

# **Remunicipalización cooperativa de los servicios públicos de limpieza del municipio de Madrid**

---

**Una propuesta del  
Instituto de **Ciencias Económicas** y de la  
**Autogestión ICEA****



Damián Herrera (sociólogo)  
Mariano de Blas (economista)  
José Luis Carretero (jurista)  
Antonio Lozano (economista)



<http://iceautogestion.org>  
[info@iceautogestion.org](mailto:info@iceautogestion.org)

# LA COOPERATIVIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LIMPIEZA DE LA CIUDAD DE MADRID, UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I MARCO SOCIAL</b>	<b>4</b>
1. Cooperativas de servicios ancladas en la comunidad	4
2. Remunicipalización cooperativizada de los servicios públicos de limpieza de la ciudad de Madrid	4
3. Empresas cooperativas ancladas en la comunidad	5
4. Hacia un nuevo marco de relaciones participativas	6
<b>II MARCO ECONÓMICO</b>	<b>7</b>
1. Rentabilidades económicas directas	7
2. Grupos de interés y relaciones externas	8
3. Estructura interna	10
4. La gestión interna	12
<b>III MARCO NORMATIVO</b>	<b>15</b>
1. La economía social	15
2. Las cooperativas de trabajo asociado	16
3. Cooperativas especialmente protegidas desde el punto de vista fiscal	17
4. El pago único de la prestación por desempleo	17
5. ¿Una o varias cooperativas?	18
6. Órgano de coordinación y control	19
7. El contrato integral de gestión de servicio	19
8. Pliegos técnicos y condiciones particulares	20
9. Cláusulas sociales en la legislación sobre contratación pública	24
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>31</b>

## **PRESENTACIÓN**

Las reestructuraciones económicas de los últimos años y el desequilibrio producido en el mercado laboral han tenido como consecuencia un alto incremento de las tasas de desempleo así como también un empeoramiento de las condiciones de empleo existentes. La calidad de los servicios públicos se ha visto mermada mientras el gasto público y la corrupción aumentan.

Efectivamente, la degradación de las condiciones materiales de existencia de una gran parte de la población unida a una pésima gestión de los recursos públicos son efectos de un modelo económico fallido en nuestro país que se hace necesario revertir con carácter de urgencia. Nuevos modelos de organización del trabajo y de la redistribución de la riqueza, basados en la democracia económica y en la participación social, son una alternativa posible al fracaso de las políticas fundamentadas en la privatización y en el gobierno opaco y ajeno a los trabajadores y a la sociedad.

Las estrategias de remunicipalización de los servicios públicos, a través de la creación de Cooperativas de servicios, son socialmente necesarias y convenientes para todas las partes. Éstas pueden convertirse en un instrumento fundamental para la mejora de los beneficios comunitarios, facilitando la formación de amplias estructuras de empleo decente, pudiéndose, además, restablecer a través de ellas la prioridad de los beneficios universales de la ciudadanía frente a los beneficios particulares de las corporaciones privadas. Las Cooperativas de servicios pueden incorporar una serie de efectos positivos en su actividad principal que favorecen a la sociedad y a los trabajadores. Estas capacidades propias de las empresas democráticas ancladas a lo local, constituyen una ventaja que no gozan las empresas convencionales que solo se interesan por la rentabilidad monetaria de sus propietarios.

La iniciativa cooperativista además de suponer una oportunidad de empleo para muchas personas que actualmente se hallan fuera del mercado laboral, es una herramienta de transformación social y de empoderamiento ciudadano. Esta vía de gestión y de gobierno apuesta por el vínculo con lo local y por un espacio de coordinación entre cooperativas, vecinos, movimientos sociales y administraciones públicas, como alternativa al hermetismo y al monopolio de poder.

Sin embargo, es preciso reconocer que los factores culturales, sociales y políticos ligados al mundo del trabajo y el desenvolvimiento económico en la sociedad capitalista, no operan a favor de los proyectos productivos basados en modelos cooperativos, y que son muchas y diversas las dificultades y problemas que un grupo de individuos deben enfrentar a la hora de emprender una empresa de trabajo asociado.

Superar estos obstáculos, cambiar los modelos mentales tradicionales relacionados con la participación en el trabajo, ampliando las posibilidades de éxito de la actividad cooperativa, no necesariamente debe implicar una adaptación de las empresas democráticas a los patrones del mercado tradicional.

Transformar con éxito los factores culturales, sociales y políticos que hoy actúan en contra, aspirando a lograr una sociedad más igualitaria y participativa, es el reto que hay que superar y para cuyo logro el Instituto de Ciencias Económicas y de la Autogestión (ICEA) quiere invitar a trabajadores, responsables políticos y al conjunto de la sociedad madrileña a través de la cooperativización de los servicios públicos de la ciudad de Madrid.

A continuación introducimos los aspectos más relevantes de uno de los tres marcos que conforman nuestra propuesta aplicada a los servicios públicos de limpieza: el marco social.



## **I MARCO SOCIAL**

### **1. COOPERATIVAS DE SERVICIOS ANCLADAS EN LA COMUNIDAD**

Desde el ICEA pensamos que el proceso actual de cambio de gestión de los servicios de limpieza llevado a cabo por el nuevo gobierno municipal de la ciudad de Madrid es una oportunidad para democratizar la gestión de los servicios públicos, y avanzar un nuevo paradigma de transparencia y participación ciudadana. En este sentido, en ICEA consideramos que una remunicipalización cooperativizada de los servicios públicos de la ciudad de Madrid debe entenderse como un mecanismo de participación e intervención directa de los vecinos y de las vecinas en la gestión y mejora de los recursos comunes de la ciudad. A través de este mecanismo se puede materializar un verdadero avance hacia la democratización de la gestión pública con el desarrollo y la incorporación de procesos y prácticas cotidianas de empoderamiento comunitario y corresponsabilidad ciudadana.

### **2. REMUNICIPALIZACIÓN COOPERATIVIZADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LIMPIEZA DE LA CIUDAD DE MADRID**

#### **Un instrumento de cambio.**

Durante la última década, diferentes gobiernos locales han situado las políticas de participación en el centro del lenguaje político, en la certeza de encontrarse en el camino más eficaz para la construcción democrática de la ciudad, haciéndose eco de la incipiente y cada vez más extendida cultura de transparencia y control social sobre la gestión de los recursos comunes, nacida en el seno de la propia ciudadanía, como demanda y reivindicación de derechos políticos.

El gobierno local de la ciudad de Madrid es uno de estos gobiernos, por lo que no puede entenderse sino como un compromiso adquirido con la ciudadanía, el implementar procesos institucionales avanzados de participación que permitan contar con la implicación directa de los ciudadanos y de las ciudadanas en la dirección y gestión de los servicios públicos.

Hasta ahora la realidad política viene considerando a la ciudadanía como usuario pasivo o cliente, con el único derecho de valorar cada cuatro años la gestión de los servicios públicos, pero sin capacidad de realizar propuestas o de influir de algún modo sobre su funcionamiento. Hoy en día, los ciudadanos y ciudadanas madrileñas han decidido colectivamente no limitarse a influir en los sujetos elegidos para realizar la acción política, sino también en las reglas del juego mismo. Es decir, la ciudadanía reclama la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales que faciliten una participación activa y real para la toma de decisiones en los asuntos comunes, lo que incluye la participación y el control social sobre la dirección y gestión de recursos colectivos como los servicios públicos de limpieza.

Llevar a cabo los compromisos adquiridos por el gobierno local sobre la participación ciudadana conlleva asumir nuevas formas de relacionarse que permitan trabajar conjuntamente a políticos, técnicos y ciudadanía en un clima de cooperación.

Partiendo de esta constatación, la remunicipalización cooperativizada de los servicios de limpieza de la ciudad de Madrid, es una propuesta concebida por el Instituto de Ciencias Económicas y de la Autogestión como instrumento de cambio hacia una participación real de la ciudadanía, que tiene como objetivos la promoción de una nueva cultura centrada en la implicación y la corresponsabilidad ciudadana, que transfiera capacidades y competencias comunitarias que posibiliten el empoderamiento social, y que, finalmente, articule procesos de inclusión, a través del fomento del empleo, impulsando la cohesión social.



### 3. EMPRESAS COOPERATIVAS ANCLADAS EN LA COMUNIDAD

#### Un vínculo profesional y personal entre los trabajadores y la comunidad.

Una de las principales ventajas que queremos destacar es el anclaje social directo de los trabajadores cooperativistas ya que se hallarían ligados directamente con la comunidad de referencia donde desarrollarían su actividad laboral. Es decir, además de productores de un servicio a la comunidad en general lo estarían haciendo además a su entorno social más directo, como el barrio o la familia, etc.

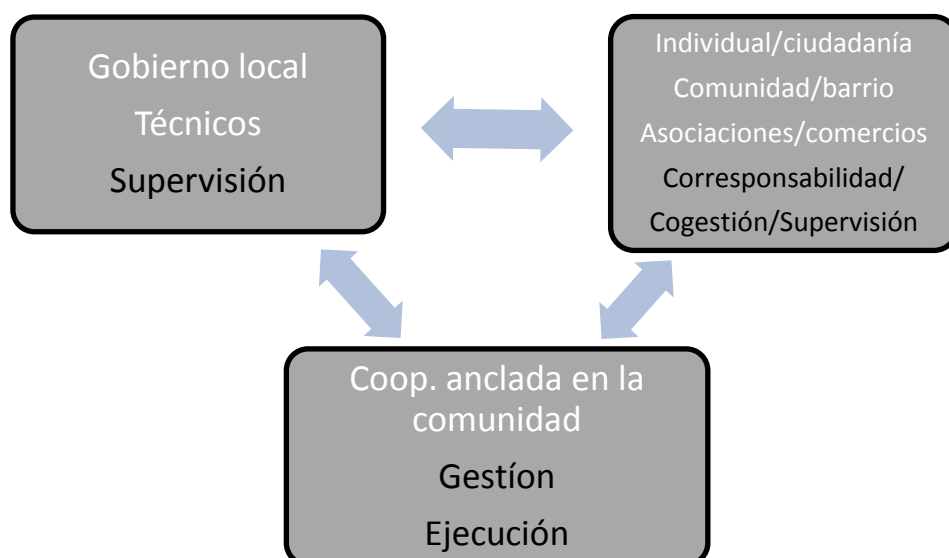
Este vínculo profesional y personal sería también bidireccional ya que se desarrollarían relaciones de reciprocidad en la implicación por la mejora y la sostenibilidad de los servicios, ya que éstos pasarían a conformar para la comunidad, en primer lugar, un servicio necesario para el mantenimiento de la limpieza de los espacios comunes, también un recurso económico propio en forma de puestos de trabajo, además de un recurso social como mecanismo de inclusión de colectivos perjudicados por la dificultad para encontrar un empleo (trabajadores parados de larga duración, hogares monomarentales y monoparentales, jóvenes e inmigrantes). Todos estos factores incidirían en una regulación de la cohesión social que sería co-supervisada por los propios vecinos y vecinas, ejerciendo de este modo un papel protagonista de participación directa en el ejercicio del control social sobre la gestión de los recursos comunes.

#### 4. HACIA UN NUEVO MARCO DE RELACIONES PARTICIPATIVAS

La organización cooperativa anclada en la comunidad como fórmula para la participación ciudadana en la gestión de los recursos comunes, implica un aprovechamiento directo de dichos recursos por parte de la propia comunidad en forma de satisfacción de necesidades (como usuarios de servicios), riqueza económica (puestos de trabajo) y autogestión de la cohesión social (procesos inclusivos de inserción).

Además, la cooperativización de los servicios de limpieza, anclada en la comunidad, debe ser comprendida como mecanismo que potencia aquellos indicadores característicos de la salud y la vitalidad social, como es el dinamismo comunitario, el grado de asociacionismo, la movilización e interacción entre los ciudadanos y ciudadanas, y entre la ciudadanía y las instituciones.

#### Relaciones multiactoriales de la cooperativa anclada en la comunidad





## II MARCO ECONÓMICO

El marco económico está compuesto de cuatro partes. En las dos primeras abordaremos las cuestiones que explican por qué la propuesta que presentamos es la más conveniente para los/as trabajadores/as y la más deseable para la comunidad y las administraciones públicas. Seguidamente afrontaremos el tema de la estructura y gestión interna de las cooperativas, es decir, cómo hacerlo posible y estable en el tiempo.

### **1. RENTABILIDADES ECONÓMICAS DIRECTAS**

Las cooperativas pueden englobar una diversidad de objetivos que van más allá de la renta monetaria de sus trabajadores como es la creación de empleo de calidad. Además de ofrecer un buen servicio en su actividad propia, como en este caso sería la limpieza, las cooperativas tienen la capacidad de incorporar en su misión y funcionamiento otros efectos positivos para la sociedad, como la cohesión local, la igualdad de renta, el fomento de una cultura democrática y participativa u otras cuestiones ecológicas y sociales, como el apoyo a personas vulnerables. Son objetivos que dan a las cooperativas una legitimidad social frente a las empresas que únicamente se interesan por su ganancia monetaria sin considerar los efectos negativos de sus acciones en la sociedad. Los contratos públicos que persigan el interés social deberían valorar las externalidades positivas y negativas que genera la empresa en la sociedad, más allá del empleo y del servicio.

#### **a) Fomento del empleo arraigado a la comunidad.**

Un buen número de trabajadores pertenecerá al barrio donde trabaja y así favorecerá ese deseado vínculo entre el servicio y la sociedad. El trabajador, al estar ligado a lo local, tendrá un conocimiento de la realidad constante y preciso, que podrá transmitir a la gestión de la cooperativa. También se favorece el sentimiento de grupo y colectividad, gracias a esa cercanía entre trabajadores y esa exclusiva relación con la comunidad. Es imprescindible la inclusión de cláusula de subrogación de contratos de trabajo en los pliegos, porque si la cooperativa no funciona por algún motivo, al menos será posible mantener el empleo.

#### **b) Satisfacción de necesidades.**

La gestión democrática y eficaz permite prestar un servicio de calidad gracias a la participación entre trabajadores, sociedad y otros agentes, ya sea en el suministro de información, en el control y supervisión, o en el buen gobierno de la institución. A todos/as nos interesa que las ciudades estén limpias y el uso eficiente que le demos a los recursos públicos. Si existe la posibilidad de informar y de decidir, habrá interés por participar desde la sociedad. El hecho de ser cooperativas más abiertas al entorno, es decir, más locales que una multinacional y más sociales que una empresa convencional, influye positivamente en la concepción de que los bienes y servicios públicos son de todos/as, y que debemos contribuir en su mantenimiento. Hay que establecer entre la sociedad, trabajadores y ayuntamiento, unos criterios de calidad y

unos procesos de evaluación de satisfacción para lograr una armonía de intereses que en conjunto, beneficie a todos/as.

### **c) Costes en relación con el gasto público.**

Las cooperativas de servicios públicos no buscan maximizar el beneficio (margen industrial), sino cubrir costes, y en el caso de haber un excedente se destinaría a la creación de empleo, a la inversión o la mejora, para ofrecer un servicio de calidad. Por tanto: o hay un menor coste o mayor es el servicio por mismo precio.

Una cooperativa es capaz de prestar sus servicios públicos, incluso si el precio es igual al coste. Una empresa convencional no está interesada si el beneficio no es al menos la rentabilidad media del mercado, aunque sea un servicio público. Por otro lado, existe un significativo ahorro en el despilfarro que supone la corrupción, ya que no hay opacidad en la información ni en la distribución del ingreso, y los mecanismos de supervisión basados en la transparencia y la participación social evitan el fraude. La gestión cooperativa puede ser más eficaz y más eficiente que la gestión de una empresa convencional incluso cuando la cooperativa persigue otros objetivos además de los económicos, como son los objetivos sociales y los ambientales, los cuales suponen valores añadidos muy positivos para el conjunto de la sociedad.

Mejor información implica mejor gestión. Los trabajadores pueden decidir cómo optimizar los gastos, que ahora si les preocupan ya que es su cooperativa, su responsabilidad y tienen la capacidad de decidir. Además los trabajadores pueden analizar los problemas operativos que se resuelven en otros niveles de decisión, por ejemplo, qué herramientas de trabajo utilizar o cómo organizar los turnos de limpieza.

No hay directivos y ni gerentes con un salario excesivo que repercutan directamente en la competitividad de la empresa. Los miembros de la cooperativa no necesitan de privilegiados gastos y extra costes en la alta dirección que también influyen en los costes totales de la empresa y por tanto, en los recursos públicos municipales y en las remuneraciones de los trabajadores. Favorecer la igualdad de renta en base a las necesidades y posibilidades de los trabajadores, junto con la creación de empleo, produce efectos positivos en la comunidad ya que se reduce el desempleo, aumenta la capacidad de consumo de los trabajadores y disminuye la desigualdad.

La propuesta basada en cooperativas supone menos carga de trabajo para el ayuntamiento ya que gran parte de la gestión la hacen los trabajadores del servicio público, sus instituciones y la sociedad. La autogestión puede ser más eficaz también en términos burocráticos, ya que los individuos pueden identificar las ineficiencias en todos los niveles y participar en la resolución de las mismas. No se trata burocracias lejanas y ajenas a los problemas reales, hay un control directo y coordinado de abajo a arriba, y viceversa.

## **2. GRUPOS DE INTERÉS Y RELACIONES EXTERNAS**

La coordinación entre la cooperativa y otros agentes (cooperativas del sector y de otros servicios públicos, federaciones de cooperativas, asociaciones de vecinos y consumidores, organizaciones sociales y sindicales, e instituciones públicas y privadas) forma una parte esencial de nuestra propuesta, además de tener ventajas económicas que no gozan las empresas que compiten entre sí. Estas conexiones, especialmente con los agentes sociales y



otras cooperativas, deben ser fluidas y eficaces. La pluralidad de intereses y la búsqueda del bien común son una alternativa al monopolio de poder, históricamente estandarizado en la gestión de lo público y lo privado.

**a) Otras cooperativas.**

Las cooperativas de limpieza y de otros servicios públicos estarán coordinadas entre sí, manteniendo su autonomía y su anclaje a la comunidad. La cooperación entre cooperativas es un principio básico de estas instituciones y posibilita la solidaridad entre ellas. Una federación o red de cooperativas permite aprovechar las economías de escala, compartir costes de estructura o adaptarse mejor a las variaciones entre recursos y necesidades, además de tratar cuestiones que engloben el conjunto de las cooperativas y su poder contractual.

**b) Administraciones públicas.**

Las administraciones públicas (AAPP) deberían favorecer el buen funcionamiento del servicio público, es decir, tiene que haber una coordinación entre las AAPP y la cooperativa en la supervisión, información, gestión, administración y en el mantenimiento y elección de los bienes que suministra la AAPP (vehículos de limpieza, herramientas, uniformes...). Por primera vez, los trabajadores podrán tomar partido en las decisiones que afectan directa e indirectamente a su trabajo.

**c) Comunidad de vecinos.**

Es esencial que las comunidades de vecinos y vecinas tengan los medios para participar e informar en el gobierno y gestión de la cooperativa. Estas herramientas vecinales de intervención tienen que ser simples, prácticas y accesibles a las personas y colectivos, y deberán cubrir todos los niveles de análisis. Las valoraciones de las comunidades de vecinos tratarían desde: temas operativos y locales, como puede ser un contenedor dañado o los horarios de recogida; asuntos colectivos que engloban las actividades operativas, como el número de trabajadores; o las cuestiones constitucionales de un nivel superior de decisión, como son los objetivos de las cooperativas de servicios públicos.

**d) Organizaciones sociales y sindicales.**

Conviene que las organizaciones sociales y sindicales colaboren también con las cooperativas y transmitan su conocimiento y su experiencia. Resulta una novedad la participación de los vecinos y de la sociedad civil, en la gestión y gobierno de los servicios públicos, pero también es necesaria una colaboración de todas las partes en el bien común que es la cooperativa y este proyecto transformador.

**e) Empresas privadas del entorno.**

Por último, las cooperativas de servicios públicos también se relacionarán con las empresas privadas del entorno, a las que también prestan servicio y deben colaborar en el mantenimiento del servicio público.

La corresponsabilidad ciudadana y el empoderamiento comunitario favorecen la cultura de que los servicios públicos son de y para todos/as. Además permiten un espacio de cooperación entre trabajadores, vecinos, movimientos sociales y administraciones públicas. Una cooperativa de los servicios públicos tiene la capacidad de integrar externalidades positivas entre sus objetivos gracias a la participación social y de sus trabajadores.

### 3. ESTRUCTURA INTERNA

La organización de las cooperativas tiene que ser democrática, social y estable:

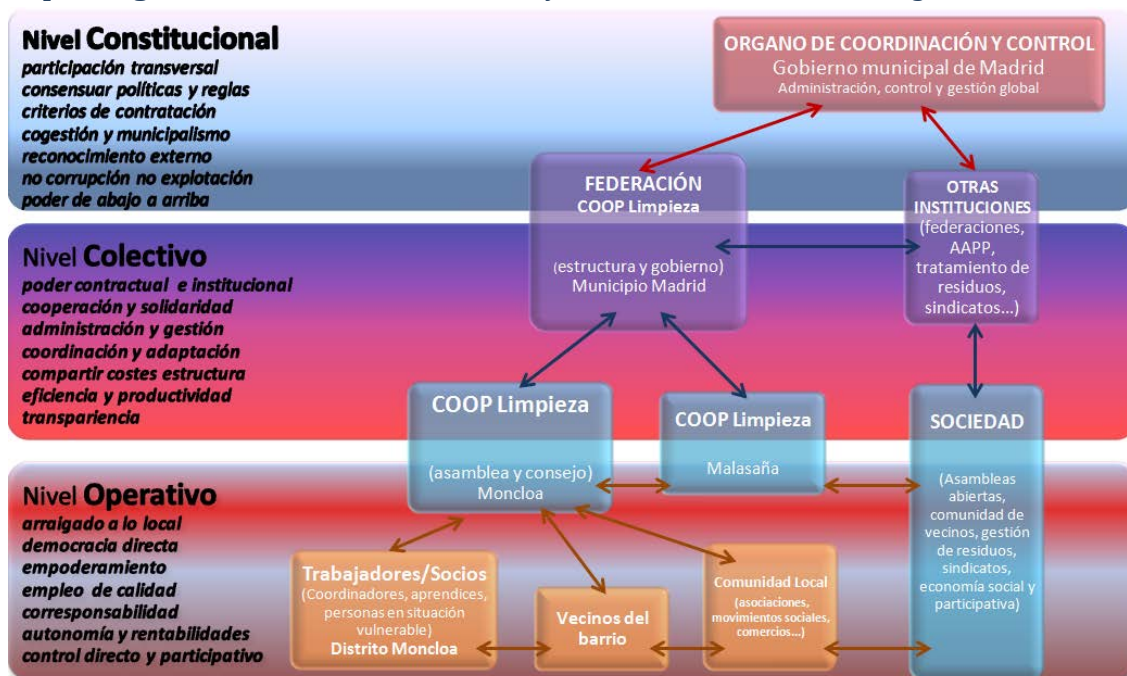
#### a) Democrática.

La cooperativa tiene que ser coherente con los principios democráticos a todos sus niveles. La democracia es medio y fin dentro de la cooperativa y un elemento transformador para el resto de la sociedad. Se trata de **democratizar el entorno de trabajo**, aprovechar al máximo las ventajas institucionales exclusivas que ofrece el autogobierno y afrontar los problemas y dificultades propios de cualquier organización y específicas de este modelo. El gobierno de la institución tiene que permitir a todos/as los/as trabajadores/as tomar parte de las decisiones en todos los niveles de elección de normas y análisis, estableciendo mecanismos de participación y de elección democrática. La democratización de la organización supone ya una serie de factores institucionales positivos para los trabajadores y para la sociedad.

#### b) Perseguir el interés social.

La organización estará vinculada a la sociedad. Las cooperativas darán la capacidad a la sociedad para informar y participar en la gestión y gobierno del servicio público. La participación social es clave para obtener la información del día a día a un coste muy bajo y para decidir conjuntamente entre trabajadores y ciudadanos (horarios, disposición de contenedores, despilfarros). Esta conexión social se fortalece si los trabajadores están vinculados con lo local, como es el caso de nuestra propuesta. Un eje fundamental de nuestro modelo es el espacio de coordinación entre las cooperativas y las federaciones a las que pertenecen, la sociedad civil y las administraciones públicas.

Esquema global de los niveles de decisión y de las relaciones entre los agentes.



La democracia interna y la participación social deben llegar a todos los espacios de decisión y análisis. El *nivel operativo* corresponde a lo cotidiano, a la actividad principal del servicio y a sus problemas típicos. Los trabajadores se organizarán para formar una cooperativa que, en coordinación con los vecinos y comunidad local, decidirán y gestionarán las cuestiones diarias

que permite afrontar el nivel operativo. En un escalón superior se encuentra el *nivel colectivo*, que son las decisiones tomadas de antemano, con menor frecuencia y que engloban tanto el nivel operativo, como las herramientas de trabajo, la organización interna, asambleas o reuniones del consejo directivo. Estas normas serán analizadas entre las cooperativas, sus federaciones y las instituciones sociales. El *nivel constitucional* incorpora las normas básicas y de construcción que incorporan el resto de normas, así como la misión de la institución. Este conjunto de normas será decidido democráticamente entre las instituciones o federaciones de los trabajadores, las administraciones públicas y las instituciones sociales.

### c) Estable.

El funcionamiento institucional tiene que conseguir una **armoniosa acción colectiva**, es decir, coordinar eficientemente las partes del grupo de forma estable evitando los posibles comportamientos oportunistas. Las instituciones que se diseñen tendrán que superar los problemas internos y afrontar con éxito las dificultades que vienen del exterior mientras se aprende de la experiencia. Recurrimos a los ocho principios de diseño institucional identificados por la Premio Nobel de Economía Elinor Ostrom, para el éxito de las organizaciones autogobernadas y lo aplicamos a nuestro caso cooperativas de servicios públicos de limpieza.

### Los ocho principios de diseño para el buen autogobierno de la institución.

Principios de diseño	Aplicación en la propuesta
1. Límites claramente definidos.	Los socios/as así como sus derechos y obligaciones serán delimitados. Es el primer paso para crear una propiedad común con un buen conjunto de reglas a bajo costo.
2. Coherencia entre ingresos, costes y ambiente.	Las cooperativas de servicios públicos tenderán a garantizar el principio de viabilidad económica y perseguir el interés social y el de sus trabajadores. Las reglas que regulen las retribuciones de los socios/as considerarán factores como el tiempo, el esfuerzo y las condiciones locales y sectoriales. Las aportaciones y costes que soporten los socios/as, como el mantenimiento de la institución, también serán clarificados. Tiene que haber una gestión eficiente de acuerdo a los compromisos adquiridos.
3. Acuerdos democráticos de elección colectiva.	La mayoría de los trabajadores puede participar en la modificación de las normas a todos sus niveles de análisis y elección. Las cooperativas arraigadas a la comunidad que aplican este principio son más aptas para adecuar sus reglas a las circunstancias locales, ya que sus miembros interactúan de manera directa entre sí y con el mundo físico.
4. Mutua supervisión.	Los socios/trabajadores controlarán de manera activa los resultados operativos y las condiciones diarias de su barrio, así como las acciones de sus compañeros/as. Por el bien del colectivo, se promoverá la disciplina y la mutua supervisión para evitar potenciales comportamientos oportunistas.
5. Sanciones graduadas.	Las personas que violan las reglas o se aprovechan del colectivo, reciben sanciones graduadas, dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción. La coacción es un instrumento de disuasión para los que tienen conductas oportunistas. Otra medida complementaria para el éxito de la acción colectiva, consiste en favorecer el comportamiento propio contingente (la autodisciplina) de los integrantes del grupo. Habrá un alto grado de cumplimiento cuando las personas perciban que se realiza el objetivo común y que los otros/as también cumplen.
6. Mecanismos para la resolución de conflictos.	Los socios/as tendrán un acceso rápido a instancias internas para resolver conflictos entre compañeros y el entorno. Los problemas personales internos se gestionarán de forma que no condicione la actividad del colectivo.
7. Reconocimiento mínimo de derechos de organización.	Las autoridades externas deberían permitir la libertad de constitución que garantice el derecho a organizarse y organizar. Los agentes públicos también deben reconocer las rentabilidades sociales directas propias de las cooperativas arraigadas a lo local y un marco normativo que las consienta operar y decidir.
8. Presencia de pluralidad de niveles.	A través de modalidades de gobierno participativas, se creará una estructura normativa que englobe las distintas reglas en sus niveles operativo, colectivo y constitucional. Los participantes gozarán de la capacidad de moverse entre los distintos espacios de decisión y análisis, desde el nivel operativo y cotidiano hasta el nivel constitucional que engloba las problemáticas más profundas.

#### 4. LA GESTIÓN INTERNA

**La gestión debe ser eficiente y promover los objetivos que dan vida a la cooperativa.**

Se diseñarán y mantendrán los *KPIs* (indicadores claves de rendimiento) que serán alimentados por los flujos de información que llegan desde trabajadores, sociedad y ayuntamiento. Estos indicadores periódicamente suministrarán información significativa clave para la gestión, coordinación y la mejora del servicio a nivel global y desagregado. Se estudiarán las desviaciones y se buscarán democráticamente medidas para corregirlas. La transparencia y la participación en la gestión son elementos diferenciales respecto a una empresa convencional o a una alejada autoridad externa no interesada en la transparencia. Tiene que haber un equilibrio económico (entre ingresos y costes), patrimonial (entre activo y pasivo), y financiero (entre salidas y entradas de efectivo) para asegurar la estabilidad y buen rumbo de la cooperativa de acuerdo a sus objetivos.

Los coordinadores de los cuadros operativos, cantones o municipios, vendrán elegidos de abajo a arriba y su cargo será revocable y transitorio. Los trabajadores administrativos y los productivos, han de estar coordinados y tiene que favorecerse una mínima doble formación para facilitar la conexión entre trabajadores y evitar el conflicto entre funciones.

**La cooperativa puede recabar mucha información significativa porque existe la posibilidad y conveniencia de que los trabajadores y los vecinos informen de los resultados o experiencias.** La información se obtiene a través de:

- los propios trabajadores en sus tareas cotidianas;
- los ciudadanos y asociaciones que trasmiten sus valoraciones a los distintos instrumentos participativos facilitados por las cooperativas, federaciones y la sociedad;
- el personal del ayuntamiento y sus técnicos que realizarán sus propias evaluaciones de la calidad del servicio en coordinación con las cooperativas y sus instituciones.

La información que se obtenga en el día a día (nivel operativo) tiene que recogerse de abajo a arriba (trabajadores y sociedad) para poder:

- evaluar apropiadamente los resultados (costes e ingresos/servicios/utilidades).
- aprender de las acciones, decisiones, normas y entorno;
- decidir conforme a una amplia información de la situación y analizar de forma más correcta.

Tiene que fomentarse el interés por informar y mejorar el bien o servicio público, entre otras cosas, porque la gente sentirá su cercanía y lo sentirá suyo. Esto no sucede en la empresa privada (agente externo) o en una lejana gestión pública a través de una administración estatal (autoridad externa), lejana y opaca a la sociedad y trabajadores.



también ser utilizados para obtener información relevante y útil para el funcionamiento del servicio público en coordinación con la cooperativa y los vecinos.

La calidad y los problemas de los servicios deberán ser controlados por los trabajadores y los utilizadores del bien público, además de la sociedad y el ayuntamiento, en sus propias competencias. Tiene que haber incentivos a la supervisión de resultados y acciones, para así evitar comportamientos oportunistas que se aprovechen de la cooperación del grupo (no trabajar, no esforzarse, no cumplir con las normas democráticamente acordadas...).

Nuestra propuesta es transformadora y deseable para los trabajadores, la sociedad civil y las administraciones públicas, y también es viable y practicable para todas las partes. Se trata de avanzar en la dirección que apuesta por la democracia, la transversalidad y la participación social, a diferencia de las políticas económicas implementadas basadas en la privatización o en el monopolio de poder de autoridades externas, no democráticas y ajenas a los trabajadores y a la sociedad civil.



### **III MARCO NORMATIVO**

La propuesta que presentamos parte de la idea de la remunicipalización cooperativizada del servicio de limpieza viaria de la ciudad de Madrid. Como ya se ha expresado, esta propuesta muestra evidentes ventajas desde el punto de vista social, económico y laboral, y permite hacer viable la defensa de los bienes comunes de todos los madrileños y madrileñas en un contexto de crisis.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta es la siguiente: poner en marcha una serie de cooperativas de trabajo asociado, formadas por los trabajadores de limpieza actuales, que se hagan cargo de las contrataciones de limpieza. La idea es partir de la misma estructura contractual ya ensayada por el Ayuntamiento en lo referente a la distribución territorial: es decir, que haya una cooperativa independiente para cada lote de contratación o cada cantón, sin por ello cerrar la puerta a la constitución de cooperativas de segundo grado o grupos cooperativos entre las distintas empresas, una vez el modelo se haya asentado económica y socialmente.

Este modelo permite la participación ciudadana, y descansa sobre el control directo de las decisiones laborales por parte de los trabajadores, generando espacios para una democracia más profunda, y perspectivas de apertura y desarrollo para el mundo de la economía social madrileña.

Pero, empecemos por el principio:

#### **1. LA ECONOMÍA SOCIAL**

La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, en su artículo 2, define a la economía social como “el conjunto de las actividades económicas y empresariales que, en el ámbito privado, llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4, persiguen el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos”.

A su vez, el artículo 4, indica cuales son los principios orientadores que han de mostrar este tipo de entidades:

“a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en la gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas y sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social.

b) Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.

c) Promoción de la solidaridad interna y con la sociedad que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de las personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y la laboral y la sostenibilidad.

d) Independencia respecto a los poderes públicos.”

El artículo 5.1, por su parte, explicita quienes forman parte de la economía social:

“Las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior.”

Pero, a los efectos de este texto, lo más interesante, sin duda, de la Ley, son algunas de las tareas que el artículo 8 de la misma impone como objetivos de los poderes públicos:

“f) Crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y sociales en el marco de la economía social”.

g) Involucrar a las entidades de la economía social en las políticas activas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración.”

Los poderes públicos, por tanto, deben llevar a cabo actividades tendentes a promocionar el desarrollo de la economía social, de la que forman parte las cooperativas de trabajo asociado.

## 2. LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO

La sociedad cooperativa es un modelo de sociedad reconocido en nuestra legislación. Así, el artículo 1 de la Ley 27/99, de 16 de julio, de Cooperativas, establece lo siguiente: “**Artículo**

### **1 Concepto y denominación:**

**1.** La cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley.

**2.** Cualquier actividad económica lícita podrá ser organizada y desarrollada mediante una sociedad constituida al amparo de la presente Ley.”

A su vez, la Ley 4/99, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid establece, en su Capítulo II el proceso de constitución legal de las cooperativas madrileñas, estipulando, en su artículo 8, que el número mínimo de socios será de 3 en el caso de las de primer grado.

El artículo 49 de la misma Ley establece el capital mínimo a efectos de constitución de la sociedad cooperativa en la Comunidad de Madrid diciendo que “nunca será inferior a 1.800



euros”, de los que el 25 % deberán estar desembolsados en el momento de constitución de la entidad.

Hay que tener presente que lo definitorio del modelo cooperativo es que todos los socios, independientemente del capital que aporten, tienen derecho a un voto, **el capital no prevalece a la hora de tomar decisiones, que han de tomarse de forma democrática.**

Igualmente sucede con el reparto de beneficios, o retiros cooperativos. Se tiene en cuenta el trabajo que cada uno realiza en la cooperativa, y no el capital que ha aportado.

**3.** Las cooperativas de trabajo asociado, desde el punto de vista fiscal, están protegidas y tienen una serie de beneficios, como el pago del 20% del Impuesto de Sociedades, en lugar del 30-35% del resto de empresas. Además, son cooperativas especialmente protegidas y pagan menos de ese y otros impuestos cuando cumplen una serie de requisitos concretos.

### **3. COOPERATIVAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS DESDE EL PUNTO DE VISTA FISCAL**

Serán cooperativas especialmente protegidas desde el punto de vista fiscal las de trabajo asociado, agrícolas, explotaciones comunitarias de la tierra, del mar y de consumidores y usuarios que cumplan determinados requisitos. Una cooperativa de trabajo asociado será especialmente protegida cuando, pudiendo acceder a la condición de cooperativa protegida, cumpla todos y cada uno de los siguientes puntos:

- Que asocien únicamente a personas físicas que presten su trabajo personal en la cooperativa para producir en común bienes y servicios para terceros.
- Que el importe medio de sus retribuciones (incluidos anticipos y retornos) no excedan del 200% de la media de las retribuciones normales en el mismo sector de la actividad.
- Que el número de trabajadores asalariados con contrato por tiempo indefinido no exceda del 10% del total de los socios. Si el número de socios es inferior a 10, podrá contratarse un trabajador asalariado.
- Que el número de jornadas legales realizadas por trabajadores asalariados mediante otro tipo de contratación no supere el 20% del total de jornadas legales realizadas por los socios.

### **4. EL PAGO ÚNICO DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO**

Otro elemento que puede favorecer la constitución de las cooperativas es el acceso de los trabajadores en situación de desempleo a la posibilidad del pago único de la prestación para dedicarlo a la constitución de la cooperativa o a formar parte de ella.

Se trata de una medida para fomentar y facilitar iniciativas de empleo autónomo a través del abono del valor actual del importe de la prestación por desempleo de nivel contributivo, para las personas beneficiarias de la misma que pretendan incorporarse de forma estable como socios trabajadores o de trabajo en cooperativas o en sociedades laborales ya constituidas o constituir las, aunque se haya mantenido un vínculo contractual previo con las mismas.

Los requisitos figuran en la página web del Servicio Público de Empleo y son los siguientes.

- Ser beneficiario de una prestación contributiva por desempleo y tener pendiente de recibir a fecha de solicitud, al menos, tres mensualidades. Quienes sean titulares del derecho a la prestación por cese de actividad es necesario que tengan pendiente de percibir un período de, al menos, seis meses.
- No haber hecho uso de este derecho, en cualquiera de sus modalidades, en los cuatro años inmediatamente anteriores.
- Iniciar la actividad en el plazo máximo de un mes desde la resolución de concesión del derecho y, en todo caso, con fecha posterior a la solicitud.
- En caso de haber impugnado ante la jurisdicción social el cese de la relación laboral origen de la prestación por desempleo cuya capitalización se pretende, la solicitud de pago único deberá ser posterior a la resolución del procedimiento correspondiente.
- Quienes en los 24 meses anteriores a la solicitud del pago único hayan compatibilizado el trabajo por cuenta propia con la prestación por desempleo de nivel contributivo, no tendrán derecho a obtener el pago único para constituirse como trabajadores por cuenta propia o trabajadores autónomos socios de una sociedad mercantil.

Se puede obtener más información en el teléfono de atención a la ciudadanía 901 119 999.

## 5. ¿UNA O VARIAS COOPERATIVAS?

La propuesta que adelantamos de remunicipalización de base cooperativa podría estructurarse de tres maneras:

a) Una cooperativa de trabajo asociado por cada cantón o centro de trabajo. Sería la posibilidad más sencilla y económica para los trabajadores, pero probablemente generaría mayores costes de transacción y gestión para el Ayuntamiento, e incorporaría la necesidad de órganos adicionales de coordinación, así como una supervisión más compleja. Las cooperativas al no estar asociadas, podrían caer en comportamientos oportunistas y en tensiones entre ellas. No disponer de un espacio de cooperación que permita analizar y decidir sobre ciertos problemas comunes, supone una limitación estructural y la incapacidad de las cooperativas para resolver importantes cuestiones colectivas. La fragmentación de cooperativas sin una institución común que las englobe, supone menos poder contractual y la imposibilidad de relacionarse con otros órganos de un nivel superior o que incluyan todo el municipio.

b) Una cooperativa que preste la totalidad del servicio. Sería muy complicado ponerla en marcha por los grandes costos económicos y la complejidad de gestión. Hay que tener presente que los pliegos de contratación incorporan exigencias financieras y materiales a los adjudicatarios, que sería muy complicado cumplir por parte de los trabajadores o la sociedad organizada si debiera hacerse a la escala de toda la ciudad.

c) Una cooperativa por cada lote de contratación actual o distrito y una federación de cooperativas del servicio público de limpieza.

Por tanto, entendemos que la opción c) parece la más plausible, pues combina unos menores costos económicos que la b) y maximiza los beneficios sociales de adaptación al contexto

barrial sin multiplicar los costes de gestión y supervisión. Favorece también la posibilidad de “probar” la dinámica cooperativa con concesiones y modelos individualizados. Los aspectos positivos que tiene el modelo b) basada en una sola organización, se pueden obtener si las distintas cooperativas por lote o distrito, se coordinan en una federación o red de cooperativas. Esta institución no implica mayores compromisos financieros para los trabajadores, ni mayores costes de gestión o estructura de una sola gran cooperativa. Una federación de cooperativas autónomas permite un espacio de coordinación y solidaridad que favorece las economías de escala y el poder contractual de las cooperativas en espacios de decisión superiores, junto a las administraciones públicas u otras federaciones.

## 6. ÓRGANO DE COORDINACIÓN Y CONTROL

Junto a las cooperativas prestatarias del servicio, y para su coordinación y control, debería generarse un órgano con competencias constitucionales y auténticamente democrático que superase la visión de las instituciones como mero aparato funcional de ejercicio vertical del poder.

Eso implicaría la participación, en la forma de representación sometida a mecanismos de revocabilidad y control ciudadano, de los vecinos de los barrios, así como de los propios trabajadores, junto a la del Ayuntamiento.

Este órgano ejercería las labores de supervisión y resolución de conflictos, trasladando las necesidades del Ayuntamiento y de los órganos de participación ciudadana de los distritos municipales a los trabajadores, así como las necesidades de estos últimos al conjunto de la sociedad madrileña.

Asimismo, este órgano asumiría la gestión directa y centralizada de los Residuos Sólidos Urbanos en la ciudad de Madrid.

## 7. EL CONTRATO INTEGRAL DE GESTIÓN DE SERVICIO

Con fecha 1 de agosto 2013 dio comienzo el actual *contrato integral de gestión de servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes* tal y como lo denominó el Ayuntamiento de Madrid. Este contrato tiene, entre otros, el siguiente marco normativo:

- Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo del 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicio.
- El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre), que recoge normativa dispersa y deroga leyes tales como la Ley de Contratos del Sector público.
- Instrucciones varias de contratación del propio Ayuntamiento de Madrid.

Desde la adjudicación del citado contrato a empresas privadas el marco normativo y legal ha sufrido pequeñas variaciones entre las que destacan:

- Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero del 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Los estados miembros de la Unión

cuentan con un plazo de dos años de traspasar las disposiciones de esta directiva a legislación nacional. En el caso de España, como consecuencia del interregno poselectoral en el que nos encontramos, se ha aplazado sine die la incorporación de esta directiva a la normativa interna.

- La instrucción interna del Ayuntamiento de Madrid 1 de enero de 2016 relativa a la introducción de cláusulas sociales en los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y entidades del sector público municipal.

Teniendo en cuenta la normativa citada, así como los pliegos de condiciones particulares y técnicas del *contrato integral de gestión de servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes*, se intentará determinar en estos párrafos, si es posible que una cooperativa de trabajadores pudiera llevar a cabo este servicio.

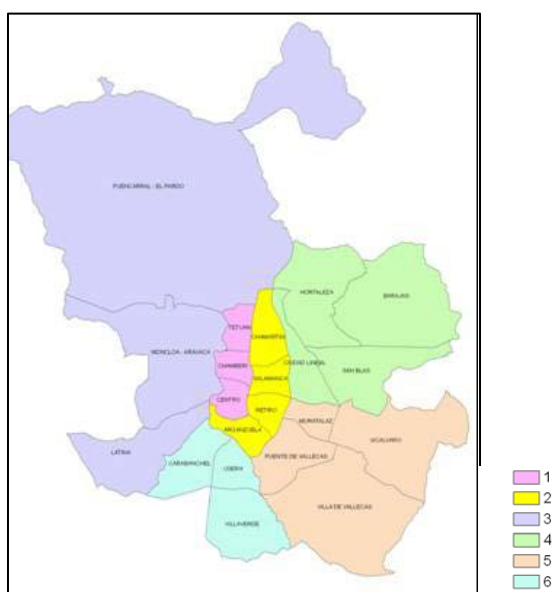
## 8. PLIEGOS TÉCNICOS Y CONDICIONES PARTICULARES

Como en cualquier concurso, son los pliegos de condiciones o prescripciones, tanto técnicas como particulares, la que rigen el funcionamiento del mismo.

Es en el pliego de condiciones técnicas en el que se detalla el objeto del concurso (sin perjuicio de que esta información pueda aparecer en el resto de pliegos u otra documentación) y cómo este objeto será llevado a cabo por la empresas adjudicatarias. Es decir, lo requerimientos técnicos para llevar a cabo la prestación del servicio. Las características de este pliego son:

- Se determina como objeto de contrato: “la gestión del servicio público de limpieza urbana y conservación de los espacios públicos y zonas verdes de la Ciudad de Madrid”, donde se incluyen las siguientes prestaciones de manera detallada (según pliego):
  - Limpieza urbana de los espacios públicos y de sus elementos constituyentes.
  - Conservación y mantenimiento de zonas verdes y arbolado viario de titularidad municipal.
  - Conservación, mantenimiento preventivo y correctivo, reparación y sustitución de los elementos instalados en las áreas de juegos infantiles, áreas de mayores y circuitos deportivos elementales situados en parques y espacios públicos de acuerdo, en cada caso, con las normas europeas de seguridad.
  - Conservación, mantenimiento preventivo y correctivo, reparación y sustitución de los elementos de mobiliario urbano, incluidas las papeleras de propiedad municipal.
  - Conservación de sistemas de riego y abastecimiento de agua.
  - Conservación y mantenimiento de elementos de recogida de aguas de lluvia constituidos por canaletas, rejillas y distintos dispositivos que se encuentran en zonas peatonales, cubiertas de aparcamientos, zonas de uso público de edificación abierta, y que por su disposición no son atendidas dentro de las labores de mantenimiento del alcantarillado llevadas a cabo por el Canal de Isabel II.
- División por lotes. La división de lotes queda determinada como sigue:
  - Lote 1: Comprende el ámbito territorial de los Distritos de Centro, Chamberí, Tetuán y el Barrio de Arguelles (Moncloa - Aravaca). El bulevar de la Castellana se distribuye entre los lotes 1 y 2 según especificaciones incluidas en los pliegos.

- Lote 2: Comprende el ámbito territorial de los Distritos Arganzuela, Retiro, Salamanca y Chamartín. El bulevar de la Castellana se distribuye entre los lotes 1 y 2 según especificaciones incluidas en los pliegos.
- Lote 3: Comprende el ámbito territorial de los Distritos de Fuencarral – El Pardo, Moncloa - Aravaca (excepto el Barrio de Arguelles), y Latina.
- Lote 4: Comprende el ámbito territorial de los Distritos de Hortaleza, Barajas, Ciudad Lineal y San Blas - Canillejas.
- Lote 5: Comprende el ámbito territorial de los Distritos de Puente de Vallecas, Moratalaz, Villa de Vallecas y Vicálvaro.
- Lote 6: Comprende el ámbito territorial de los Distritos de Usera, Villaverde, y Carabanchel.



- Asunción de funciones o tareas que antes se realizaban en otros contratos públicos (en concreto 39 contratos) como la conservación de las bocas de riego.
- Sistemas e indicadores de calidad de servicio centrados en los siguientes puntos:
  - Asegurar la calidad en los servicios al ciudadano.
  - Mayor eficiencia en la contratación y en el control de los servicios.
  - Ahorros por sinergias y economías de escala.
  - Una racionalización y/o reducción del gasto por la gestión unificada de los contratos.
- Otros puntos a los que hace referencia el pliego de condiciones técnicas son:
  - Instalaciones.
  - Medios humanos.
  - Maquinaria, vehículo y medios auxiliares.
  - Supuestos de modificación del contrato.

En el pliego de condiciones particulares se detalle la normativa que rige el concurso, las características formales y los criterios de adjudicación. Teniendo en cuenta este pliego, y sobre

todo su anexo I de las características del contrato, se extraen las características principales del contrato:

- Es un contrato de gestión de servicios, frente a uno de obra o de suministro.
- Se realiza por procedimiento abierto, frente a otros métodos de adjudicación como el procedimiento negociado y la tramitación fue ordinaria.
- La duración del contrato será de 8 años con una posible prórroga de 2 años siempre que exista acuerdo entre las partes.
- El presupuesto máximo el contrato asciende a 2.316.926.657,08 € (no importe máximo de licitación), sin embargo, este precio puede ser rebajado como consecuencia de las ofertas presentadas por los licitadores. El desglose por lote de este presupuesto es el siguiente:

Lote	Presupuesto sin IVA	IVA	Presupuesto Total
1	350.793.764,87 €	38.759.213,55 €	389.552.978,42 €
2	365.500.223,12 €	43.481.275,18 €	408.981.498,30 €
3	389.396.266,62 €	49.408.159,90 €	438.804.426,52 €
4	342.031.129,23 €	43.693.599,11 €	385.724.728,34 €
5	311.406.898,77 €	41.479.723,97 €	352.886.622,74 €
6	300.869.013,67 €	40.107.389,09 €	340.976.402,76 €
<b>Total lotes</b>	<b>2.059.997.296,28 €</b>	<b>256.929.360,80 €</b>	<b>2.316.926.657,08 €</b>

- Criterio de valoración: precio más bajo, obviando otros criterios tales como la oferta económica más ventajosa.
- Se determina como órgano de contratación el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.
- El contrato, como ya ha sido comentado, se divide lotes (6), no pudiendo presentar la misma empresa ofertas a más de tres lotes.
- Se determinan una serie de penalizaciones por no cumplir los requerimientos especificados en el pliego de condiciones técnicas.
- Constitución de garantías:
  - Se constituirá una garantía provisional del 3% del lote al que se licita. Esta garantía queda cuantificada como sigue:

Lote	Garantía provisional
1	10.500.000 €
2	10.500.000 €
3	11.500.000 €
4	10.000.000 €
5	9.000.000 €
6	9.000.000 €

- La garantía definitiva queda establecida en un 5% del importe de adjudicación.
  - No se considera necesario constitución de garantía complementaria.
- Procede la revisión de precios, usando como actualizador el IPC.
  - Criterios de solvencia:
    - Solvencia económica y financiera.  
La solvencia económica quedará probada por la declaración responsable del volumen mínimo de negocio anual. Este volumen debe implicar como mínimo el 9.5% del lote al que se licita en al menos uno de los tres últimos ejercicios. La cuantificación de estos importes mínimos es:

Lote	Solvencia económica
1	36.500.000 €
2	38.000.000 €
3	41.000.000 €
4	36.000.000 €
5	33.000.000 €
6	31.500.000 €

- Solvencia técnica y profesional.  
La solvencia técnica y profesional quedara suficientemente probada si al menos en uno de los tres últimos de años se han realizados las siguientes actividades:
  - Actividades de limpieza urbana en una población de derecho superior a 150.000 habitantes.
  - Actividades de conservación de zonas verdes en alguna ciudad con población de derecho superior a 450.000 habitantes

Para concurrir a más de un lote, se exigirá la acumulación mínima de los requisitos descritos para cada uno de los lotes a los que se licita.

En el caso de UTE (unión temporal de empresas) los requisitos técnicos solo serán necesarios que los cumplan una de las empresas la forman. En referencia a la solvencia económica, los cumplimientos se refieren a la acumulación del volumen de negocio de los integrantes, si bien una de las empresas que forman la unión temporal tendrá que

tener un volumen de negocios equivalente al 50% de los importes indicados por cada uno de los lotes a los que se licite.

- Se establece la necesidad de tener suscrita por el adjudicatario una póliza de seguro de responsabilidad civil, que cubra tanto al Ayuntamiento de Madrid como al mismo de los riesgos que pudieran darse en la ejecución del contrato. La cobertura de este seguro no será inferior a 10.000.000 € por siniestro. Se deberá justificar su renovación anual.
- Los criterios de adjudicación, tal y como se establecen en el documento denominado contrato integral de gestión del servicio público de limpieza y conservación de los espacios públicos y zonas verdes del Ayuntamiento de Madrid, son los siguientes:
  - Los criterios de adjudicación son todos objetivos, valorables en cifras y/o porcentajes.
  - Sobre una puntuación total de 100 puntos, el porcentaje de baja sobre el presupuesto de licitación tendrá un peso de 80 puntos.
  - El resto de puntos (20) se repartirá entre los siguientes criterios, también objetivos:
    - Incremento en el importe destinado a trabajos de conservación por medición en zonas verdes: hasta 13 puntos.
    - Incremento de la superficie de baldeo sobre la mínima fijada en el PPT: hasta 4 puntos.
    - Incremento de la superficie para aplicación de producto anti-grafiti sobre la mínima fijada en el PPT: hasta 3 puntos.

## 9. CLAUSULAS SOCIALES EN LA LEGISLACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública supone en España el 16% del PIB, esta contratación pública puede incluir cláusulas sociales, las cuales son un valor de por sí en las cooperativas y un hecho diferencial a explotar para conseguir contratos públicos, ya sean ordinarios, menores o de gestión simplificada. Las cláusulas sociales se pueden definir como mecanismos que introducen en la contratación pública consideraciones de ámbito social. Estas cláusulas están recogidas en la normativa actual, pero no sólo se recogen cláusulas en el terreno social sino también en el ambiental.

Estas cláusulas sociales tienen los siguientes principios de manera general:

- Favorecer la integración laboral.
- La formación y la innovación.
- La protección del Medio Ambiente.
- La igualdad de oportunidades.
- Fomentar la responsabilidad social corporativa.

Estos principios están, como ya se ha indicado, inscritos en el ADN de cooperativas de trabajadores y deben ser usados como medio adicional para empoderar la labor de éstas.

Haciendo un breve repaso a la legislación actual, nos encontramos los siguientes artículos y normativa sobre el tema:

- La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo del 2004 indica en su artículo 26: “Los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones especiales



con relación a la ejecución del contrato siempre que éstas sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones. Las condiciones en que se ejecute un contrato podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo social y medioambiental”.

- La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero del 2014 basada en los objetivos establecidos en la Estrategia Europea 2020. Las características principales de esta estrategia son:
  - Da gran importancia al conocimiento e innovación.
  - Fomenta una economía con pocas emisiones de carbono, eficiente en el uso de los recursos, en busca de la competitividad.
  - Alto nivel de empleo con cohesión social y territorial. En la que se determinan dos objetivos:
    - Eficiencia del gasto público basadas en criterios de calidad/precio en la prestación del servicio.
    - Uso de la mejor contratación pública posible en busca objetivos sociales comunes.

A parte de diversas disposiciones adicionales cabe citar los artículos referidos a estas cláusulas sociales. El artículo 18, indica que “Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”. Además de este artículos los aspectos sociales están reflejados en la definición del objeto de los contratos (art. 62); en los motivos de exclusión de contratistas (art. 57), criterio de adjudicación (art. 67); y como posible condición de ejecución de los contrato (art. 70).

El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. En su artículo 150 indica: “Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes”.

Además, en los artículos referidos a criterios de ejecución como de contratación, establece específicamente que podrán ser incluidas cláusulas de carácter social y de protección de medio ambiente siempre y cuando estén incluidas en el pliego, no vayan

en contra de los principios de igualdad en la contratación, publicidad... y estén recogidos en el objeto del contrato, condiciones ya establecidas en normativa europea y nacional anterior. También indica el respecto a convenios y derechos laborales como a los acuerdos alcanzados en la OIT.

Por otra parte, si bien los siguientes párrafos no hacen referencia específicas a las cláusulas sociales, es necesario puntualizar los siguientes aspectos:

- Esta ley, si bien otorga preponderancia a los criterios objetivos de valoración de ofertas, también son posibles criterios cuya cuantificación dependan de un juicio de valor.
- También indicar, que sobre la solvencia económica el TRLCSP indica: "Si, por una razón justificada, el empresario no está en condiciones de presentar las referencias solicitadas, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que se considere apropiado por el órgano de contratación".
- En referencia a los criterios de solvencia técnica y profesional, también son aceptables:
  - Personal técnico o unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato.
  - Descripción de las instalaciones técnicas.
  - Medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad.
  - Las titulaciones académicas y profesionales del empresario, del personal directivo de la empresa y del personal responsable de la ejecución del contrato.
  - Indicación de las medidas de gestión medioambiental.
  - Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa.
  - Experiencia del personal directivo durante los tres últimos años.
  - Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá.
  - Indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar.
- Instrucción interna del Ayuntamiento de Madrid de 1 de enero de 2016.

Por último, es de gran importancia comentar esta instrucción del Ayuntamiento ya que su objetivo específico es "la incorporación de las cláusulas sociales en los procesos de contratación pública del Ayuntamiento de Madrid, sus organismos autónomos y las entidades del sector público municipal en todas las fases del procedimiento contractual, bien sea a través de especificaciones técnicas, criterios de solvencia, criterios de adjudicación, o a través de condiciones especiales de ejecución de obligatorio cumplimiento durante la ejecución del contrato".

Así, teniendo en cuenta las instrucciones existentes sobre este tema podemos encontrar dos definiciones de cláusulas sociales:

- Según la propia instrucción 1/2006 que entiende por cláusula social "aquella establecida en los procesos de contratación pública del Ayuntamiento de Madrid referente a la inserción sociolaboral de personas en situación de exclusión social y/o personas con diversidad funcional, la promoción de la calidad y estabilidad en el empleo, la mejora de la capacitación profesional mediante formación en el lugar de trabajo, el fomento de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral o, entre otros, la mejor accesibilidad de personas con diversidad funcional".
- Su disposición define que por "cláusula social se entiende aquella disposición que introduce aspectos o criterios de naturaleza social en los pliegos de contratación pública. El concepto de "cláusula social" se emplea para referirse al hecho de que la inversión pública que acompaña la contratación pública tome en consideración, promueva o impulse objetivos de política social en sentido amplio. Son cláusulas sociales aquellas estipulaciones que obligan a las empresas adjudicatarias de un contrato público a dar cumplimiento, junto con el objeto propio del contrato, a ciertos objetivos de política social que se estiman de interés general. Así, la cláusula social constituye una estipulación añadida al cumplimiento de la obligación contractual principal, es decir, la obra o servicio de que se trate".
- Las cláusulas sociales podrán ser incluidas en todo tipo de contratos, ya sean de obras, suministros, servicios o gestión de servicios.
- Esta instrucción distingue entre los contratos con perspectiva social y aquellos que carecen de ellas. En estos últimos la instrucción dispone "los órganos de contratación, además de la inserción en los pliegos de las especificaciones técnicas previstas en el apartado 5.1.1, de carácter obligatorio para todos los contratos, deberán incluir, como mínimo, una cláusula social, bien como condición especial de ejecución, bien como criterio de adjudicación, en función de la naturaleza y características de cada contrato".
- La inclusión de las cláusulas deberán cumplir los siguientes condicionamientos:
  - Vinculación entre la cláusula social y el objeto del contrato, si bien podrán ser incluidas de manera transversal cláusulas relativas a las políticas de igualdad, accesibilidad, seguridad y salud laboral y empleo. Es decir se adaptarán al objeto del contrato.
  - Referida a la estabilidad del empleo, la instrucción señala: "se considera que la estabilidad en el empleo y el mantenimiento de las condiciones de las personas trabajadoras que prestan el servicio durante la vigencia del contrato, implica mayores ventajas para la prestación objeto del mismo y

añade valor al servicio de que se trate en aquellos contratos en los que concurran los siguientes requisitos:

- Que de acuerdo con su estudio económico, el componente de mano de obra sea esencial.
  - Que el pliego de prescripciones técnicas describa y detalle la relación de personal adscrito o necesario para la prestación del servicio o gestión del servicio público.
  - Y que en la memoria de necesidad del contrato se justifique que dicha relación de personal y sus condiciones son las idóneas para la prestación adecuada del servicio."
- Ninguna cláusula afectara o condicionará la política de responsabilidad social de la empresa.
- La inclusión se podrá realizar en cualquiera de la siguiente fases del proceso de contratación dependiendo de la naturaleza del contrato:
    - Fase de preparación: definición de las prescripciones técnicas del contrato.
    - Fase de selección de contratista.
    - Fase de adjudicación: valoración de las oferta de los licitadores.
    - Fase de ejecución: definición de condiciones especiales en relación con la de ejecución del contrato.
- Todos los contratos deberán incluir, entre otras más específicas, las siguientes cláusulas sociales independiente mente de su naturaleza:
    - La prestación del servicio o la producción del bien deberá respetar las normas sociolaborales vigentes en España y en la Unión Europea o de la Organización Internacional del Trabajo.
    - Las prescripciones técnicas de contratos que tengan como objetos personas físicas se redactarán de forma que "tenga en cuenta la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con diversidad funcional, así como los criterios de accesibilidad universal y de diseño universal o diseño para todas las personas, tal y como son definidos estos términos en el TRLGDPD".

- En todos los contratos que sean pertinentes al género, su perspectiva será incluida a través cláusulas sociales relativas a la igualdad entre mujeres y hombres.
  - Cuando el coste de la mano de obra determine el precio de adjudicación deberá de aplicarse "el salario base establecido en el Convenio Colectivo que resulte de aplicación al contrato más el complemento de antigüedad".
  - Clausulas sobre subrogación y respecto a los derechos de trabajadores cuando se realice trasmisión de actividad.
  - Clausulas sobre accesibilidad.
  - Diversas especificaciones técnicas sobre seguridad y salud laboral.
  - En materia de empleo, deberán incluirse las siguientes especificaciones técnicas como afiliación y alta en la Seguridad Social de los trabajadores que realicen la ejecución del contrato.
- La inclusión de cláusulas sociales en la fase de selección sólo aplica para aquellos contratos que tengan "un fin institucional de carácter específicamente social".
  - La inclusión de cláusulas sociales en la fase de adjudicación la instrucción remite al artículo 150 del TRLCSP por el cual " exige para su establecimiento una especial vinculación con el objeto del contrato". Y además, la inclusión de estas cláusulas sociales implicaría una mejora de la oferta y no una discriminación entre licitadores.
  - Por lo que se refiere a la fase de ejecución la instrucción hace referencia al artículo 118 del TRLCSP e indica que "las cláusulas sociales como condiciones especiales de ejecución podrán referirse a medidas de fomento y calidad del empleo, de políticas de igualdad o de inserción social de personas con especiales dificultades o favorecer la formación en el lugar de trabajo".
  - De manera transversales se podrán incluir cláusulas sociales referidas a los siguientes aspectos:
    - Condiciones especiales de ejecución:
      - Igualdad.
      - Accesibilidad.

- Seguridad y salud laboral.
  - Empleo.
  - Estabilidad en el empleo.
  - Formación en el lugar de trabajo.
- Criterios de adjudicación:
    - Accesibilidad

Por último, incidir que toda cláusula social que se incluya debe estar sujeta a los principios de concurrencia, libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y deberán estar incluidas en los pliegos y en el anuncio de licitación.

## **CONCLUSIONES**

La remunicipalización cooperativizada de los servicios de limpieza de la ciudad de Madrid, es una propuesta concebida por el ICEA como instrumento de cambio hacia una participación real de la ciudadanía, que tiene como objetivos la promoción de una nueva cultura centrada en la implicación y la corresponsabilidad ciudadana, que transfiera capacidades y competencias comunitarias que posibiliten el empoderamiento social, y que, finalmente, articule procesos de inclusión, a través del fomento del empleo, impulsando la cohesión social.

En líneas generales nuestra propuesta persigue democratizar la gestión de los servicios públicos, y avanzar hacia un nuevo paradigma de transparencia y participación ciudadana. Transparencia y control social sobre la gestión de los recursos comunes a través del aprovechamiento directo de dichos recursos por parte de la propia comunidad en forma de satisfacción de necesidades (como usuarios de servicios), riqueza económica (puestos de trabajo) y autogestión de la cohesión social (procesos inclusivos de inserción).

En ella se contemplan los principios generales de las cláusulas sociales recogidas en la normativa pública:

- Favorecer la integración laboral.
- La formación y la innovación.
- La protección del Medio Ambiente.
- La igualdad de oportunidades.
- Fomentar la responsabilidad social corporativa.

Además se acomete la mejora de la situación socio laboral de personas desfavorecidas. Se añaden herramientas para la cohesión social generando tejido productivo y promoviendo la responsabilidad social y prácticas medioambientales adecuadas. En este sentido, a través de la co-gestión cooperativa, institucional y ciudadana se fomentan el uso de energías renovables y medidas de ahorro, así como el reciclaje y la reutilización de materiales.

Las rentabilidades directas de nuestra propuesta se fundamentan en:

- La generación de empleo de calidad ligado a la comunidad.
- La prestación de un servicio eficiente en coordinación multinivel con la sociedad.
- La incorporación de efectos positivos en la actividad y objetivos de las cooperativas, gracias a su estructura democrática y a su conexión con la sociedad civil.
- La reducción del gasto público en la contratación ya que las cooperativas de servicios públicos no persiguen maximizar el beneficio sino cubrir costes incluyendo las remuneraciones.

Los socio-trabajadores de las instituciones democráticas, gozan de dos capacidades exclusivas: La capacidad de moverse entre espacios de análisis y de decisión, y la capacidad de estructurar sus vínculos de interdependencia. Estas habilidades suponen una ventaja para el éxito de la acción colectiva, mientras se humaniza la economía y se favorece el deseado vínculo entre la sociedad, el servicio público y los trabajadores en sus distintos niveles.

La propuesta presentada pretende poner sobre la mesa una necesidad esencial de nuestro tiempo: defender los servicios públicos, para conformar con ellos los nuevos comunes ciudadanos que permitan generar la arquitectura básica de una sociedad más justa.

La idea que subyace tras la propuesta es el fomento de la participación de los trabajadores y la colectividad en la satisfacción de sus propias necesidades, de manera profundamente democrática. Necesitamos una democracia real, basada en bienes comunes metropolitanos de acceso universal, y gestionados conjuntamente por los trabajadores y nuevos órganos de participación ciudadana.

Remunicipalizar es el primer paso imprescindible, pero dicho proceso ha de venir acompañado de la puesta en marcha de mecanismos de gestión directa y participativa por parte de la ciudadanía y los trabajadores, con el objetivo de generar la base social necesaria para que, frente a la devastación provocada por la voraz persecución del beneficio privado, podamos oponer el proceso de constitución social de una nueva realidad colectiva.



<http://iceautogestion.org>

[info@iceautogestion.org](mailto:info@iceautogestion.org)