLASES

La caracterización de una cooperativa se basa en una asociación de personas físicas o jurídicas, en una «sociedad de trabajo y no de capitales», donde los socios se unen voluntariamente por un interés común en desarrollar la actividad cooperativizada en el marco de una organización democrática y una gestión participativa. Ello comporta por una parte la igualdad de derecho de voto de todos los socios⁵ y por otra la distribución de resultados en función de la actividad desarrollada por cada socio dentro de la cooperativa, y no de su aportación de capital.

Además el carácter de libre adhesión y baja voluntaria de los socios tiene como consecuencia la variabilidad del capital de la cooperativa⁶.

Para Alonso Ureba en la propia definición de cooperativa que da la ley estatal ya surge el primer problema para integrar la entidad local. El párrafo conflictivo del Art. 1.1, según dicho autor, es el que hace referencia a la condición de los socios, «*que tienen intereses o necesidades socio-económicas comunes, para cuya satisfacción y al servicio de la comunidad desarrollan actividades empresariales...*», lo que supondría según Alonso «*que la entidad local en cuestión viniera desarrollando ya una determinada actividad empresarial*»⁷. Francamente no vemos que

⁵ Nos estamos refiriendo a cooperativas de primer grado.

⁶ Esto último unido a que a menudo el origen de estas sociedades, fundamentalmente las de trabajo asociado y servicios, representan una fórmula de mantenimiento del empleo en un entorno de crisis económica, tiene como consecuencia unos fondos propios insuficientes. La nueva legislación cooperativa postconstitucional ha tenido en cuenta la potenciación del carácter empresarial de este tipo de organizaciones.

⁷ ALONSO UREBA, A.: «La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales», en *Tratado de Derecho municipal*, II, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Editorial Civitas, S.A. Madrid 1988.

esta interpretación sea la más evidente que surge de la lectura del texto legislativo. Más bien parece que bajo la forma de cooperativa se unen personas con los mismos intereses o necesidades para realizar actividades empresariales. De lo contrario no podría crearse por ejemplo una cooperativa de trabajo asociado constituida por jóvenes que nunca hubieran ejercitado una actividad empresarial.

Además en la definición de cooperativa de las legislaciones autonómicas no se presenta este «problema» por cuanto se entiende claramente que la actividad empresarial surge en el momento de constituirse la cooperativa y no es condición del socio estar ejerciéndola anteriormente.

Por lo demás la LGC al regular las personas que pueden ser socios incluye las personas jurídicas públicas (Art. 29.1), por consiguiente es posible obviar la primera duda que aparece con la entrada de una entidad local en una sociedad cooperativa.

Cualquier actividad económica puede ser organizada y desarrollada mediante una cooperativa (Art. 1.2 LGC). Las normas cooperativistas estatal y autonómicas han optado por una clasificación amplia y abierta de aquélla: cooperativas de consumo, de trabajo asociado, agrarias y de explotación comunitaria de la tierra, de vivienda, de servicios, de enseñanza, sanitarias, etc.⁸

La posibilidad de que una entidad local forme parte de cualquier tipo de cooperativas depende de dos circunstancias. La primera es que la propia ley cooperativa permita la entrada de una persona jurídica pública. En segundo lugar, que el objetivo que pretenda la entidad local coincida con el objeto social de la cooperativa.

Respecto al primer punto, en general pueden ser socios de las cooperativas de primer grado tanto las personas físicas como las jurídicas, públicas o privadas con las salvedades que se establezcan en los tipos concretos de cooperativa (Art. 29 LGC).

Resulta bastante claro la imposibilidad de que una persona jurídica sea socio de una cooperativa de trabajo asociado, según especifican todas las normas cooperativistas vigentes⁹.

⁸ Recordemos que la LCCV señala también las cooperativas de servicio público.

⁹ El redactado de este punto en la LCC antes de su modificación de 1991 parece que permitía la inclusión de personas jurídicas como socios en cooperativas de trabajo asociado y

Por lo demás no se señala ninguna limitación en los otros tipos de cooperativas, y como la clasificación no se presenta cerrada, existe la posibilidad de creación de cooperativas mixtas que engloben dos o más tipos. En este sentido el Art. 68.3 de la LCCV añade: «*esta clasificación no impedirá la libre delimitación por los Estatutos de cada cooperativa de su objeto social y la creación de cooperativas mixtas por vía de constitución, de fusión u otras sin perjuicio de destacar las actividades principales a los efectos legales oportunos*»¹⁰.

Como vemos las posibilidades de entrada de una entidad local en cualquier clase de cooperativa de primer grado son amplias. En todo caso la dificultad se hallaría más bien en la restricción de entrada de socios que no sean personas físicas. Dicho de otro modo, la condición de la ley está en que se acepten personas jurídicas como socios en determinados tipos de cooperativas, y no en el carácter público o privado de aquéllas. Pero aun en esta perspectiva, se podría superar dicha limitación con la configuración de cooperativas mixtas en las que tuviera entrada la entidad local¹¹.

Las leyes catalana y navarra prohíben que en una cooperativa de primer grado todos los socios sean personas jurídicas (Art. 15.2 LCC, Art. 20.2 LCN). En la normativa valenciana se señala que en caso de constituirse una cooperativa de primer grado con la sola presencia de personas jurídicas, las sociedades civiles y mercantiles no podrán representar más del 25% de los socios (Art. 14.1 LCCV).

Con respecto a las cooperativas de segundo grado, las posibilidades de entrada de la entidad local son más restrictivas, y ello por el propio concepto de cooperativa de segundo o ulterior grado, que se definiría como aquélla cuyos socios son cooperativas. No obstante, alguna legis-

esta ambigüedad era intencionada, según el testimonio de uno de los inspiradores de aquel texto legislativo. Véase ECHEVARRÍA, A.: *La Societat Cooperativa*. Esico. Barcelona 1983, pág. 138. La modificación del texto catalán ha disipado cualquier duda al respecto, señalando explícitamente que sólo las personas físicas podrán ser socios de cooperativas de trabajo asociado. Respecto a las cooperativas de consumo, también puede considerarse una cierta restricción a la entrada de personas jurídicas. Aunque en determinados suministros la ley contempla este tipo de socios (Art. 127.2c LGC, Art. 78. 2c LCA). Sólo la LCN (Art. 65) señala que la cooperativa de consumidores asociará a personas físicas.

¹⁰ La ley catalana define las cooperativas mixtas como aquéllas que tienen por objeto cumplir finalidades que sean propias de diferentes tipos de cooperativas y unifiquen las distintas actividades en una sola persona jurídica (Art. 106 a).

¹¹ El Art. 14.3 de la LCCV amplía al máximo las posibilidades de entrada de una entidad local, cuando afirma que ésta podrá formar parte como socio de «*cualquier cooperativa*».

lación autonómica ha ampliado el concepto. Así la ley valenciana permite la entrada de socios en las cooperativas de segundo grado a las personas «*que sean socios de una sociedad cooperativa*» (Art. 10.1 LCCV) y más explícitamente para nuestro propósito el Art. 16.2 de la ley andaluza señala que «*sólo pueden serlo las cooperativas, los entes públicos y las sociedades de desarrollo regional*»¹².

También por parte de la legislación local se pretende esa amplitud de posibilidades para que una entidad pública sea socio de una cooperativa. El Art. 104.4 del TRRL señala que «*en estas empresas (sociedades de capital o cooperativas) podrán participar como socios, junto a la entidad local, cualquier persona física o jurídica, sea cual fuere la clase y el nivel o grado de la sociedad resultante*».

Como hemos indicado anteriormente, además de la tipología de la cooperativa, el segundo elemento que posibilita que una entidad local forme parte de una sociedad cooperativa es que el objeto de la entidad local, sea la prestación de un servicio, sea una mera actividad económica coincida con el objeto social de la cooperativa constituida.

El Art. 15.5 de la LCC dispone que sólo se admitirán personas jurídicas como socios cooperativos si el objeto social de aquéllas coincide o no es contradictorio con el de la cooperativa. Del mismo modo la ley municipal (LMC) limita la participación de los entes locales en cooperativas ya creadas que cumplan actividades de interés público (Art. 249.2). En consecuencia, en el ámbito catalán, tanto la normativa cooperativista como la administrativo-local aseguran que la integración de una entidad local como socio cooperativo sólo se lleve a efecto cuando exista una coincidencia de intereses, limitación bastante obvia por otra parte¹³.

III. PROCEDIMIENTOS DE CONSTITUCIÓN

Al margen del expediente administrativo previo que debe tramitar la entidad local para reflejar su decisión de constituir o formar parte de

¹² También se incluyen los denominados socios de trabajo cuya actividad en la cooperativa consistirá en la prestación de su trabajo personal. En las cooperativas de segundo grado que integren cooperativas agrarias podrán también ser socios las sociedades agrarias de transformación (Art. 148.1 LGC). En el ámbito catalán también podrán ser socios de cooperativas de segundo grado las sociedades anónimas laborales (Art. 15.3 LCC).

¹³ Un sucinto comentario sobre la cooperativa como forma indirecta de prestación de un servicio público de acuerdo con la normativa de Cataluña puede verse en RODRÍGUEZ SOLÁ, C.: «Societats instrumentals i Administracio. *Revista Treball Cooperatiu*. n° 33. noviembre-diciembre 1990.

una cooperativa, la legislación local señala básicamente dos vías de acceso para la configuración de esta forma de gestión. La primera sería la creación «ex novo» de una cooperativa. En este caso para asegurar la libre concurrencia y la igualdad de oportunidades de los potenciales socios privados deberá determinarse si el acceso de éstos últimos se realiza por suscripción pública de aportaciones o por concurso previo de iniciativas en que *«los concursantes formulen propuestas respecto a la cooperación municipal y a la particular en la futura sociedad, fijando el modo de constituir el capital social y la participación que se reserve la entidad local en la dirección de la sociedad y en los posibles beneficios o pérdidas y demás particularidades que figuren en la convocatoria»* (Art. 104.2 TRRL).

La segunda vía de acceso sería mediante la adquisición por parte de la entidad local de participaciones de una cooperativa existente. En el vigente RS y en el que está en proyecto se recoge una tercera posibilidad, el convenio con una sociedad única ya existente.

Dejamos al margen de este comentario otras posibles vías que podrían ser menos usuales, como el procedimiento de derecho público de expropiación de las aportaciones de una sociedad existente (Art. 99 TRRL) o incluso la extrema «intervención temporal» de la Administración en la cooperativa de acuerdo con lo que dispone el Art. 152 de la LGC.

3.1. Creación de Cooperativas

La normativa local señala que en este caso el procedimiento para instaurar la participación de los particulares se obtendrá por suscripción pública de aportaciones o por concurso de iniciativas. Aunque es evidente que estas fórmulas no están pensadas para la cooperativa, e incluso desde un punto de vista ortodoxo de los principios cooperativistas puede repugnar cualquier vía de entrada de socios que no se asiente sobre el modelo de un grupo de personas que se unen voluntariamente por ideales comunes, en la práctica no nos parecen incompatibles estas fórmulas de participación con la configuración de la sociedad cooperativa. En el primer caso, la suscripción pública de aportaciones, tendría el sentido de admisión pública de socios, siendo la entidad local la promotora del proyecto. En el concurso previo de iniciativas, aunque puede interpretarse como concurso de futuros socios para formar una cooperativa, también cabe la posibilidad de un concurso de cooperativas ya constituidas que se extinguirían en su

caso para crear una nueva cooperativa con la incorporación de la entidad local.

De todos modos, el ente público normalmente se erigiría como promotor de la futura sociedad alentando la entrada de nuevos socios en el proyecto.

El número mínimo de socios para la constitución de una cooperativa de primer grado es de cinco ¹⁴, excepto en las formadas en el ámbito del País Vasco, cuya legislación admite cuatro socios (Art. 10.1 LCPV) ¹⁵.

El procedimiento general de constitución de la cooperativa se puede sintetizar en un esquema básico: Los socios fundadores valorarán la viabilidad del proyecto cooperativo y elaborarán una propuesta de Estatutos Sociales que será aprobada por la Asamblea Constituyente, donde se designará también los socios que deberán realizar los trámites de inscripción de la cooperativa en constitución, así como los miembros del futuro Consejo Rector y los interventores de cuentas ¹⁶. También se establecerá la forma y plazos de desembolso de las aportaciones dinerarias a efectuar por los promotores y la aprobación del valor de las aportaciones no dinerarias en su caso.

Dicha acta de constitución junto con los Estatutos, se elevará a escritura pública ¹⁷. Finalmente se inscribirá en el Registro de Cooperativas existente en las CC.AA., constituyéndose en ese instante con personalidad jurídica ¹⁸.

¹⁴ Por consiguiente, el precepto que señala el Art. 85 4e de la LRBRL, según el cual el capital social de la sociedad mercantil o cooperativa que se constituye «*sólo parcialmente debe pertenecer a la entidad local*», no tiene sentido para el caso de la cooperativa. Es imposible la formación de una cooperativa con un único socio, a diferencia de la sociedad mercantil pública de capital.

¹⁵ La LCC dispone la creación de cooperativas de trabajo asociado con sólo tres socios (Art. 102.1), aunque ya hemos comentado que en este tipo de cooperativas no se permite la entrada de personas jurídicas.

¹⁶ En la LCPV la designación de miembros del Consejo Rector e interventores de cuentas se realiza en una Asamblea posterior, una vez inscrita la cooperativa.

¹⁷ El trámite de otorgamiento de escritura pública no es necesario en la constitución de cooperativas del País Vasco, excepto si existen aportaciones de bienes inmuebles (Art. 8.1 LCPV).

¹⁸ Puede existir un trámite voluntario de calificación de los documentos a registrar antes del otorgamiento de la escritura pública.

Cuando la LBRL habla de «*cooperativas legalmente constituidas*» se refiere a que se ha procedido a la inscripción de éstas en el registro de cooperativas que corresponda.

Toda la normativa cooperativista coincide en reservar una gran importancia a los Estatutos Sociales que posibilitarán las especificaciones oportunas para adaptarse a las características y objetivos propios del tipo de cooperativa que se desee constituir. Más adelante insistiremos sobre esta cuestión, por ahora podemos enumerar algunos puntos esenciales que deberán contener los Estatutos de la sociedad cooperativa:

- Caracterización del objeto social.
- Duración de la sociedad y causas de disolución.
- Responsabilidad de los socios por las deudas sociales.
- Requisitos para la admisión y bajas de socios y transmisiones de las aportaciones.
- Aportación económica mínima del socio y forma de desembolso.
- Régimen de funcionamiento, adopción de acuerdos y designación de representantes y los órganos sociales.

3.2. Participación en Cooperativas existentes

Si en el apartado anterior ya hemos comentado la necesaria adaptación que debe hacerse de los procedimientos de constitución de la sociedad previstos en la legislación local para armonizarlos con los principios cooperativistas, en el caso de participación de una entidad local en una cooperativa existente el concepto resulta más difícil de armonizar. El carácter personalista de la sociedad cooperativa comporta que las participaciones sociales no son independientes del socio, de lo que se deduce la limitación de transmisibilidad de aquéllas ¹⁹.

El Art. 78 de la LGC señala que la transmisión de participaciones únicamente puede realizarse en los casos siguientes:

- Por actos intervivos entre los socios de la cooperativa según lo que dispongan los Estatutos.
- Mortis causa, si los derechohabientes son socios o adquieren dicha condición en el plazo de seis meses.
- Por baja obligatoria del socio, podrá transmitir a su cónyuge, ascendiente o descendiente si éstos son socios o adquieren dicha condición en el plazo de tres meses desde la baja de aquél.

¹⁹ Las aportaciones al capital social son títulos «*normativos y no negociables*» (Art. 51.1 LCCV), «*que en ningún caso tendrán la consideración de títulos valores*» (Art. 20.1 LCPV).

Así pues la transmisibilidad de aportaciones queda reducida a la relación entre socios o a favor de sujetos que pueden llegar a serlo, siempre que se formalice el trámite de admisión ²⁰.

Además hemos de tener en cuenta que aunque los Estatutos Sociales puedan desarrollar los supuestos de transmisión de participaciones entre socios, deben sujetarse a dos restricciones legales:

1. Un socio no puede mantener una aportación inferior a la obligatoria, lo que significa que sólo podrá transmitir aportaciones voluntarias.

2. Existe una limitación en el importe total de las aportaciones que pueda poseer un socio en relación con el capital social. La LGC señala para las cooperativas de primer grado que dicho importe no puede exceder del 25% del capital de la cooperativa (Art. 72.4) ²¹.

En conclusión la entrada de la entidad local en una cooperativa ya constituida sólo podrá realizarse mediante el procedimiento de solicitud y admisión como socio. No es posible ni la adquisición de participaciones en el mercado financiero ni el acuerdo con los titulares.

De la misma manera que la vinculación personal de las aportaciones sociales dificulta la transmisibilidad de éstas, el principio cooperativo «de puertas abiertas» posibilita la admisión de nuevos socios sin ningún tipo de discriminación, salvo que exista incompatibilidad con el objeto social (Art. 31.2 LGC).

El procedimiento de admisión de socio en una cooperativa sigue un cauce formal de petición por escrito del solicitante dirigido al Consejo Rector, que en un plazo por lo común no superior a dos meses debe pronunciarse sobre la solicitud ²². La resolución del CR siempre será

²⁰ La LCPV no especifica los supuestos de transmisibilidad de las aportaciones sociales. La LCCV apunta la posibilidad de transmisión de aportaciones de un socio a sus herederos en vida, cuando tengan carácter colacionable, previa autorización del Consejo Rector y siempre que lo prevean los Estatutos Sociales (Art. 52.3).

²¹ Los límites varían en las distintas normativas autonómicas. En la LCPV las aportaciones de los socios en cooperativas de primer grado no pueden ser superior a 1/3 del capital social, y al 50% en cooperativas de segundo grado (Art. 20.3). En la LCC los límites son el 25% y el 40% respectivamente (Art. 51.3); en la LCCV el 25% y el 45% (Art. 51.2), y en la LCA el 25% y el 50% (Art. 48.5).

²² El plazo máximo que tiene el CR para resolver la solicitud varía entre un mes en la LCA (Art. 20.2), hasta 12 meses en la LCPV (Art. 11.2).

escrita, motivada y comunicada al interesado. Si la solicitud es rechazada cabrá interponer reclamación ante el Comité de Recursos de la cooperativa, si existiera, y posteriormente ante la Asamblea general que, previa audiencia del interesado, resolverá mediante votación secreta. Puede también producirse la impugnación ante el Comité de Recursos y la Asamblea a instancia de un determinado número de socios que fijen los Estatutos ²³, sea por la resolución del CR de no admisión de nuevo socio, o sea por el supuesto contrario.

La ley valenciana señala que en el caso de que se incorpore la Generalitat u otras entidades públicas en una cooperativa ya constituida, su admisión exigirá acuerdo favorable del CR por mayoría de 2/3 de sus miembros (Art. 15.1 LCCV); lo que supone la necesidad de una amplia aceptación de los órganos sociales para admitir un solicitante cualitativamente distinto y que sin duda modificará la organización y el funcionamiento de la cooperativa existente.

La entrada de una entidad pública como socio en una cooperativa ya constituida comportará siempre en la práctica la modificación de sus Estatutos Sociales, salvo que dicha cooperativa se hubiera creado con el compromiso de entrada posterior por parte de la Administración, y en consecuencia se hubiese tenido en cuenta dicha circunstancia en el momento de redactar los Estatutos. En cualquier caso, la modificación de éstos deberá ser anterior a la admisión de la entidad local como socio ²⁴.

El trámite general de modificación de Estatutos prevé el acuerdo de la Asamblea General por mayoría de 2/3, elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de Cooperativas. Si la modificación supone un cambio en la clase de cooperativa, los socios que hubiesen votado en contra podrán darse de baja, considerándose en este caso baja justificada (Art. 92 LGC).

Son numerosas las cuestiones que puede provocar una modificación de los Estatutos en una cooperativa ya constituida por la entrada de una entidad local como socio. Desde aspectos tan simples como que la cooperativa no tuviera regulada la admisión de personas jurídicas, has-

²³ La LCA fija en un 10% el número de socios a impugnar (Art. 20.5).

²⁴ La Ley Municipal catalana con sentido práctico señala que en el supuesto de una sociedad ya constituida, «*el pliego de condiciones ha de establecer, en su caso, la necesidad de modificar los Estatutos de la sociedad para adaptarlos a las exigencias del pliego*» (Art. 247.2).

ta cuestiones de funcionamiento y representación en los órganos sociales, la participación económica de la entidad pública o en el caso extremo la necesidad de cambio de clase de cooperativa para que pueda entrar la entidad local ²⁵.

3.3. Convenio con Cooperativa única

Esta tercera vía, aunque presenta contornos imprecisos, para los fines de este trabajo no supone una problemática nueva respecto a las otras dos vías de acceso. Sólo redundar en la afirmación de que la cooperativa deberá modificar sus Estatutos para incorporar al nuevo socio.

La propuesta que el convenio con la sociedad única existente sea una fórmula abierta para transformar por ejemplo una concesión o incluso una subvención pública en una aportación de capital, como plantea el profesor Alonso Ureba ²⁶ amplía las posibilidades de que pueda ser una vía a utilizar para la constitución de cooperativas de servicio público, aunque siempre deberá seguirse el procedimiento de admisión de socio en la cooperativa existente.

IV. RÉGIMEN ECONÓMICO Y CONTROL DE LA SOCIEDAD

Como ya hemos indicado entre los principios cooperativistas se destaca que las aportaciones van ligadas al socio y que la distribución de los excedentes sociales y la imputación de pérdidas no se realiza en función de la aportación económica sino de la actividad cooperativizada que el socio realiza.

Las aportaciones pueden ser iguales para todos los socios, salvo que los Estatutos establezcan una proporcionalidad en función del compromiso o uso de los servicios cooperativizados (Art. 73.1 LGC). Dichas aportaciones podrán efectuarse en metálico o en bienes y derechos (Art. 72.3 LGC).

Por consiguiente la entidad local podrá aportar a la cooperativa la concesión del servicio *«u otra clase de derecho así como instalaciones,*

²⁵ Deberá modificarse también la duración de la cooperativa, fijando un plazo no superior a 50 años (Art. 108 TRRL, Art. 11 RS).

²⁶ ALONSO UREBA, A.: *op. cit.* pág. 1.324

equipamientos o numerario, siempre que tengan la condición de bienes patrimoniales» (Art. 104.3 TRRL). La valoración de los bienes será fijada por el Consejo Rector en base a los informes solicitados a expertos independientes ²⁷.

En cualquier caso hemos de tener en cuenta el límite que establece la LGC del 25% del capital como aportación máxima de un socio en cooperativas de primer grado y las distintas variaciones de las leyes cooperativa autonómicas ²⁸.

Aunque, como veremos después, cada persona tiene un voto y por tanto legalmente la concentración de capital en manos de un socio no comportaría más votos para éste, de hecho puede suponer mayor poder dentro de la cooperativa, por lo que se limita el volumen de sus aportaciones.

Según la LGC el desembolso de la aportación por parte del socio podrá efectuarse en un 25% en el momento de su entrada en la cooperativa y el resto según dispongan los Estatutos o la Asamblea (Art. 73.2) ²⁹.

Esta posibilidad de pago aplazado no puede aplicarse a la entidad local ya que según dispone, el Art. 109.2 del RS «*el capital efectivo que aporten las Corporaciones Locales deberá estar completamente desembolsado desde la constitución*». Igual disposición se señala en el Art. 248.2 de la LMC. En el proyecto de nuevo Reglamento de Servicios se diluye el carácter imperativo del precepto anterior reduciéndolo a una posibilidad que será fijada en la constitución de la sociedad o en sus Estatutos (Art. 92 PRS).

La forma de imputación de pérdidas fijada en la normativa cooperativa y la responsabilidad económica de los socios son los aspectos que se ha venido considerando como insalvables para que una entidad local forme parte de una cooperativa ³⁰.

²⁷ Si lo disponen los Estatutos, la Asamblea deberá aprobar la valoración fijada por el CR (Art. 72.3 LGC).

²⁸ Véase nota 21.

²⁹ En algunas leyes cooperativas autonómicas se fija un plazo máximo de 4 años para desembolsar totalmente la aportación social (Art. 52.1 LCC, Art. 21.2 LCPV, Art. 44.3 LCN). En la LCA el plazo máximo de desembolso se reduce a 3 años (Art. 49.2).

³⁰ ALONSO UREBA, A.: *op. cit.* El argumento básico es que el criterio de imputación de resultados de la cooperativa que describe la LGC en función, en último término de la ac-

Como concepto general «*los socios no responderán personalmente de las deudas sociales salvo disposición en contrario de los Estatutos, en cuyo supuesto deberán determinar el alcance de la responsabilidad*» (Art. 71 LGC)³¹. Las leyes autonómicas acotan más este criterio precisando que la responsabilidad del socio se limitará a las aportaciones al capital social desembolsadas o no. Según dispongan los Estatutos la responsabilidad podrá tener carácter solidario o mancomunado. Si no existe disposición expresa se entenderá que la responsabilidad del socio será mancomunada (Art. 4 LCPV, Art. 4.2 LCCV, Art. 8 LCN).

Por su parte, la legislación local establece que «*la responsabilidad de la entidad local 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 aquélla*» (Art. 105 TRRL). Es decir, la responsabilidad económica de la entidad local podrá ser igual o superior a la aportación de esta en la cooperativa, según dispongan los Estatutos Sociales³².

Las disposiciones respecto a la imputación de posibles pérdidas de la cooperativa se hallan contenidas en el Art. 87 LGC. En él se señala que dicha imputación se efectuará de acuerdo con lo que fijen los Estatutos sujeto a ciertas normas: 1. Hasta el 50% de las pérdidas se podrán compensar con el Fondo de Reservas Obligatorio. 2. Si existe un Fondo de Reserva Voluntario, se podrá imputar a éste el porcentaje de pérdidas que disponga la Asamblea. 3. El resto se imputará a los socios en función de las actividades cooperativizadas realizadas o que estuvieran obligados a realizar.

Algunas cuestiones surgen al comentar este precepto. En primer lugar, se constata que son los Estatutos de la sociedad los que fijarán los criterios de compensación de pérdidas de acuerdo con unas bases en

tividad cooperativizada del socio, supone en la práctica la responsabilidad subsidiaria ilimitada de éste, lo que entra en colisión con la limitación de responsabilidad que señala la legislación local.

³¹ Este punto también ha sido señalado por SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas. Madrid 1991, pág. 151 nota 169. Aunque de esta forma prescinde de otros argumentos importantes que utilizó el autor en la publicación anterior que sirvió de base a este libro. Véase SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios*. BCLE. Madrid 1988. pág. 61.

³² Este precepto es contrario al Art. 110 del RS, en el que se limita la responsabilidad a la aportación a la sociedad. El PRS señala necesariamente idéntica disposición que el TRRL (Art. 87).

las que sólo en último lugar figura la imputación al socio. En este último supuesto se dispone de diversas fórmulas para que el socio pueda ir compensando la parte de pérdidas a él imputadas, desde deducciones en sus aportaciones voluntarias u obligatorias a la sociedad, hasta la liquidación a cuenta de los retornos cooperativos futuros que puedan corresponder al socio en los cinco ejercicios siguientes.

Por otra parte, nos estamos refiriendo en este precepto a la imputación de resultados negativos de la cooperativa generados por su actividad ordinaria. Las pérdidas extraordinarias derivadas de actividades extracooperativas o realizadas con terceros no socios, así como las que son consecuencia de la enajenación de elementos del inmovilizado de la sociedad, en todos estos casos las pérdidas se compensarán exclusivamente con cargo al Fondo de Reserva Obligatoria (art. 87.2 LGC).

En segundo lugar, la posible indeterminación del valor de las actividades cooperativizadas del socio en función de las cuales se imputará en último término las pérdidas de la sociedad, también puede ser clarificada. Nada impide que el valor de la actividad cooperativizada coincida o sea proporcional a la aportación de la entidad local como socio, si así lo disponen los Estatutos Sociales, tal como señala el Art. 73.1 de la LGC y todas las leyes cooperativas autonómicas.

No parece por tanto insuperable esta cuestión de la responsabilidad económica de los socios para acceder una entidad local a la cooperativa. El interés de las normas cooperativistas se halla más bien en huir de los preceptos que ligen mecánicamente la distribución de resultados con la aportación económica del socio, como ocurre en las sociedades mercantiles de capital, para mantener los principios personalistas que configuran la sociedad cooperativa, aunque en la práctica aquella ligazón pueda existir.

A nuestro entender, como en otros puntos de este tema, una hábil redacción de los Estatutos Sociales que tengan en cuenta las características propias de la entidad local, podría diluir muchos de los problemas que en un principio pueden constatarse ³³.

Finalmente comentaremos de forma sucinta el tema del control de la gestión de la cooperativa.

³³ En la constitución de una cooperativa mediante el previo concurso de los socios potenciales se especificará en la convocatoria la participación que se reserve la entidad local en los posibles beneficios o pérdidas de la futura sociedad (Art. 104.2 TRRL).

Siguiendo con los principios cooperativistas, todo socio ostenta un voto independientemente del importe de su aportación al capital social ³⁴. Normalmente la Asamblea adoptará los acuerdos por mayoría simple. En ciertos casos previstos en las normas o en los Estatutos Sociales pueden establecerse mayorías de 2/3 (Art. 49 LGC) ³⁵.

Este último precepto entraría en colisión con el Art. 107 RS cuando dispone que para ciertos temas las empresas mixtas deberán adoptar los acuerdos por una mayoría de 3/4 del número estatutario de votos. Aunque el PRS suaviza la cuestión hasta hacerla compatible ya que afirma que «*podrá establecerse*» aquel régimen de mayorías «*siempre que la legislación societaria aplicable a las mismas lo permita*» (Art. 93 PRS).

Aunque la participación de una entidad local en la cooperativa deberá realizarse «*en proporción suficiente para compartir la gestión social*» (Art. 104.1 RS, 90.1 PRS), ya hemos visto que ello no es posible en este tipo de sociedades a través de la aportación económica. Desde esta perspectiva el ente local siempre será minoritario en la sociedad ³⁶.

Sin embargo, la entidad local podría reservarse una participación en la dirección de la sociedad (Art. 104.2 TRRL). Los Estatutos Sociales pueden disponer que en el Consejo Rector («*órgano de gobierno, gestión y representación de la sociedad cooperativa*») se reserven puestos de vocales para su designación en función de zonas geográficas donde se extienda la actividad de la sociedad, «*o en función de las actividades que desarrolle (un socio determinado) si están claramente diferenciadas*» (Art. 55 LGC). En este sentido podría garantizarse la representación de la entidad local en el CR habida cuenta de que ésta siempre realizará en el seno de la cooperativa una actividad distinta y diferenciada de los demás socios.

Así aunque la entidad local no tenga la opción de ser mayoritaria, puede existir un control efectivo de la sociedad, sea a través de las posi-

³⁴ Nos referimos a las cooperativas de primer grado. En las de segundo y ulterior grado el voto podrá ser proporcional a la actividad cooperativizada o al número de socios que integran cada cooperativa asociada (Art. 47.2).

³⁵ La LCPV señala que no podrán exigirse mayorías superiores a las 3/4 partes de los votos presentes que cubran el quorum (Art. 35.3). La misma ley afirma que puede otorgarse al presidente voto de calidad (Art. 35.1), en contra de lo que disponen taxativamente las demás leyes cooperativistas.

³⁶ «*El ente local podrá ser mayoritario o minoritario en la sociedad*». (Art. 248.1 LMC).

bilidades que recoge la propia ley cooperativa para acceder al CR, sea simplemente por el lógico peso específico que en la práctica detentará la entidad local que forme parte de la sociedad. En resumen, no creemos que la Administración se comporte como un mero socio cooperativo, independientemente del amparo legal que pueda intentarse a través de los propios Estatutos Sociales.

V. LA ENTIDAD LOCAL COMO ASOCIADO

La LGC prevé la posibilidad, si así lo disponen los Estatutos, de que se incorporen a la cooperativa tanto personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, que sin tener la categoría de socios y por tanto sin necesidad de realizar actividad cooperativizada alguna, pueden integrarse en aquélla con el carácter de asociado (Art. 39 y siguientes) ³⁷. La finalidad esencial de esta figura según afirma la propia LGC en su preámbulo tiene por objeto, *«dentro de la orientación general de la presente ley de potenciar cuanto favorezca al desarrollo de la actividad empresarial de la Cooperativa, el estimular el incremento de los recursos financieros propios»*.

Para entrar en una cooperativa como asociado se solicitará su admisión al Consejo Rector. Deberá desembolsar una aportación mínima, cuyo valor será fijado por los Estatutos o por la Asamblea General, que dará derecho a percibir un interés pactado no superior en cinco puntos al interés básico del Banco de España. La suma de las aportaciones de todos los asociados de una cooperativa no puede ser superior al 33% de la totalidad de aportaciones de los socios cooperativos al capital social ³⁸.

Las aportaciones de los asociados, como las de los socios, tendrán la forma de títulos nominativos y no negociables. Sólo podrán transmitirse a otros asociados y, si lo autoriza el CR, a los socios. En caso de

³⁷ Este concepto está regulado también en la LCC con el nombre de adherido (art. 25). También la LCPV (Art. 10.2) y la LCA (Art. 19), definen brevemente una figura similar con el nombre de socio colaborador. El asociado que se regula en el Art. 29 de la LCN se transcribe de la antigua Ley de Cooperativas de 1974, que con un carácter marcadamente restrictivo vincula la figura del asociado al socio que ha causado baja justificadamente o a los derechohabientes del socio fallecido, aunque la LCN añade la posibilidad de serlo personas jurídicas en situación análoga a los casos anteriores (?), siempre y cuando no tengan carácter mercantil. La LCCV no recoge este concepto.

³⁸ En la ley andaluza el límite se establece en el 30% del capital social (Art. 19).

muerte del asociado podrá transmitirse a los derechohabientes, si éstos son asociados o socios o pueden adquirir esta condición antes de seis meses.

La ley intenta limitar las posibilidades de intervención del asociado en la gestión de la sociedad. Este tiene derecho a participar en la Asamblea general con voto, pero el conjunto de votos de los asociados no podrá ser superior al 20% de la totalidad de votos de los socios ³⁹.

El asociado no podrá ser nombrado miembro del CR, Comité de Recursos ni interventor de cuentas. No obstante puede existir en el CR un representante de los asociados con voz y sin voto ⁴⁰. En todo caso tendrán, como los socios, el derecho a ser informados de la marcha de la cooperativa.

De lo dicho hasta ahora se deduce que la entidad local podría integrarse sin ningún problema legal como asociado en una cooperativa, obviando de este modo las numerosas dudas que surgen por la entrada de aquélla como socio cooperativo ⁴¹. La restricción que tiene el asociado en materia de gestión y control de la sociedad tampoco representa mayor problema si tenemos en cuenta la imposibilidad de que un socio cooperativo sea mayoritario. En cualquier caso, los mismos argumentos que hemos utilizado anteriormente respecto a la capacidad real que tiene una entidad local para incidir en la voluntad de la cooperativa, sirven igualmente tanto si el ente público es socio como si entra de asociado.

Otra cuestión distinta es si el legislador de la normativa local está pensando en esta figura del asociado cuando introduce la cooperativa como forma indirecta de prestación de servicios. Si lo que se pretendía era que la entidad pública pudiera efectuar aportaciones financieras a las cooperativas con un cierto control de su gestión, que es en resumen la característica del asociado, no se tendría que haber regulado esta fórmula dentro de la prestación de servicios públicos. Como señala Lli-set ⁴² refiriéndose a la empresa de capital, la sociedad local de econo-

³⁹ En la ley vasca el límite se fija en 1/3 de los votos (Art. 10.2).

⁴⁰ La ley vasca en su breve referencia a este tema, parece que permite el nombramiento de asociados en el CR, con el límite de 1/3 de los votos (Art. 10.2).

⁴¹ SOSA WAGNER, F.: *op. cit.* págs. 151-152.

⁴² LLISSET, F.: *La actividad empresarial de los entes locales*. El Consultor. Madrid 1990. pág. 146.

mía mixta exige que la administración se constituya como accionariado gestor, ya que si aquella se convierte en un mero accionariado patrimonial el régimen jurídico que lo regule será el de los bienes o del patrimonio local.

VI. RESUMEN

En este trabajo se ha pretendido comentar de forma esquemática algunas de las cuestiones que surgen al intentar armonizar los principios y leyes cooperativos con la normativa de régimen local, en aras al desarrollo del precepto que figura en esta última de que puede constituirse una sociedad cooperativa en la que participe la administración local como forma indirecta de prestación de servicios o para el ejercicio de una actividad económica.

En principio, la limitación de entrada de una entidad local en cualquier tipo de cooperativa no resulta significativa. El carácter abierto de la clasificación y la posibilidad de configurar cooperativas mixtas diluyen cualquier tipo de problema. Además se ha de tener en cuenta que las posibles dificultades surgen por la condición de persona jurídica de la entidad local, y no porque ésta sea de carácter público.

Si bien es cierto como señala Sosa Wagner que la legislación cooperativa no ha tenido muy presente a las entidades locales en su articulado ⁴³, también debemos afirmar que la normativa de régimen local no ha sido sensible a las particularidades del régimen jurídico cooperativo para el desarrollo de la forma indirecta de gestión de servicios.

Por ejemplo, en las vías de acceso a la cooperativa por parte de la entidad local deberían haberse adaptado los conceptos. La suscripción

⁴³ Las referencias que existen sobre este tema hacen hincapié en la formación de cooperativas de usuarios de servicios públicos promovidas por la administración, que se asocian con ésta para la participación y control de dichos servicios. Por otra parte la normativa cooperativista también reserva a la Administración la actividad de fomento y promoción, que en algunos casos se concreta en puntos muy precisos. Así por ejemplo, las cooperativas de trabajo asociado y las de segundo grado que las agrupen gozarán de prioridad en caso de empate en los concursos y subastas de contratos de obras y servicios del Estado y demás entes públicos (Art. 156.3 LGC). Las cooperativas de viviendas tendrán derecho a la adquisición de terrenos de gestión pública por el sistema de adjudicación directa (Art. 156.4 LGC, Art. 130 LCC). Las sociedades cooperativas andaluzas que contraten con la Administración gozarán de una reducción hasta el 25% en las fianzas que hubieran de constituir (Art. 102.8 LCA).

pública de acciones podría sustituirse por la admisión pública de socios, y la adquisición de participaciones de una cooperativa existente, por la solicitud de entrada y posterior admisión de la entidad local como socio cooperativo.

Respecto al régimen económico cooperativo se ha de tener en cuenta que las aportaciones de los socios al capital social son nominales, no negociables y sólo transmisibles en determinadas circunstancias. Una mayor aportación económica no da mayores derechos al socio que la realiza.

La legislación local cuando regula esta forma indirecta de gestión de servicios está pensando en la empresa mixta de capital. Por ello dispone que la aportación económica de la entidad local deberá ser suficiente para compartir la gestión de la sociedad o, como señala la ley municipal catalana, la representación del ente responderá a su cuota participativa (Art. 249.1 LMC).

No es así en la cooperativa. Pero la posibilidad de influencia de la Administración en la organización y funcionamiento de la cooperativa sin tener una participación mayoritaria será efectiva, sea por la interpretación que podemos hacer de la propia regulación cooperativa, sea por el peso real que ostentará la entidad local.

Mención especial debe hacerse de una adecuada elaboración de los Estatutos Sociales que permita armonizar determinadas dificultades que surgen con la entrada de la entidad local. Aspectos como la definición y valor de la actividad cooperativizada que realizará la Administración en la sociedad, la responsabilidad económica por las deudas sociales o la participación de ésta en los órganos sociales pueden quedar perfectamente regulados en los Estatutos de la cooperativa.

Con estas particularidades, parece viable la configuración de cooperativas con entidades locales como socios. Una cuestión distinta es si resultan ventajas evidentes respecto a otras formas indirectas de gestión de servicios y actividades económicas públicas.

La oferta de nuevos servicios y el desarrollo creciente de la actividad económica municipal demandan una diversidad de formas de prestación que permita elegir en cada caso y actividad o servicio de acuerdo con el principio de autoorganización de los entes locales.

Existe, por último, la posibilidad de entrada de la entidad local como asociado en una cooperativa, estableciéndose un vínculo de colabo-

ración con ésta para el desarrollo de sus fines o simplemente como soporte financiero de la sociedad, aunque en nuestra opinión no ofrece ventajas legales ni creemos que estuviera en el ánimo del legislador de régimen local.

ABREVIATURAS

Disposiciones locales

LBRL: Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. 7/1985, 2 de abril.

LMC: Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya 8/1987, de 15 de abril.

TRRL: Texto Refundido de Régimen Local, RDL 781/86, de 18 de abril.

RS: Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio 1955.

PRS: Proyecto de Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Disposiciones cooperativas

LGC: Ley General de Cooperativas, 3/1987, de 2 de abril.

LCPV: Ley de Cooperativas del País Vasco, 1/1982, de 11 de febrero.

LCC: Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña, 1/1992, de 10 de febrero. (Refunde la Ley 4/1983, de 9 de marzo con las modificaciones establecidas por la Ley 13/1991, de 1 de julio).

LCA: Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas, 2/1985, de 2 de mayo.

LCCV: Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, 11/1985, de 25 de octubre.

LCN: Ley Foral de Cooperativas de Navarra, 12/1989, de 3 de julio.