

CESIÓN DE EDIFICIOS PÚBLICOS A COOPERATIVAS

M^a José Vañó Vañó
Profesora de Derecho mercantil
Investigadora de IUDESCOOP.



CESIÓN DE EDIFICIOS PÚBLICOS A COOPERATIVAS

M^a José Vañó Vañó
Profesora de Derecho mercantil
Investigadora de IUDESCOOP¹.

I.	FORMAS JURÍDICAS DE CESIÓN.....	2
II.	DERECHO DE USO Y HABITACIÓN	7
2.1.	Concepto	7
2.2.	Características.....	9
2.3.	Extinción.....	12
III.	ARRENDAMIENTO	13
3.1.	Naturaleza jurídica.....	15
3.2.	Procedimientos para formalizar el arrendamiento de bienes inmuebles.....	16
3.2.1.	Concurso público	16
3.2.2.	Contratos menores.....	18
3.2.3.	Procedimiento negociado	20
3.2.4.	Adjudicación directa del arrendamiento	21
IV.	Colaboración institucional con participación en el capital.....	22
4.1.1.	Las entidades públicas como socias de cooperativas de viviendas.....	23
4.1.2.	Las cooperativas de servicios públicos.	24
4.1.3.	La participación de las entidades públicas como asociadas.....	25
4.1.4.	Entidades mixtas	27
V.	Colaboración contractual a través de la licitación o bien de adjudicación.....	28
5.1.	Cesión de edificaciones para su rehabilitación, adecuación y/o prestación de servicios en interés de los vecinos	30
5.3.	Arrendamiento operativo	31
5.4.	Adjudicación a sociedades de economía mixta.....	33

¹ Investigadora Principal del **Proyecto TED2021-129787B-I00**, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR, denominado COMUNIDADES DE AUTOCONSUMO CLAVE EN LA TRANSICION ENERGETICA (POWERCOOP).

RESUMEN

La adjudicación directa de edificios públicos a cooperativas y entidades sin ánimo de lucro representa una innovadora estrategia para gestionar el patrimonio público con un enfoque en el impacto social y la sostenibilidad. Este mecanismo, promovido por la Generalitat Valenciana a través de la EVHA, busca facilitar el acceso a la vivienda y fomentar proyectos comunitarios en línea con los principios de interés público. El proceso requiere equilibrar las herramientas del derecho privado y los límites del derecho público para garantizar una gestión eficiente y alineada con la normativa vigente.

La cesión de bienes públicos a cooperativas no solo responde a necesidades habitacionales, sino que también fomenta la rehabilitación de infraestructuras, la creación de comunidades de apoyo mutuo y el desarrollo de proyectos orientados a la sostenibilidad y la cohesión social. Este modelo destaca por su capacidad de combinar flexibilidad jurídica, adaptabilidad a contextos locales y un fuerte compromiso con los valores de solidaridad y participación ciudadana.

El artículo explora las diferentes fórmulas jurídicas disponibles para materializar estas cesiones, destacando las particularidades de figuras como el derecho de uso, el arrendamiento y las colaboraciones público-cooperativas, ofreciendo una perspectiva integral sobre las posibilidades y desafíos de este modelo innovador.

I. FORMAS JURÍDICAS DE CESIÓN

En respuesta a la necesidad trasladada por la EVHA, resulta prioritario diseñar procedimientos efectivos para la cesión de edificios propiedad de la Generalitat Valenciana a cooperativas y entidades sin ánimo de lucro, vinculadas a intereses sociales sólidos. Este enfoque busca maximizar el impacto social de la gestión patrimonial pública a través de fórmulas innovadoras y responsables.

Dentro de esta estrategia, es esencial diferenciar dos dimensiones clave: por un lado, las herramientas del derecho privado que permitan formalizar las cesiones; por otro, los

límites normativos impuestos por el derecho público, que condicionan la disponibilidad del patrimonio público para fines privados. Estas consideraciones deben alinearse con los principios que rigen la administración pública y garantizar que el patrimonio estatal sea administrado en beneficio del interés general.

En el marco de la normativa del sector público, el contrato administrativo emerge como un instrumento esencial para satisfacer objetivos de interés colectivo. Sin embargo, en la gestión del patrimonio público, la prioridad recae en asegurar una administración eficiente, preservando el valor y utilidad social del patrimonio. Este equilibrio es fundamental para avanzar en modelos de cesión que combinen viabilidad jurídica y sostenibilidad social, promoviendo el acceso a viviendas dignas a través de entidades cooperativas con un profundo compromiso con la comunidad.

La Disposición Adicional 2ª de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) de 2017 establece en su apartado 9º que, en el ámbito de las entidades locales, corresponde a los alcaldes y presidentes de las entidades locales la facultad para celebrar contratos privados, adjudicar concesiones sobre bienes de la corporación y adquirir bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial, siempre que el presupuesto base de licitación, conforme al artículo 100.1 de la LCSP 2017, no exceda del 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto ni supere los tres millones de euros. Asimismo, incluye la atribución para la enajenación del patrimonio, siempre que su valor no supere los mencionados porcentajes o cuantías.

Por otra parte, el apartado 10º de esta misma Disposición Adicional 2ª otorga al Pleno la responsabilidad de celebrar contratos privados, adjudicar concesiones sobre los bienes de la Corporación, adquirir bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial, así como enajenar el patrimonio cuando estas atribuciones no recaigan en el alcalde o presidente. Además, el Pleno tiene competencias exclusivas en relación con los bienes declarados de valor histórico o artístico, independientemente de su valoración económica.

El artículo 1.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) establece un marco normativo jerarquizado para el régimen de bienes de estas entidades, el cual se estructura como sigue:

- a) **Por la legislación básica del Estado en materia de Régimen Local**, que proporciona las directrices esenciales para la gestión patrimonial de las entidades locales en todo el territorio nacional.
- b) **Por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas**, con referencia a los preceptos contenidos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), (EDL 2003/108869), tal como lo establece la Disposición Final 2ª de dicha normativa. Esta ley se aplica como una base uniforme, garantizando coherencia y cumplimiento en la gestión del patrimonio público.
- c) **Por la legislación autonómica dictada dentro de las competencias propias de las Comunidades Autónomas**, que complementa las normativas estatales. Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se aplica la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (EDL 2010/101570), junto con la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana (EDL 2003/6355), que regulan de manera específica aspectos territoriales y patrimoniales.
- d) **En defecto de las legislaciones previamente mencionadas, se aplicará la legislación estatal no básica en materia de Régimen Local y bienes públicos**. Esto incluye disposiciones complementarias de la LPAP y el Reglamento General de esta ley, aprobado mediante el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto (EDL 2009/197296). Estas normas aseguran un respaldo normativo integral cuando no exista legislación autonómica o básica aplicable.
- e) **Por las Ordenanzas propias de cada entidad local**, que permiten a estas ajustar la gestión de su patrimonio a las particularidades y necesidades específicas de su ámbito territorial.
- f) **Supletoriamente, por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil**, asegurando que ningún aspecto de la gestión patrimonial quede sin regulación, incluso en casos excepcionales o imprevistos.

Adicionalmente, esta jerarquía normativa refuerza el principio de autonomía local, garantizando que las entidades locales puedan gestionar sus bienes de manera eficiente y ajustada a su realidad, mientras se preserva la coherencia jurídica con las normativas estatales y autonómicas aplicables. Este marco promueve un equilibrio entre la descentralización y la homogeneidad necesaria para la correcta administración del patrimonio público en un contexto de diversidad territorial.

La cesión gratuita de bienes se refiere a la disposición de bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones territoriales para su uso con fines de utilidad pública e interés social. Este mecanismo está regulado para la Administración General del Estado en los artículos 145 a 151 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que establecen las condiciones y límites bajo los cuales pueden realizarse estas cesiones, garantizando que redunden en beneficio de la comunidad.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la cesión, la Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Madrid nº 49/2017, de 15 de febrero, establece un criterio clave: para distinguir entre un contrato administrativo y una concesión demanial, debe prevalecer el análisis del interés público o finalidad pública que se pretende alcanzar. Es decir, la ocupación privativa de un bien de dominio público se considerará una concesión únicamente si prima el interés privado de la actividad sobre el servicio público.

Desde una perspectiva de derecho público, el término "cesión" tiene una naturaleza ambivalente. Implica la transferencia temporal del uso y disfrute de un bien, pero no conlleva la transmisión de la nuda propiedad. En este contexto, el bien cedido sigue siendo propiedad de la Administración, y el beneficiario de la cesión únicamente adquiere derechos limitados y condicionados al cumplimiento de los fines acordados.

El procedimiento de cesión de bienes patrimoniales está regulado específicamente en el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales. Este reglamento detalla los requisitos, procedimientos y controles necesarios para asegurar que la cesión cumpla con las finalidades públicas y que el bien cedido sea utilizado de manera adecuada y conforme a los intereses de la colectividad.

En términos técnico-jurídicos, la cesión se entiende como una figura intrínsecamente gratuita. Esto se debe a que, cuando existe una contraprestación económica, la operación se enmarca en la figura del arrendamiento y no en la cesión. En este sentido, la cesión gratuita se orienta a la transferencia temporal del uso y disfrute de un bien patrimonial, garantizando que el beneficiario lo utilice exclusivamente para fines de interés público o social, sin que medie una obligación pecuniaria directa a cambio².

Por otro lado, los artículos 84 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (RBEL) desarrollan modalidades específicas de aprovechamiento temporal de bienes patrimoniales, no como cesión gratuita, sino mediante figuras concesionales u otros contratos administrativos. Estas figuras permiten que la Administración transfiera la facultad de disposición y aprovechamiento del bien por un tiempo determinado a cambio de un canon o renta anual. Aunque conceptualmente distintas, estas concesiones son a menudo confundidas con la cesión, ya que ambas implican un uso temporal del bien. No obstante, la diferencia fundamental radica en la existencia o no de una contraprestación económica, siendo esta un requisito esencial en las concesiones.

Desde una perspectiva ius privatista, el derecho civil español también reconoce diversas fórmulas para ceder el uso de un edificio u otros bienes inmuebles, cada una con características específicas:

Derecho de uso: Este es un usufructo limitado que otorga al beneficiario el derecho a disfrutar de los frutos de un bien, en la medida en que sean necesarios para satisfacer las necesidades del usuario y su familia. Se regula en el artículo 524 del Código Civil y, aplicado en un contexto administrativo, se asemeja a la cesión gratuita, siempre que no haya contraprestación.

Derecho de habitación: Este derecho, regulado en el artículo 525 del Código Civil, otorga al titular la facultad de ocupar las habitaciones necesarias de una vivienda para él

² Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1986 en la cual se señala que la cesión gratuita no existe, cuando hay un arrendamiento y se debe abonar un alquiler por la utilización del bien.

y su familia. Es un derecho personalísimo, intransferible y no embargable, que tiene similitudes con el derecho de uso, pero se limita al ámbito residencial.

Arrendamiento: A diferencia de las anteriores, el arrendamiento se configura como un contrato oneroso mediante el cual se cede el uso de un bien a cambio de una renta fija. En el ámbito administrativo, el arrendamiento de bienes patrimoniales está regulado por normativas específicas, como el Real Decreto 1372/1986 y la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, donde se establecen condiciones y procedimientos que incluyen subastas y adjudicaciones.

En el ámbito de la gestión pública, es importante distinguir entre estas figuras, ya que la cesión gratuita tiene un propósito claramente social, siendo otorgada a entidades sin ánimo de lucro, asociaciones o administraciones para actividades de utilidad pública o interés general. Este tipo de cesión suele estar sujeta a requisitos adicionales, como la reversión del bien en caso de incumplimiento de los fines establecidos o falta de uso. Por su parte, las concesiones y arrendamientos responden a objetivos más amplios, incluyendo la generación de ingresos para la Administración o la explotación de recursos patrimoniales bajo condiciones específicas.

II. DERECHO DE USO Y HABITACIÓN

2.1. Concepto

El derecho de uso constituye una figura jurídica que, en esencia, es un tipo de usufructo limitado. Cuando se aplica a bienes de las Administraciones Públicas (AAPP), adquiere la forma de cesión en uso, permitiendo a un beneficiario disfrutar del bien en la medida necesaria para satisfacer sus necesidades específicas. Este derecho se encuentra regulado en el artículo 524 del Código Civil, que establece: "el uso da derecho a percibir de los frutos de la cosa ajena los que basten a las necesidades del usuario y de su familia, aunque ésta se aumente".

De manera complementaria, el derecho de habitación, que también deriva del derecho de uso, se circunscribe a bienes inmuebles destinados específicamente a la vivienda. Este derecho otorga al titular la facultad de ocupar las habitaciones necesarias de una vivienda para él y su familia. En ambos casos, el concepto de necesidad resulta clave, debiendo

analizarse las circunstancias concretas de cada situación y la posición social del titular. En cuanto al alcance de la familia, incluye a todas aquellas personas que convivan de manera habitual con el titular, incluso parientes.

El régimen jurídico de los derechos de uso y habitación se rige, en primer lugar, por el título constitutivo del derecho y, en su defecto, por las disposiciones contenidas en los artículos 523 a 529 del Código Civil. En última instancia, se aplicarán las normas relativas al usufructo siempre que no entren en contradicción con las mencionadas disposiciones, según el artículo 528 del Código Civil.

En el ámbito administrativo, la cesión de uso está sujeta a un marco normativo específico que la distingue de figuras como el arrendamiento. A diferencia de este último, la cesión de uso debe ser siempre gratuita, ya que, de lo contrario, se encuadraría como un contrato de arrendamiento.

La cesión, enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles patrimoniales debe ser comunicada a la Conselleria competente en materia de administración local. Además, si el valor del bien excede el 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación, será necesaria una autorización específica (artículos 70 del TRRL y 109 del RBEL).

Según el marco normativo, los bienes patrimoniales solo pueden cederse gratuitamente a:

- Entidades o instituciones públicas.
- Sociedades con capital mayoritario público.
- Instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que el uso del bien justifique fines que beneficien a los habitantes del término municipal.

Toda cesión gratuita debe realizarse conforme a lo establecido en los artículos 110 y siguientes del RBEL. Es imprescindible que el acto de cesión se justifique para una finalidad concreta y previamente definida, fijándose un plazo para su cumplimiento. En caso de incumplimiento o falta de uso, se producirá la reversión automática del bien al

patrimonio de la entidad cedente, tal como establece el artículo 186 de la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV).

La cesión de uso es una herramienta clave para que las AAPP promuevan fines de utilidad pública e interés social, como la provisión de servicios educativos, sanitarios, culturales o deportivos. Sin embargo, su uso está estrictamente regulado para evitar abusos y garantizar que los bienes patrimoniales sigan beneficiando al interés general. Por ello, las cesiones deben estar condicionadas a la realización de actividades concretas y supervisadas bajo parámetros que aseguren transparencia, eficiencia y cumplimiento de los fines previstos.

2.2. Características

El derecho de uso y el derecho de habitación son figuras jurídicas profundamente arraigadas en el Código Civil español, concebidas como instrumentos para garantizar el acceso al uso de bienes inmuebles, de manera limitada y ajustada a necesidades específicas. Ambos se configuran como derechos reales, lo que significa que están vinculados directamente a un bien inmueble y son oponibles frente a terceros. Esto les otorga una dimensión de protección jurídica considerable, al tiempo que definen con precisión las obligaciones y limitaciones de sus titulares.

En esencia, el derecho de uso permite a su titular disfrutar de los frutos de un bien ajeno en la medida necesaria para satisfacer las necesidades del usuario y de su familia, de conformidad con el artículo 524 del Código Civil. En términos prácticos, el titular no solo puede usar el bien, sino también obtener de él beneficios materiales, siempre que estos no excedan de lo estrictamente necesario. Por su parte, el derecho de habitación se restringe al uso de una vivienda, permitiendo al titular y a su familia ocupar las habitaciones necesarias para su residencia, configurándose como un derecho más específico y vinculado exclusivamente a inmuebles destinados a vivienda.

La limitación a las necesidades del titular y su familia constituye un elemento esencial de ambos derechos. Esto implica que su ejercicio debe ajustarse a las circunstancias personales y sociales del titular, así como a la composición de su unidad familiar. La normativa extiende este concepto de "familia" más allá de los vínculos estrictamente consanguíneos, abarcando a aquellas personas que conviven habitualmente con el titular, incluso si no son familiares directos. Este enfoque amplía el alcance social de estos derechos, adaptándolos a la realidad de las relaciones familiares y convivenciales.

Una característica destacada es el carácter personalísimo de estos derechos, lo que implica que no pueden ser cedidos, arrendados, traspasados, hipotecados ni embargados. Según el artículo 525 del Código Civil, estas restricciones garantizan que el beneficio del uso o habitación permanezca exclusivamente en manos del titular, salvaguardando la finalidad esencial del derecho: satisfacer necesidades específicas sin ánimo de lucro o especulación. Asimismo, su carácter inembargable, recogido en el artículo 605.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, refuerza su naturaleza de derecho fundamentalmente social y protector.

El ejercicio de estos derechos impone al titular ciertas responsabilidades. En virtud del artículo 497 del Código Civil, aplicable por analogía desde el régimen del usufructo, el titular debe cuidar el bien con la diligencia de un buen padre de familia, lo que implica mantenerlo en buen estado y realizar las reparaciones ordinarias necesarias para su conservación. Si bien el titular puede consumir todos los frutos del bien o utilizar completamente la vivienda, esto le obliga a asumir los gastos de conservación ordinaria y las contribuciones correspondientes, según lo establecido en el artículo 527 del Código Civil. Este equilibrio entre derechos y deberes asegura que el uso del bien no se traduzca en un deterioro irremediable ni en perjuicios para el propietario.

En cuanto a su duración, los derechos de uso y habitación tienen una naturaleza temporal, condicionada a las necesidades del titular o al plazo estipulado en el título constitutivo. La normativa establece múltiples causas de extinción, como el abuso grave del derecho, la muerte del titular, la pérdida del bien objeto del derecho, la renuncia del titular o el cumplimiento del plazo establecido. Estas disposiciones, recogidas en el artículo 529 del Código Civil y en otros preceptos relacionados, subrayan el carácter limitado y condicionado de estos derechos.

Desde una perspectiva económica, es relevante destacar que ambos derechos son gratuitos en su configuración básica, lo que significa que el titular no paga por el uso del bien. Sin embargo, la normativa contempla que el titular debe contribuir al mantenimiento del bien en proporción a su aprovechamiento. Por ejemplo, si el titular consume todos los frutos o habita completamente la vivienda, está obligado a cubrir los gastos de conservación y las contribuciones. Si solo utiliza una parte del bien, esta obligación puede reducirse o incluso desaparecer, siempre que la parte restante sea suficiente para cubrir dichos costos.

El derecho de uso y habitación también tiene aplicaciones prácticas en el ámbito de la administración pública, donde pueden configurarse como cesiones en uso para proyectos de interés social. En este contexto, estos derechos se otorgan para fines específicos, como programas de vivienda social, instalaciones educativas o proyectos comunitarios, bajo estrictas condiciones y con la posibilidad de reversión si el uso acordado no se cumple.

Así pues, los derechos de uso y habitación representan un equilibrio entre la satisfacción de necesidades básicas y la protección de los derechos del propietario. Su configuración jurídica, que combina elementos de flexibilidad y rigor normativo, les permite adaptarse a diferentes contextos sociales y económicos, garantizando que cumplan su función principal sin generar abusos ni perjuicios. Estas figuras destacan como herramientas

jurídicas de gran utilidad en la promoción de valores como la solidaridad, el acceso equitativo a recursos esenciales y la preservación del patrimonio.

2.3. Extinción

Los derechos de uso y habitación, como derechos reales limitados, comparten con el usufructo varias de sus características, incluida la forma en que se extinguen. Esto significa que, además de las causas específicas previstas en el título constitutivo del derecho, se aplican las disposiciones generales relativas al usufructo, adaptadas a las particularidades de estos derechos. El artículo 529 del Código Civil refuerza esta conexión al establecer que los derechos de uso y habitación se extinguen no solo por las causas comunes al usufructo, sino también por razones específicas como el abuso grave de la cosa o del derecho de habitación, lo que subraya su naturaleza condicionada y su carácter eminentemente protector.

Con base en el artículo 513 del Código Civil, las causas de extinción de los derechos de uso y habitación son las siguientes:

- Por muerte del usuario o habitacionista: Al ser derechos personalísimos, se extinguen con el fallecimiento de su titular, dado que no son transmisibles ni heredables. Esto preserva su carácter de derechos limitados al beneficiario original y su núcleo familiar directo.
- Por expirar el plazo por el que se constituyó o por el cumplimiento de una condición resolutoria consignada en el título constitutivo: Si el derecho fue otorgado por un tiempo determinado o bajo una condición específica, su cumplimiento o finalización implica la extinción del derecho.
- Por la reunión del uso o habitación con la propiedad en una misma persona: Cuando el titular del derecho de uso o habitación adquiere la plena propiedad del bien, ambos derechos se consolidan y el derecho limitado deja de existir, ya que pierde su razón de ser.
- Por la renuncia del usuario: El titular puede decidir renunciar voluntariamente al derecho, extinguiéndolo de manera efectiva. Esta renuncia debe ser expresa y

cumplir con los requisitos formales establecidos para garantizar su validez jurídica.

- Por la pérdida total de la cosa objeto del uso o habitación: Si el bien inmueble sobre el que recaen los derechos queda destruido o inutilizado de manera irreversible, el derecho queda extinguido, ya que pierde su objeto material.
- Por la resolución del derecho del constituyente: Si el derecho original que dio lugar a la constitución del uso o habitación se extingue, los derechos derivados también quedan automáticamente anulados.
- Por prescripción: El no ejercicio prolongado del derecho durante el tiempo establecido por la ley puede dar lugar a su extinción por prescripción, conforme a los principios generales aplicables a los derechos reales.

Además de estas causas generales, es importante destacar que el abuso grave por parte del titular constituye una causa adicional de extinción específica de estos derechos, como lo menciona el artículo 529 del Código Civil. El concepto de "abuso grave" implica un uso negligente, excesivo o contrario a los fines establecidos en el título constitutivo, que comprometa el valor, estado o utilidad del bien, ya sea por deterioro físico o por incumplimiento de los fines previstos.

En cuanto al procedimiento, es esencial que la extinción de estos derechos quede documentada y formalizada en los registros correspondientes, especialmente cuando se trata de bienes inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad. Esto asegura la claridad jurídica sobre el estado del bien y previene conflictos legales futuros.

III. ARRENDAMIENTO

El arrendamiento es una figura ampliamente utilizada para la gestión y aprovechamiento de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas (AAPP), especialmente en el ámbito local. Según el artículo 187.2 de la Ley 20/2006, “los contratos que suscriban los entes locales y los organismos y las entidades vinculados o dependientes se registrarán por la legislación general de contratos de las administraciones públicas, con las peculiaridades establecidas en la legislación general de régimen local y en esta Ley”. Esto

subraya que, aunque el arrendamiento sigue los principios generales de la contratación pública, también se adapta a las especificidades de las normativas locales y sectoriales.

El arrendamiento se define como una cesión onerosa, en la que la Administración Pública pone a disposición de una tercera parte el uso y disfrute de un bien patrimonial a cambio de un precio cierto y por un tiempo determinado. Este carácter oneroso lo diferencia de otras figuras, como la cesión gratuita o el derecho de uso. Su habitualidad en la gestión patrimonial responde a su flexibilidad para generar ingresos y regular el aprovechamiento de los bienes públicos, garantizando al mismo tiempo que estos sigan cumpliendo funciones de interés general.

En cuanto a su regulación, el artículo 4.1.b de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) excluye los contratos de arrendamiento del ámbito de aplicación de la normativa general de contratación pública, al considerarlos contratos privados. Por lo tanto, su marco normativo se encuentra principalmente en las leyes de patrimonio y las regulaciones específicas aplicables a las entidades locales y autonómicas.

La regulación del arrendamiento de bienes patrimoniales en el ámbito local presenta una notable dispersión normativa. Por un lado, el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba 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 Locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de contratación de las Entidades Locales”. Este reglamento introduce requisitos específicos, como la obligatoriedad de realizar una subasta cuando la duración del arrendamiento supere los cinco años o cuando el precio estipulado exceda el 5% de los recursos ordinarios del presupuesto (artículo 92.1). Por otro lado, se aplican normativas generales como la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y normativas autonómicas, como la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV).

El Capítulo III del Título V de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, desarrolla el marco específico del arrendamiento de inmuebles de las AAPP, regulando aspectos clave entre los artículos 122 y 128. Estos

preceptos, aunque se aplican principalmente a la Administración General del Estado (AGE), poseen carácter supletorio en lo que respecta a la legislación local y autonómica. Esto permite que, en ausencia de normativas específicas, estas disposiciones se utilicen como referencia en la regulación del arrendamiento de bienes patrimoniales.

Por último, el arrendamiento como figura contractual se inserta en un contexto normativo amplio que incluye la Ley 33/2003, relativa al patrimonio público, la Ley 9/2017, del Contrato del Sector Público (LCSP), y regulaciones específicas de las comunidades autónomas. Esta interconexión normativa garantiza que el arrendamiento se gestione bajo principios de transparencia, concurrencia y eficiencia, adaptándose a las necesidades específicas de cada entidad y territorio.

3.1. Naturaleza jurídica

El régimen jurídico que regula el arrendamiento de bienes inmuebles por entidades locales se caracteriza por su naturaleza de contratos privados de la administración, a pesar de ser gestionados por entes públicos. Este carácter híbrido implica que, aunque se celebren por entidades locales, no se someten directamente a todas las disposiciones de la legislación de contratación pública, sino que adoptan un enfoque diferenciado en función de su preparación, adjudicación y ejecución.

En ausencia de normas específicas aplicables al contrato, se recurre a la legislación general en materia de contratación pública y a sus disposiciones de desarrollo. Esta normativa actúa como un marco de referencia para garantizar principios básicos como la transparencia, la concurrencia y la eficiencia en la preparación y adjudicación de estos contratos. No obstante, su aplicación se adapta a las particularidades de los contratos privados, asegurando la flexibilidad necesaria para gestionar adecuadamente los bienes patrimoniales.

Por otro lado, la regulación específica del contrato de arrendamiento dependerá también de la naturaleza jurídica del sujeto contratante. Cuando el arrendador sea una entidad local, se aplicarán tanto las normativas administrativas de carácter general como las de derecho privado que correspondan a su tipo de personalidad jurídica. Esto puede incluir

disposiciones de la legislación civil o mercantil, dependiendo del tipo de actividad que implique el contrato y del régimen jurídico del bien arrendado.

En este contexto, la naturaleza de los bienes objeto del contrato es un factor determinante. Si bien los bienes patrimoniales de las entidades locales están sujetos a normativas específicas en cuanto a su gestión, su arrendamiento debe preservar el interés público y ajustarse a los principios de buena administración. Por esta razón, en casos en que el arrendamiento tenga características atípicas o implique complejidades adicionales, pueden introducirse condiciones específicas en los pliegos de cláusulas administrativas que acompañan al contrato.

3.2.Procedimientos para formalizar el arrendamiento de bienes inmuebles

3.2.1. Concurso público

La Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, regula el arrendamiento de bienes inmuebles por parte de la Generalitat, estableciendo un marco normativo claro que combina los principios de eficiencia, transparencia y flexibilidad para satisfacer los fines públicos. Según el artículo 49, la Generalitat puede arrendar bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, estableciendo como regla general la contratación mediante concurso público. Este procedimiento debe ser justificado por el departamento interesado, que elabora los pliegos de características particulares adaptados a los pliegos generales aprobados por la Conselleria competente en patrimonio.

Sin embargo, la normativa contempla excepciones que permiten recurrir a la contratación directa, previa justificación documentada de las circunstancias específicas. Estas situaciones incluyen:

- a) Declaración de concurso desierto.
- b) Reconocimiento de la urgencia del arrendamiento.
- c) Escasez de oferta en el mercado inmobiliario local.

- d) Peculiaridad del servicio o necesidad que se debe satisfacer.
- e) Singularidad del bien objeto del arrendamiento.
- f) Casos en los que la renta anual no exceda de 50.000 euros y el plazo contractual obligatorio para la Generalitat sea igual o inferior a dos años.
- g) Colindancia con inmuebles ya propiedad de la Generalitat o sobre los que esta ostente algún derecho.
- h) Cuando el propietario del inmueble sea otra administración pública o una persona de derecho público o privado perteneciente al sector público.

En cualquiera de estas circunstancias, el departamento interesado debe acompañar un informe detallado que justifique la contratación directa y demostrar que, siempre que sea posible, se ha consultado un mínimo de tres ofertas para garantizar un grado razonable de concurrencia.

El derecho arrendaticio se asignará al departamento u organismo que utilizará el inmueble, que asumirá las obligaciones legales del arrendatario y adoptará las medidas necesarias para conservar el bien en condiciones adecuadas para el cumplimiento de su función. La firma del contrato implica automáticamente la adscripción del inmueble al departamento solicitante, y la Conselleria competente en materia de patrimonio supervisará tanto su uso como las posibles modificaciones en la adscripción o el destino del inmueble.

Cuando un inmueble arrendado deje de ser necesario para el departamento que lo ocupa, este deberá comunicarlo a la Conselleria competente en patrimonio. La Conselleria ofrecerá el inmueble a otros departamentos y, de no encontrarse una nueva asignación, procederá a la resolución del contrato. Sin embargo, si no se resuelve el contrato, el departamento originalmente adscrito al inmueble seguirá asumiendo los gastos derivados del arrendamiento hasta el final del ejercicio económico, salvo que se produzca una nueva adscripción antes de este plazo.

La normativa establece además la distribución de competencias para los contratos de arrendamiento. Si la renta anual excede de 50.000 euros y el plazo contractual supera los dos años, el titular de la Conselleria competente en patrimonio es quien debe autorizar el contrato. En los demás casos, esta competencia recae en el director general de Patrimonio, siempre a propuesta justificada del departamento interesado.

Asimismo, los contratos de arrendamiento con opción de compra, los arrendamientos financieros y otros contratos mixtos que involucren la adquisición de inmuebles son competencia del titular de la Conselleria competente en patrimonio. En estos casos, debe informarse al Gobierno Valenciano de las decisiones adoptadas, garantizando un control adicional sobre este tipo de contratos más complejos.

Esta regulación ofrece un equilibrio entre la rigidez necesaria para asegurar la transparencia y la flexibilidad para adaptarse a situaciones específicas. Permite a la Generalitat optimizar la utilización de bienes inmuebles para sus fines públicos, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de principios de buena gestión y responsabilidad patrimonial.

3.2.2. Contratos menores

La posibilidad de aplicar las reglas de los contratos menores al contrato de arrendamiento ha generado un amplio debate en el ámbito de la contratación pública en España. Esta controversia surge porque, aunque los contratos menores están diseñados para simplificar procedimientos en ciertos casos, su aplicación al arrendamiento presenta retos específicos debido a la naturaleza jurídica y particularidades de este tipo de contrato.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha abordado esta cuestión en varias resoluciones, subrayando que los contratos menores son una categoría especial regulada para agilizar ciertos trámites en la contratación pública. En su Informe 38/05, de 26 de octubre, se destaca que esta modalidad elimina ciertos requisitos para contratos de pequeña cuantía relacionados con obras, suministros y servicios. Sin embargo, esto no exime a las administraciones de cumplir con los principios de eficiencia, transparencia y adecuación del gasto público.

Según el artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), se consideran contratos menores aquellos cuyo valor estimado no supere los 40.000 euros para obras y los 15.000 euros para suministros o servicios. Esto incluye un límite económico claro, aunque la normativa también introduce salvaguardas para evitar abusos en su aplicación. Entre estas medidas destaca la obligación de emitir un informe motivado del órgano de contratación que justifique la necesidad del contrato y que garantice que no se ha fragmentado indebidamente su objeto para eludir los umbrales establecidos.

Para formalizar un contrato menor, la aprobación del gasto es un requisito indispensable, al que se suma la incorporación al expediente de la factura correspondiente, cumpliendo con las normas de desarrollo de la LCSP. Estas disposiciones buscan garantizar que, aunque simplificados, estos contratos cumplan con los principios básicos de la contratación pública, evitando irregularidades o falta de control en el gasto.

En el caso de los arrendamientos, surge una dificultad adicional: su consideración como contratos privados en virtud del artículo 4.1.b de la LCSP. Esto significa que, aunque están sometidos a normas patrimoniales específicas, no siempre se alinean perfectamente con las disposiciones diseñadas para contratos menores. Este desajuste normativo plantea dudas sobre si el legislador tuvo en mente la inclusión de arrendamientos dentro del ámbito de los contratos menores, especialmente considerando que estos últimos se enfocan principalmente en obras, suministros y servicios.

La aplicación de las reglas de los contratos menores al arrendamiento puede, no obstante, justificarse en ciertos casos específicos, siempre que el valor del contrato y su duración se ajusten a los límites establecidos y que se justifique de manera adecuada la necesidad de simplificar el procedimiento. No obstante, debe prestarse especial atención a evitar la fragmentación del objeto contractual para eludir los umbrales establecidos, ya que esto contraviene expresamente las disposiciones de la LCSP.

En conclusión, la aplicación de las reglas de los contratos menores al arrendamiento puede representar una solución viable en casos excepcionales, pero su utilización debe estar respaldada por una justificación rigurosa y respetar los principios de transparencia y eficiencia. Además, dada la naturaleza híbrida del arrendamiento como contrato privado

de la administración, sería deseable una clarificación normativa que despeje las dudas sobre la aplicabilidad directa de este régimen a los contratos de arrendamiento en la esfera pública.

3.2.3. Procedimiento negociado

El artículo 166 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) regula los procedimientos con negociación, una modalidad de contratación que permite a los órganos de contratación ajustar las condiciones de los contratos mediante un proceso de diálogo con uno o varios candidatos. Este procedimiento se aplica en aquellos casos en los que la naturaleza del contrato, su complejidad o las características del mercado justifican la necesidad de una mayor flexibilidad y adaptación en las condiciones contractuales.

La adjudicación del contrato recaerá en el licitador elegido por el órgano de contratación, siempre que esta decisión esté debidamente justificada. La elección del adjudicatario debe basarse en los resultados de la negociación y en el cumplimiento de los criterios establecidos previamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

En estos procedimientos, los aspectos económicos y técnicos son elementos centrales que se deben negociar y establecer claramente en los pliegos de cláusulas administrativas. Estos documentos incluyen, entre otros:

- La descripción detallada de las necesidades del órgano de contratación.
- Las características y requisitos mínimos que deben cumplir los suministros, las obras o los servicios objeto del contrato.
- Los elementos que serán objeto de negociación.
- Los criterios de adjudicación, que deben estar claramente definidos para garantizar la objetividad y transparencia en el proceso.

El procedimiento de negociación debe diseñarse de manera que garantice la máxima transparencia, evitando cualquier tipo de favoritismo o discriminación entre los licitadores. Esto incluye la publicidad del procedimiento, que asegura que todos los operadores económicos interesados tengan acceso a la misma información y puedan

competir en igualdad de condiciones. Asimismo, los órganos de contratación deben garantizar que los requisitos mínimos del contrato y los elementos que se negocien estén claramente establecidos desde el inicio del procedimiento, para evitar modificaciones significativas que puedan distorsionar la competencia o afectar los intereses públicos.

La información facilitada por los órganos de contratación es un elemento crucial en este procedimiento. Esta debe ser suficientemente precisa y detallada para que los operadores económicos puedan comprender la naturaleza y alcance de la contratación, así como los requisitos necesarios para participar. Esto incluye detalles sobre los objetivos del contrato, los plazos previstos, los criterios de evaluación y cualquier otro aspecto relevante que permita a las empresas decidir si desean presentar su oferta y participar en la negociación.

El procedimiento con negociación es, por tanto, una herramienta flexible que permite adaptar los contratos a las necesidades concretas del órgano contratante y a las condiciones del mercado. Sin embargo, su éxito depende de la estricta observancia de los principios de transparencia, igualdad de trato y concurrencia, que son fundamentales para garantizar la eficacia y la legitimidad del proceso. Este enfoque busca equilibrar la flexibilidad necesaria en contratos complejos con la protección de los intereses públicos y la promoción de una competencia justa entre los licitadores.

3.2.4. Adjudicación directa del arrendamiento

El marco normativo que regula el arrendamiento de inmuebles en el ámbito del patrimonio público establece procedimientos claros y exigencias específicas para garantizar la transparencia, la eficiencia y el adecuado uso de los recursos públicos. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 106.1 y 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), el procedimiento para el arrendamiento de bienes inmuebles debe observar lo establecido en el artículo 124 de la misma ley. Este precepto señala que, como regla general, los arrendamientos deben concertarse mediante concurso público o a través del procedimiento de licitación restringida, regulado en el apartado 4 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la LPAP.

Sin embargo, el legislador reconoce la posibilidad de recurrir a la contratación directa en ciertos supuestos excepcionales, siempre que estas circunstancias estén debidamente justificadas en el expediente de adjudicación. Entre estas circunstancias se incluyen:

- Las peculiaridades de la necesidad a satisfacer, que puedan requerir condiciones específicas.
- Las condiciones del mercado inmobiliario que limiten la oferta disponible.
- La urgencia de la contratación, derivada de acontecimientos imprevisibles.
- La especial idoneidad del bien para cumplir con los fines establecidos.

Estas excepciones buscan dotar de flexibilidad al procedimiento en casos en los que el concurso público o la licitación restringida puedan resultar inviables o inadecuados, siempre asegurando que la decisión esté fundamentada y documentada.

En el ámbito de las entidades locales, el artículo 92 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, regula con detalle el arrendamiento y otras formas de cesión de uso de bienes patrimoniales. Este artículo establece que estos procedimientos deben regirse por la normativa específica de contratación aplicable a las entidades locales, asegurando que los principios de concurrencia y publicidad sean respetados.

El reglamento introduce condiciones adicionales para los arrendamientos en función de su duración y precio. Así, será necesaria la realización de una subasta cuando:

- La duración de la cesión sea superior a cinco años.
- El precio estipulado exceda del 5% de los recursos ordinarios del presupuesto de la entidad.

Asimismo, el usuario deberá abonar un canon no inferior al 6% del valor en venta de los bienes, lo que asegura que el arrendamiento sea económicamente favorable para la administración.

IV. COLABORACIÓN INSTITUCIONAL CON PARTICIPACIÓN EN EL CAPITAL

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

La Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana (LCCV) contempla expresamente la posibilidad de que los entes públicos se integren como socios cooperadores en cooperativas de viviendas, siempre que estas entidades necesiten proporcionar alojamiento a personas dependientes de ellas por razones vinculadas a su trabajo o función, en el entorno de una promoción cooperativa. Esta disposición, recogida en el artículo 91.2 de la LCCV, subraya el carácter flexible y colaborativo del modelo cooperativo, que puede adaptarse a las necesidades específicas de los entes públicos en relación con la provisión de viviendas.

Al incorporarse a una cooperativa de viviendas, la entidad pública adquiere la condición de socio cooperador, lo que implica que estará sujeta a los derechos y deberes propios de esta figura. Esto significa que, al igual que los demás socios, la entidad pública participa en la actividad de la cooperativa de manera proporcional a los fines para los que se integra. Sus derechos pueden incluir, entre otros, la participación en la toma de decisiones mediante su voto en las asambleas, y el disfrute de los servicios que ofrece la cooperativa, como la provisión de viviendas para sus empleados o dependientes.

Desde el punto de vista de las obligaciones, la entidad pública debe cumplir con las aportaciones al capital social que se exijan, así como con cualquier otra responsabilidad que los estatutos de la cooperativa determinen para los socios cooperadores. En este contexto, la integración de un ente público en una cooperativa no solo refuerza la viabilidad económica y social del proyecto cooperativo, sino que también aporta legitimidad institucional y estabilidad al modelo de gestión.

Esta posibilidad abre la puerta a modelos innovadores de colaboración público-cooperativa, que combinan los valores del cooperativismo —solidaridad, democracia y sostenibilidad— con el compromiso de los entes públicos para garantizar el acceso a viviendas dignas. Además, contribuye a diversificar los instrumentos de política pública en el ámbito habitacional, especialmente en situaciones donde se requiere una solución específica para colectivos vinculados funcionalmente a las Administraciones Públicas. Las entidades públicas como socias de cooperativas de integración social.

En el caso de las cooperativas de integración social, integradas mayoritariamente por personas con discapacidad, se podrán constituir como CTA si objetivo es organizar, canalizar y promover el trabajo de sus socios; o bien como de consumo para proveerles de bienes y servicios de consumo general o específico (art. 98 LCCV).

También se podrán constituir como cooperativa integral, 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. La entidad pública asume en este caso la condición de socio cooperador, al participar en la actividad cooperativa.

4.1.2. Las cooperativas de servicios públicos.

La regulación de las cooperativas de servicios públicos en la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana (LCCV), recogida en el artículo 99, establece un marco normativo particular que permite a la Generalitat Valenciana y a las corporaciones locales prestar servicios públicos de manera directa mediante la constitución de estas entidades cooperativas. La ley permite que estas cooperativas sean gestionadas conjuntamente por las entidades públicas promotoras y los usuarios de los servicios, quienes participan como socios.

La normativa excluye expresamente que estas cooperativas puedan gestionar servicios que impliquen el ejercicio de autoridad pública, manteniendo esta prerrogativa como una competencia exclusiva de las Administraciones Públicas. Esto incluye funciones relacionadas con la seguridad, la justicia, o cualquier otro ámbito que requiera decisiones vinculantes o ejecutivas inherentes a la autoridad pública. No obstante, la normativa permite que las entidades públicas conserven el control sobre las condiciones de prestación de los servicios ofrecidos por la cooperativa, asegurando que estos cumplan con los estándares de calidad y los objetivos de interés público establecidos.

Aunque el artículo 99 de la LCCV regula esta figura de manera sucinta, se observa un enfoque restrictivo en su concepción, dado que se exige la presencia simultánea de entidades públicas y usuarios como socios en la cooperativa. Esto limita el alcance de

estas cooperativas a modelos de gestión en los que exista una interacción directa entre la Administración y la ciudadanía, lo cual refuerza el carácter participativo de este tipo de entidades, pero puede restringir su aplicación en contextos donde no sea viable la integración activa de los usuarios.

La constitución de cooperativas de servicios públicos representa un modelo innovador de gestión compartida, combinando las capacidades institucionales de las Administraciones Públicas con la participación directa de los beneficiarios. Este modelo puede ser especialmente útil en áreas como la gestión de instalaciones deportivas, culturales, educativas o de servicios sociales, donde la colaboración entre usuarios y entidades públicas puede mejorar la eficiencia y adaptar los servicios a las necesidades reales de la población.

4.1.3. La participación de las entidades públicas como asociadas

La figura de las personas asociadas en las cooperativas, regulada en el artículo 28 de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana (LCCV), permite la incorporación de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que contribuyen al capital social de la cooperativa sin participar directamente en la actividad cooperativa. Esto las diferencia de los socios cooperativos activos y las posiciona como colaboradoras en términos de financiación y, en algunos casos, en roles complementarios.

En este contexto, la inclusión de entidades públicas como asociadas es una posibilidad interesante que permite diversificar los modelos de colaboración público-cooperativa. Estas son algunas formas en las que podría materializarse:

- Cooperativa de trabajo asociado con entidad pública como asociada: Una entidad pública, aunque no sea trabajadora de la cooperativa, puede contribuir al capital social y desempeñar otros roles, como ser proveedora o cliente de la cooperativa. Esta participación fortalece la estructura financiera y operativa de la cooperativa sin implicar una actividad directa en su día a día.
- Cooperativa de usuarios de servicios con entidad pública asociada: En este modelo, la entidad pública puede integrarse como asociada, aportando capital y

suministrando bienes o servicios a los cooperativistas. Esto es viable porque la actividad cooperativa se centra en el consumo, y la entidad pública actúa como facilitadora o proveedora de los servicios que consumen los socios.

- Cooperativa integral con socios productores y consumidores: Las cooperativas integrales, que combinan actividades de producción y consumo, también pueden incluir a entidades públicas como asociadas. Sin embargo, si la entidad pública cumple los requisitos para ser socia colaboradora, no podrá ser asociada, ya que estas categorías son excluyentes según la LCCV.

En cuanto a los derechos de las personas asociadas, el artículo 28 de la LCCV establece un marco normativo específico que delimita su participación en la cooperativa:

a. Aportaciones al capital social: Las personas asociadas no pueden ser obligadas a realizar nuevas aportaciones al capital social de la cooperativa una vez formalizada su incorporación.

b. Participación en la actividad cooperativa: No forman parte de la actividad cooperativa ni, en consecuencia, de los resultados económicos derivados de esta, salvo en los casos previstos en el apartado e).

c. Derecho de voto: Las personas asociadas solo tendrán derecho de voto si así lo establecen los estatutos de la cooperativa. En ningún caso podrán tener más del 25% de los votos presentes o representados en una asamblea, preservando el principio democrático de las cooperativas.

d. Participación en el consejo rector: Si los estatutos lo permiten, las personas asociadas podrán ser miembros del consejo rector, pero su representación estará limitada a un máximo del 33% de los puestos en dicho órgano.

e. Participación en los resultados: Las personas asociadas pueden recibir intereses por sus aportaciones al capital social en las mismas condiciones que los titulares de aportaciones voluntarias. Además, si los estatutos lo prevén, podrán participar en los resultados de la actividad cooperativa, pero con un límite del 45% de dichos resultados.

4.1.4. Entidades mixtas

La Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana otorga a las entidades locales un margen significativo para desempeñar un papel activo en la creación y prestación de servicios públicos, así como en la realización de actividades económicas que consideren necesarias para atender las demandas de sus ciudadanos, según lo dispuesto en los artículos 196 y 197. Esta capacidad incluye no solo la gestión directa de servicios públicos, sino también la posibilidad de participar en iniciativas colaborativas con actores privados o en modelos cooperativos.

La legislación cooperativa, por su parte, habilita a las entidades públicas locales para integrarse como socios de cooperativas, tanto en la prestación de servicios públicos como en el desarrollo de iniciativas económicas. Según el artículo 104.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRRL), estas entidades pueden constituir o participar en sociedades mercantiles o cooperativas con el objetivo de gestionar servicios públicos de manera indirecta. Este enfoque fomenta la colaboración público-privada y el aprovechamiento de las ventajas del modelo cooperativo, como la flexibilidad, la proximidad al usuario y la participación ciudadana.

El artículo 85.2 b de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) refuerza esta posibilidad al establecer que la gestión de los servicios públicos locales debe llevarse a cabo de manera sostenible y eficiente, recurriendo a la gestión indirecta a través de las modalidades previstas en la normativa sobre contratación pública. La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) 9/2017, en este contexto, introduce herramientas como las sociedades de economía mixta, reguladas en su artículo 28 y en disposiciones adicionales como la 22ª y la 43ª, permitiendo la colaboración entre entidades públicas y privadas bajo estructuras jurídicas mixtas.

En este marco, es factible la existencia de cooperativas mixtas en las que participen tanto entidades públicas locales como otros socios privados. Asimismo, pueden configurarse sociedades mercantiles mixtas en las que las cooperativas y las entidades públicas colaboren en la prestación de servicios. Las entidades públicas pueden integrarse en cooperativas tanto como socios en cooperativas de primer grado, orientadas a una

actividad específica, como en cooperativas de segundo grado, que agrupan a varias cooperativas para coordinar sus actividades. Sin embargo, estas participaciones están limitadas al ámbito de la gestión indirecta de servicios públicos, ya que la gestión directa queda reservada a la administración pública.

Es relevante considerar algunas limitaciones específicas:

- Restricciones económicas: Durante la vigencia de un plan económico-financiero o de ajuste, las entidades locales no pueden constituir ni participar en ningún tipo de entidad, incluidas cooperativas o sociedades mercantiles, para garantizar la estabilidad presupuestaria.
- Normas de contratación pública: Si la participación de la entidad pública en una sociedad mixta o cooperativa responde a un motivo que podría gestionarse mediante contratación pública, deben respetarse estrictamente las normas aplicables a la selección del socio privado. Esto incluye la igualdad de trato entre todos los interesados, evitando cualquier tipo de discriminación o trato preferente.

Además, en el contexto valenciano, la legislación cooperativa podría experimentar modificaciones en el futuro, lo que podría impactar en la capacidad de las entidades públicas para integrarse en cooperativas orientadas a la prestación de servicios públicos. Por tanto, es esencial monitorizar las reformas normativas para garantizar que cualquier iniciativa cooperativa cumpla con la legislación vigente.

V. COLABORACIÓN CONTRACTUAL A TRAVÉS DE LA LICITACIÓN O BIEN DE ADJUDICACIÓN

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) establece un marco normativo que permite a las Administraciones Públicas ejecutar obras públicas a través de diversas modalidades organizativas, incluidas la colaboración con empresarios particulares y la autoorganización mediante medios propios o sistemas de cooperación pública, ya sea vertical o horizontal, según lo regulado en los artículos 30, 31 y 32 de la ley. La ejecución directa de las obras puede realizarse por los medios propios y servicios técnicos de las Administraciones Públicas, lo que incluye el uso de personal, maquinaria, infraestructura o entidades públicas especializadas que actúan exclusivamente para la administración

contratante. Este modelo se utiliza cuando resulta más eficiente o cuando la naturaleza del proyecto requiere un control exhaustivo que justifique la intervención directa de la administración.

La cooperación pública se organiza en dos niveles: vertical y horizontal. La cooperación vertical permite la colaboración entre administraciones de diferentes niveles, como la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. A través de este modelo, una administración de rango superior puede delegar la ejecución de obras en una administración de rango inferior, o viceversa, manteniendo siempre la eficiencia y coordinación administrativa. Por otro lado, la cooperación horizontal se da entre administraciones del mismo nivel, como entre municipios o comunidades autónomas, facilitando la ejecución conjunta de proyectos mediante acuerdos de colaboración que permiten compartir recursos y responsabilidades, optimizando la ejecución de las obras públicas.

La LCSP también habilita la colaboración con empresarios particulares para la ejecución de obras, a través de contratos de obra pública, concesiones o la participación en sociedades de economía mixta. Estas modalidades combinan la experiencia técnica y la capacidad del sector privado con los recursos y objetivos públicos, asegurando una ejecución más eficiente y sostenible. En cualquiera de estas modalidades, las actuaciones deben cumplir con los principios de eficiencia, transparencia, igualdad de trato y libre competencia. La administración debe justificar la elección del modelo de ejecución mediante un análisis que contemple criterios económicos, técnicos y sociales, demostrando que la modalidad seleccionada es la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas.

El uso de sistemas cooperativos públicos, ya sean verticales, horizontales o en colaboración con el sector privado, permite a las Administraciones Públicas aprovechar sinergias, reducir costos y garantizar que la ejecución de las obras se adapte a las particularidades del proyecto. Al mismo tiempo, estos sistemas fomentan la participación activa de diferentes actores en la gestión pública, fortaleciendo la cohesión territorial y la corresponsabilidad entre las administraciones y los sectores implicados. La LCSP, a

través de este marco, promueve una gestión flexible y eficiente de las obras públicas, optimizando los recursos y asegurando el cumplimiento de los objetivos públicos..

5.1.Cesión de edificaciones para su rehabilitación, adecuación y/o prestación de servicios en interés de los vecinos

Los contratos relacionados con bienes inmuebles, como la compraventa, la donación, la permuta, el arrendamiento y otros negocios jurídicos análogos, tienen siempre la consideración de contratos privados y están regulados por la legislación patrimonial correspondiente. Este enfoque subraya que, aunque las entidades públicas intervengan en estos contratos, no están sometidos directamente a la normativa de contratación pública salvo en ciertos aspectos puntuales.

Sin embargo, existe la posibilidad de incluir en estos contratos privados prestaciones características de los contratos públicos regulados en los artículos 12 a 18 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). Esto es posible siempre y cuando el valor estimado de dichas prestaciones no supere el 50% del importe total del negocio jurídico y exista una relación de vinculación o complementariedad entre dichas prestaciones y la prestación principal del contrato patrimonial. Esta relación de vinculación o complementariedad se entiende como aquella en la que las prestaciones accesorias forman parte de una unidad funcional orientada a satisfacer una necesidad específica o alcanzar un objetivo institucional propio de la entidad contratante.

Por ejemplo, en un contrato de compraventa de un inmueble, podrían incluirse prestaciones accesorias relacionadas con la adecuación o mejora del bien adquirido si estas son esenciales para que el inmueble cumpla con la finalidad para la cual se destina. En tales casos, las prestaciones accesorias deben integrarse de manera funcional al contrato principal, asegurando que su incorporación sea coherente con el objetivo global del negocio.

Este enfoque permite a las Administraciones Públicas abordar de manera integral operaciones patrimoniales que puedan requerir prestaciones adicionales vinculadas a la satisfacción de necesidades específicas. Al mismo tiempo, se evita que estas prestaciones accesorias conviertan el contrato en un contrato público, manteniendo así su carácter

patrimonial y privado, y sometiéndolo a la normativa específica que regula estos negocios jurídicos. La regla del 50% del valor estimado actúa como un límite claro para garantizar que la naturaleza del contrato principal no se desvirtúe.

5.3. Arrendamiento operativo

El arrendamiento operativo se configura como un mecanismo por el cual una entidad pública encarga a una entidad privada el diseño, la construcción o la rehabilitación, y el mantenimiento de una infraestructura junto con los servicios asociados. A cambio, la administración se compromete a pagar una contraprestación basada en el uso, disponibilidad, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura, y no en el coste de su construcción. En este modelo, la administración pública actúa como arrendataria, adquiriendo el derecho de uso del activo por un tiempo determinado a cambio de cuotas periódicas. La cooperativa constructora o rehabilitadora, en este caso, conserva la titularidad del bien y asume la mayoría de los riesgos y beneficios inherentes a su propiedad.

En este tipo de arrendamiento, no existe mantenimiento continuo por parte de la administración, ya que estos costos recaen sobre el arrendador, que en su caso puede ser una cooperativa. Sin embargo, dependiendo de las circunstancias específicas, los riesgos y beneficios relacionados con la propiedad pueden ser transferidos al arrendatario. La principal ventaja para la administración es la ausencia de un desembolso inicial significativo, dado que no existe opción de compra ni la necesidad de realizar una inversión directa, lo que convierte el gasto en corriente, no en una inversión.

Desde el punto de vista presupuestario, esta modalidad presenta ventajas significativas, ya que permite financiar infraestructuras y servicios a través de un modelo de pago progresivo, evitando comprometer el déficit público. En Cataluña, por ejemplo, el Gestor de Infraestructuras Públicas, S.A. (GISA) ha utilizado este sistema para construir edificios públicos destinados a instituciones administrativas y para otros servicios directos a los ciudadanos, como hospitales, escuelas, comisarías y sedes judiciales.

Aunque el arrendamiento operativo carece de una regulación específica en el ordenamiento jurídico español, podría ser considerado un contrato mixto, según el

artículo 128 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP). Este artículo contempla los contratos de arrendamiento financiero y otros contratos mixtos de arrendamiento con opción de compra, sujetándolos a las normas de competencia y procedimiento aplicables a la adquisición de inmuebles. No obstante, el artículo 124 de la misma ley exige que los arrendamientos sean concertados mediante concurso público, salvo que circunstancias justificadas —como peculiaridades del mercado, urgencias imprevisibles o la especial idoneidad del bien— permitan una adjudicación directa. En este sentido, también es aplicable el artículo 185 de la LRLC, que habilita la explotación de bienes y derechos patrimoniales a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico.

El arrendamiento operativo puede emplearse tanto para la construcción como para la rehabilitación de infraestructuras. En casos de rehabilitación, suele implicar una cesión al contratista con la correspondiente desafección demanial del bien, si este tenía un uso público previo. Sin embargo, este tipo de operaciones son complejas y habitualmente se emplean en contratos con entidades de capital público.

Un elemento distintivo de este contrato es que la titularidad de la infraestructura construida o rehabilitada recae en la entidad privada, lo que representa una ventaja para los financiadores al ofrecerles una mayor garantía. A diferencia de modelos basados en concesiones, el bien permanece vinculado al uso o servicio público al que lo destina la administración, aunque esta puede retener ciertos riesgos relacionados con su operación.

El contrato de arrendamiento operativo incorpora, además, prestaciones de servicios, por lo que la estructura de los pagos debe dividirse en dos componentes: una cantidad fija establecida en el contrato y un pago variable en función de la disponibilidad y calidad de los servicios prestados. En línea con la normativa valenciana, el arrendamiento puede implicar cesiones gratuitas u onerosas, sujetas a un plazo máximo de 30 años. Estas cesiones deben justificarse para fines de utilidad pública o interés social, como servicios sociales, sanitarios, educativos, culturales o deportivos, siempre en beneficio de los vecinos del término municipal.

Según los artículos 186-188 de la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (LRLCV), las cesiones gratuitas solo pueden realizarse a entidades públicas, sociedades con capital mayoritario público o instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que redunden en beneficio de la comunidad. El procedimiento puede realizarse de manera directa o mediante concurso público, pero siempre debe estar respaldado por una justificación de los fines y un plazo definido. Además, la cesión incluye una cláusula de reversión automática en caso de incumplimiento o falta de uso.

5.4.Adjudicación a sociedades de economía mixta

La Disposición Adicional 22^a de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) reconoce la posibilidad de adjudicar contratos de concesión de obras y servicios a sociedades de economía mixta, en las que confluyen capital público y privado. Para que estas sociedades sean elegibles como adjudicatarias, deben cumplirse estrictamente ciertas condiciones, particularmente en lo que respecta a la selección del socio privado y al mantenimiento de las condiciones originales de la adjudicación.

El capital público debe tener un peso mayoritario en la sociedad de economía mixta, y la selección del socio privado debe realizarse siguiendo las normas establecidas en la LCSP para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya el objeto de la sociedad. Esto implica que el proceso debe respetar los principios de transparencia, igualdad de trato y concurrencia, asegurando que la elección del socio privado se realice mediante un procedimiento competitivo y objetivo. Además, es fundamental que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se consideraron al momento de seleccionar al socio privado, salvo que dichas modificaciones estén previstas expresamente en el contrato inicial.

La normativa también establece que cualquier modificación en las condiciones esenciales de la adjudicación debe regirse por lo dispuesto en la Subsección 4^a de la Sección 3^a del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la LCSP, que regula de manera exhaustiva los supuestos en los que es posible modificar contratos ya adjudicados. Este marco asegura que las bases fundamentales del contrato, como el objeto, el alcance, las

condiciones económicas o los requisitos técnicos, se mantengan inalteradas, salvo que las modificaciones estén previstas y debidamente justificadas desde el inicio.

Una característica distintiva de estas sociedades de economía mixta es la capacidad de utilizar diversas herramientas financieras para garantizar la viabilidad de los proyectos encomendados. Entre estas, se incluyen mecanismos como la emisión de obligaciones, empréstitos, créditos participativos, ampliaciones de capital y la titulización de derechos de cobro frente a la entidad adjudicadora. Estas operaciones requieren la previa autorización del órgano de contratación correspondiente y deben cumplir con los requisitos establecidos en la normativa reguladora del mercado de valores, lo que garantiza su seguridad y transparencia financiera.

El mantenimiento de las condiciones esenciales de la adjudicación es un principio rector que debe respetarse durante toda la vigencia del contrato, salvo que las modificaciones estén expresamente previstas en el contrato inicial. Este requisito busca proteger la igualdad de oportunidades entre los licitadores iniciales y evitar distorsiones que puedan surgir si se alteran elementos clave del acuerdo.