47

Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

FECYT-127/2024
Fecha de certificación: **6 de octubre de 2014 (4ª convocatoria)**
Válido hasta: **24 de julio de 2025**

junio
2025

www.ciriec-revistajuridica.es

CIRIEC españa

ISSN.: 1577-4430

ISSN (ed. electr.)
1989-7332

CIRIEC
españa

Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

nº 47 junio 2025

http://www.ciriec-revistajuridica.es
https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec

Patrocina

GOBIERNO DE ESPAÑA
VICEPRESIDENCIA SEGUNDA DEL GOBIERNO
MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Unión Europea
Fondo Social Europeo

Colaboran

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA
IUDESCOOP
Institut Universitari d'Investigació en Economia Social, Cooperativisme i Emprenedoria

CIDEC
Centro de Información y Documentación Europea de la Economía Pública, Social y Cooperativa.

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa

CONSEJO DE REDACCIÓN (Editorial Board)

Dirección
Felipe Palau Ramírez (Derecho Mercantil. Universitat Politècnica de València)

Dirección adjunta
Carlos Vargas Vasserot (Derecho Mercantil. Universidad de Almería)
María José Vañó Vañó (Derecho Mercantil. Universitat de València)

Coordinación académica
Eduardo Miranda Ribera (Derecho Mercantil. Universitat Politècnica de València)

Vocales
Aitor Bengoetxea Alkorta (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del País Vasco)
Gemma Fajardo García (Derecho Mercantil. Universitat de València)
Ana Lambea Rueda (Derecho Civil. Universidad Complutense de Madrid)
Marta Montero Simó (Derecho Financiero y Tributario. Centro de Estudios Garrigues)
Jesús Olavarría Iglesia (Derecho Mercantil. Universitat de València)
Carmen Pastor Sempere (Derecho Mercantil. Universidad de Alicante)

Coordinación sección Recensiones
Amalia Rodríguez González (Dcho. Mercantil. U. Valladolid)
Itziar Villafáñez Pérez (Dcho. Mercantil. UPV/EHU–Gezki)

Secretaría de Redacción
Ana Martínez Benlliure (CIDEC–Universitat de València)

Presidente honorífico
Francisco Vicent Chuliá (Derecho Mercantil. Universitat de València)

COMITÉ CIENTÍFICO (Advisory Board)

Marina Aguilar Rubio (Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Almería)
Vega María Arnáez Arce (Derecho Administrativo. Univ. de Deusto)
Rosalia Alfonso Sánchez (Derecho Mercantil. Universidad de Murcia)
Vicente Cuñat Edo (Derecho Mercantil. Universitat de València)
José Miguel Embid Irujo (Derecho Mercantil. Universitat de València)
Manuel García Jiménez (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba)
Juan Escribano Gutiérrez (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba)
Amparo Grau Ruiz (Derecho Financiero y Tributario. Universidad Complutense de Madrid)
Josune López Rodríguez (Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Deusto)
Purificación Morgado Panadero (Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Universidad de Salamanca)
Nuria de Nieves Nieto (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense de Madrid)
Manuel Paniagua Zurera (Derecho Mercantil. Univ. Loyola Andalucía)
Jesús Quijano González (Derecho Mercantil. Universidad de Valladolid)
José Ramón Salelles (Derecho Mercantil. Universidad Pompeu Fabra)
Antxo Tato Plaza (Derecho Mercantil. Universidad de Vigo)
Ifigeneia Douvitsa (Law and public policies on cooperatives and social and solidarity economy, Hellenic Open University, Greece)
Antonio Fici (Private Law. U. Molise. Italia)
Claude-André Guillotte (Université de Sherbrooke, Canadá)
David Hiez (Private Law. U. Luxembourg. Luxemburgo)
Guilherme Krueger (OCB y Economista. Brasil)
Deolinda Aparicio Meira (Commercial Law. U. Porto, Portugal)
Daniel Menezes (Derecho Político y Económico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Brasil)
Rui Namorado (Commercial Law. U. Coimbra. Portugal)
Sergio Reyes Lavega (Economía Solidaria. U. República de Uruguay)
Santosh Kumar (International Cooperative Alliance)
Roxana Sánchez (Derecho Civil. Universidad de Costa Rica)
Ian Snaith (Cooperative Law. U. Leicester. Reino Unido)
Carlos Torres Morales (Derecho Comercial. Universidad de Lima. Perú)

CONSEJO ASESOR

Ángel Antonio Blasco Pellicer (Magistrado del Tribunal Supremo - Sala de lo Social)
Amaya Delgado (Directora de COCETA)
Paloma Bel Durán (Asociación de Estudios Cooperativos. UCM)
Rafael Calvo Ortega (Exministro de Trabajo)
Alfonso Candau Pérez (Registrador)
Dante Cracogna (Presidente de la Comisión de Derecho Cooperativo de Las Américas)
Nuria Domínguez Fernández (Jefa de servicio de Registros e Inspección de Sociedades Cooperativas Andaluzas)
Josefina Fernández Guadaño (Revista de Estudios Cooperativos. UCM)
Hagen Henrÿ (Coordinador del Comité de Legislación de la Alianza Cooperativa Internacional)
Santiago Merino Hernández (Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi)
Carlos García-Gutiérrez Fernández (Exdirector de la Escuela de Estudios Cooperativos. UCM)
Sebastián Reyna Fernández (Exdirector General de Cooperativas y Sociedades Laborales)

DOCUMENTACIÓN
Emilio Silvestre Talaverano

TÉCNICO EDITOR
Sergio Rubio Martínez

REDACCIÓN Y DISTRIBUCIÓN
CIRIEC-España
Campus Els Tarongers. Facultad de Economía. Despacho 2p21. 46022 VALENCIA
Tel.: 96 356 22 48 / 96 382 84 89-91 - Fax: 96 382 84 92

IMPRESIÓN
LLORÉNS Servicios Gráficos- VALENCIA - Tel. 902 154 305, 963 655 990

PORTADA
ESTUDIO GRÁFICO DE PUBLICIDAD, SL. C/ Xátiva, 14-60ª 46002 - VALENCIA - Tel. 96 394 32 25

© **CIRIEC-ESPAÑA**

I.S.S.N.: 1577-4430 - I.S.S.N. (edición electrónica): 1989-7332 - Depósito Legal: V-1886-1995
http://www.ciriec-revistajuridica.es/

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, de periodicidad semestral, está calificada como "revista EXCELENTE" por la Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT) del Gobierno de España. Está arbitrada e indexada, entre otras, en las siguientes bases de datos: SCOPUS, LATINDEX, IN-RESH, IN-RECJ, DIALNET, DICE, ÍnDICEs-CSIC, MIAR, CIRIEC-Internacional y CIDEC

SUMARIO

ARTÍCULOS

- La sociedad de beneficio e interés común. Reconocimiento legal y propuestas *lege ferenda* en España. Por **María Isabel Álvarez Vega**..... 9
- El régimen jurídico de las cooperativas sociales en derecho español y comparado. Por **Daniel Hernández Cáceres**..... 45
- Importancia de establecer estándares jurídicos de comportamiento para regir los sujetos particulares del Derecho cooperativo. Por **Rubén Colón Morales**..... 91
- Las empresas de inserción. Análisis de su regulación en Derecho comparado y de la peculiar estructura jurídico-societaria que se exige en España. Por **Ana Montiel Vargas**..... 131
- Las cooperativas de servicios públicos en Euskal Herria. Por **Aitor Bengoetxea Alkorta**..... 177
- Las entidades de la economía social como proveedoras de servicios de cuidados a través de plataformas digitales: especial referencia a las fundaciones. Por **Irene Escuin Ibáñez**..... 217
- Cooperativas de habitação em Portugal. Tensão entre medidas de fomento e os princípios cooperativos. Por **Maria Elisabete Gomes Ramos**..... 249
- El control de las concentraciones económicas de las cooperativas por el Derecho de la competencia. Especial mención al sector agroalimentario. Por **Cristina Cano Ortega**..... 275

RECENSIONES

- IV International Forum on Cooperative Law. Cooperation among cooperatives: a principle of the past or for the future?. Por **Igone Altzelai Uliondo**..... 311
- Fomento de la Economía Social: instrumentos fiscales y de políticas públicas. La administración pública y la Economía Social, aliados para una prosperidad inclusiva. Por **Mª Soledad Fernández Sahagún**..... 317
- Los fondos sociales obligatorios de las sociedades cooperativas (un análisis crítico de su regulación legal). Por **Amalia Rodríguez González**..... 323
- Cooperativas de viviendas en España. Particular referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por **Carlos Martín Ginto Monzón**..... 325

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA. Enero - Junio 2025
- Derecho cooperativo, sociedades agrarias de transformación y otras entidades de economía social. Por **Antonio José Macías Ruano** y **Daniel Hernández Cáceres** 333
- Cooperativas de crédito y mutuas de seguros. Por **María José Puyalto Franco** y **Anna García Companys** 337
- Aspectos financieros y tributarios. Por **Fernando Hernández Guijarro** 340
- Derecho del trabajo. Por **Eduardo E. Taléns Visconti** 341

Instrucciones para los autores / Instructions to authors 343
Listado de ponentes y evaluadores (desde 2022) 347
Declaración ética y de buenas prácticas 348
CIDEC 351
Observatorio Español de la Economía Social 352
CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa 353

ARTÍCULOS

María Isabel Álvarez Vega
La sociedad de beneficio e interés común. Reconocimiento legal y propuestas *lege ferenda* en España

Daniel Hernández Cáceres
El régimen jurídico de las cooperativas sociales en derecho español y comparado

Rubén Colón Morales
Importancia de establecer estándares jurídicos de comportamiento para regir los sujetos particulares del Derecho cooperativo

Ana Montiel Vargas
Las empresas de inserción. Análisis de su regulación en Derecho comparado y de la peculiar estructura jurídico-societaria que se exige en España

Aitor Bengoetxea Alkorta
Las cooperativas de servicios públicos en Euskal Herria

Irene Escuin Ibáñez
Las entidades de la economía social como proveedoras de servicios de cuidados a través de plataformas digitales: especial referencia a las fundaciones

Maria Elisabete Gomes Ramos
Cooperativas de habitação em Portugal. Tensão entre medidas de fomento e os princípios cooperativos.

Cristina Cano Ortega
El control de las concentraciones económicas de las cooperativas por el Derecho de la competencia. Especial mención al sector agroalimentario

LA SOCIEDAD DE BENEFICIO E INTERÉS COMÚN. RECONOCIMIENTO LEGAL Y PROPUESTAS *LEGE FERENDA* EN ESPAÑA

THE COMMON INTEREST AND BENEFIT COMPANY. LEGAL RECOGNITION AND *LEGE FERENDA* PROPOSALS IN SPAIN

María Isabel Álvarez Vega
Profesora Titular de Derecho Mercantil
Universidad de Oviedo
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5605-0099

RESUMEN
El compromiso respecto de cuestiones sociales y ambientales ha ido progresivamente integrándose en el propósito corporativo de las empresas. Cabe destacar el papel esencial que las entidades de economía social han desarrollado al respecto, dado que la función social se inserta directamente en la causa del contrato. Además, está irrumpiendo con fuerza un nuevo modelo de empresa que, a partir del norteamericano de las benefit corporation, integra el que se ha dado en llamar el "cuarto sector". Se trata de sociedades mixtas que, junto con la consecución de un ánimo de lucro, persiguen fines de interés general y que, en España aún pendientes de desarrollo reglamentario, se encuentran previstas en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de crecimiento y creación de empresas, como sociedades de Beneficio e Interés Común.

PALABRAS CLAVE: Sociedad de Beneficio e Interés Común, cuarto sector, empresas sociales, propósito corporativo, sostenibilidad.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Álvarez Vega, María Isabel (2025). La sociedad de beneficio e interés común. Reconocimiento legal y propuestas *lege ferenda* en España, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 9-43.
DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.30407

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

ABSTRACT

The commitment to social and environmental issues has been progressively integrated into the corporate purpose of companies. It is worth highlighting the essential role that social economy entities have played in this regard, given that the social function is directly embedded in the purpose of the contract. Moreover, a new business model is emerging strongly, inspired by the American model of benefit corporations, which integrates what has been called the "fourth sector." These are hybrid companies that, along with pursuing profit, aim to achieve objectives of general interest. In Spain, although still pending regulatory development, they are contemplated under Law 18/2022, of September 28, on business growth and creation, as Benefit and Common Interest Companies.

KEYWORDS: Common Interest and Benefit Company; fourth sector; social enterprises; corporate purpose; sustainability.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K22; I38; M14; 044; B55.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

EXPANDED ABSTRACT

Corporate concern about the effects of their activity is not new, as Corporate Social Responsibility (CSR) has traditionally served as a mechanism to address certain social and environmental demands that go beyond the regulatory framework. These processes have generally relied on voluntary standards (soft law), with corporate governance codes playing a particularly prominent role. However, this perception is beginning to change as the European agenda moves toward a mandatory standard of due diligence and corporate accountability, i.e., the establishment of a new model aimed at business sustainability (hard law). This shift implies aligning business activities with sustainability according to ESG (Environmental, Social, and Governance) criteria proposed by the UN in its Global Compact and the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda, which seek a balance between economic growth, environmental protection, responsible consumption, and social well-being. The growing attention to these goals is increasingly shaping responsible management and various due diligence procedures in companies.

Many companies are willing to commit to more responsible business models that address current societal challenges through their operations. The development of a long-term sustainable business model oriented toward the common good involves the generation of shared value that aligns the interests of businesses -aware of the reputational value of such commitment- with those of stakeholders. This effort, promoted by the global organization B Lab, has been recognized, among others, by the United Nations Global Compact as a means of redefining the role of businesses in society.

Several studies show an increase in the number of companies that have defined a purpose or mission aligned with sustainability, human rights, climate change mitigation and adaptation, among others. The development of a business model aimed at the common good in its various manifestations -and sustainable in the long term- entails generating shared value that aligns corporate interests with those of stakeholders (employees, local communities, suppliers, etc.).

The pursuit of general interest objectives by corporations has taken different forms. Notably, CSR incorporated into corporate governance codes has proven particularly effective in linking corporate interests with broader societal interests. In this regard, large companies have progressively deployed more due diligence processes focused on sustainability, recognizing that such processes can provide a competitive advantage. This trend has led large companies to commit statutorily to sustainable development criteria, involving other stakeholders in their corporate activities and business outcomes. In some cases, companies have amended their bylaws to include sustainability objectives and stakeholder engagement. These slogans go

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

beyond mere marketing and are integrated into the companies' strategic plans via statutory means.

There seems to be one main reason for presenting a positive image in this area: economic profitability, based on the prestige earned through good sustainability performance. The pursuit of such profitability can be legitimate as long as it is backed by concrete commitments, mechanisms, and objective management results. This raises the prospect of increasing litigation, based on the argument that companies already operating under sustainability parameters may be disadvantaged by others that gain unfair advantages through unsubstantiated environmental claims.

Additionally, it is essential to recognize the role of social economy entities, which provide "added value" compared to other economic agents by enhancing the transformative capacity of their environments and their usefulness to society in the current context. As the social function of social economy entities is embedded in the purpose of their contracts, they are key actors in Spain's sustainable development cooperation system. Their goal is to serve either the collective interest of their members, the general economic or social interest, or both. Therefore, their suitability for projects that preserve the environment and other public interests is unquestionable. The regulatory framework of this sector is currently being updated to reinforce its position in both the market and society. A Comprehensive Law on the Promotion of the Social Economy is being processed in Spain, which strengthens the projection of cooperative values from the International Cooperative Alliance in the definition of the social economy, expands references to the associative forms that comprise it, removes operational barriers, and streamlines their activities.

There is also increasing importance placed on the so-called "fourth sector," comprising companies that define their existence and corporate purpose based on a triple bottom line: economic, environmental, and social sustainability, committing to generate a positive impact in all three dimensions while still being for-profit. For this reason, new business models are emerging that balance social purpose and economic profit, inspired by international initiatives and under various names-benefit corporations, mission-driven companies, purpose-driven companies, among others.

Comparative law highlights the advantages that specific regulation of this business model could bring to the Spanish legal system. In Spain, since Law 18/2002 of September 28 on the Creation and Growth of Companies, the "Sociedad de Beneficio e Interés Común" (SBIC) has been presented as a hybrid company. This law represents an opportunity for such initiatives -especially in a context where corporate impact is highly valued- to access external financing to implement their business model.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Despite the legal provision, no performance verification regulation has been developed to ensure that both criteria and methodology meet the highest standards. It would be advisable to define, not merely by regulation but by law, the defining characteristics of this new model within the framework of Spanish corporation law (limited liability and public limited companies), as is the case in U.S. and European comparative law. This would establish SBICs as a distinct business type, granting them a recognized and unique legal identity that goes beyond traditional corporate structures.

This legislative recognition would create a suitable framework to distinguish and promote genuinely committed business practices based on purpose, in contrast to mere corporate marketing. Therefore, legislative development in this area is necessary for several reasons.

First, it would precisely define the unique nature of SBICs, providing a solid foundation for understanding their commitment to social and environmental responsibility -both internally and externally- and offering clarity to stakeholders, investors, and the general public.

Second, it would enable the introduction of tax incentives or access to social finance mechanisms to foster a sustainable and socially responsible business environment. These incentives could include tax reductions, credits, or other financial mechanisms to support and reward the positive contribution of these companies.

Third, it would make their social and/or environmental purposes legally binding, affecting directors' fiduciary duties. By regulating their activities, these companies would have a legal obligation to fulfill the commitments inherent to their SBIC status.

Fourth and finally, it would establish standards to enhance transparency and accountability, including the implementation of independent external audits for large companies. It is necessary to adapt proportionality in purpose verification to accommodate the diverse realities of the business sector and to enable the cross-cutting incorporation of this model throughout the entire economy-from small producers to large corporations.

The limited scope of current regulation has prompted various initiatives aimed at promoting detailed regulation of this new business model. To contribute to this goal, the following pages present a regulatory proposal -*lege ferenda*- based on the conviction that an appropriate legal framework can greatly benefit this emerging "fourth sector".

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

SUMARIO

1. Introducción. 2. Empresa e impacto positivo en la sociedad. 2.1. Incorporación de principios y valores en la estrategia corporativa. 2.2. La economía social como precursora del desarrollo sostenible. 2.3. Importancia creciente del "cuarto sector". 3. La Sociedad de Beneficio e Interés Común. 3.1 Una tipología diferenciada. 3.2. Aspectos societarios: Propuesta regulatoria. 4. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

Son muchos los testimonios de un cambio de tendencia hacia nuevos modelos de empresa que buscan proactivamente generar un impacto positivo en la sociedad.

La preocupación de las empresas por los efectos de su actividad no es nueva ya que la Responsabilidad Social Corporativa ha sido el mecanismo con el que, inicialmente se ha dado respuesta a ciertas demandas sociales y medioambientales que excedían el marco regulatorio. Estos procesos se han basado con carácter general en normas voluntarias (*soft law*) destacando la relevancia de los códigos de buen gobierno de las sociedades. Sin embargo, esta percepción ha empezado a cambiar, ya que la agenda europea se encamina hacia un estándar obligatorio de diligencia y responsabilidad empresarial, es decir con el establecimiento de un nuevo modelo dirigido a la sostenibilidad empresarial (*hard Law*). Esta toma en consideración supone vincular la actividad empresarial con la sostenibilidad conforme a criterios ESG (*Environmental, Social and Governance*) propuestos por la ONU en su Pacto Mundial y a los denominados ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) de la Agenda 2030 que busca un equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado de medio ambiente, el consumo responsable o el bienestar social, entre otros, y cuya creciente atención entre las empresas hace que se orienten en torno a ellos una gestión responsable y distintos procedimientos de diligencia debida.

La orientación de la actividad empresarial hacia un interés más general modifica sensiblemente el planteamiento tradicional en nuestro ordenamiento jurídico en el que las sociedades han sido consideradas personas jurídicas "de interés particular", tal y como recoge el artículo 35 Código civil, cuyo propósito causal aparece vinculado exclusivamente con el ánimo de lucro (art. 1665 Código civil y art. 116 Código de comercio).

En España, la asunción pública de compromiso empresarial con relación a aquellos valores o principios puede encontrarse en páginas web corporativas, secciones

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

específicas de los informes, o incorporada a plataformas o grupos de interés, entre otros. La ventaja competitiva que estos objetivos proporcionan está ocasionando algunas distorsiones en el mercado, con la amenaza del ecopostureo o *greenwashing* cuando se trata de alegaciones medioambientales engañosas o que no tienen respaldo científico, pero que son de difícil identificación para el consumidor o inversor medio.

Ante este panorama hay muchas empresas que, junto con las integradas en el sector de la economía social, están dispuestas a asumir compromisos para avanzar hacia modelos empresariales más responsables que atiendan con su actividad a los retos y problemas a los que se ha de enfrentar la sociedad actual. Esta labor impulsada por la organización global *B Lab* ha sido reconocida, entre otros por el Pacto Mundial de las Naciones Unidas con el fin de redefinir el rol de las empresas en la sociedad.

A imitación de algunas iniciativas internacionales y con distintas denominaciones -*benefit corporation*, empresas con misión, empresas con propósito, entre otras- nacen modelos de empresa que equilibran el propósito social y los beneficios económicos. En España, desde la Ley 18/2002, de 28 de septiembre, de Creación y Crecimiento de empresas, se presenta la Sociedad de Beneficio e Interés Común como sociedad mixta y cuyo desarrollo reglamentario está aún pendiente. La parquedad de la regulación actual ha promovido iniciativas de distinta naturaleza en el ánimo de impulsar una regulación detallada de este nuevo modelo de empresa. Con el fin de contribuir a esta finalidad, se presenta en las siguientes páginas una propuesta regulatoria, *lege ferenda* ante el convencimiento de las ventajas que un marco legal adecuado pueda aportar a este naciente "cuarto sector".

2. Empresa e impacto positivo en la sociedad

Hay distintos estudios que reflejan el incremento de empresas que tienen definido un propósito o razón de ser de su compañía contribuyendo a la sostenibilidad, los derechos humanos, la mitigación y adaptación al cambio climático[1], etc. El desarrollo de un modelo empresarial orientado al bien común en sus distintas manifestaciones sostenible a largo plazo[2] supone la generación de valor compartido que alinea los in-

1. Destaca toda la normativa sobre taxonomía para actividades económicas medioambientalmente sostenibles: Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles (Reglamento taxonomía) y Reglamento delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión de 9 de marzo de 2022.

2. Véase, Estudio sobre los deberes de los administradores y la gobernanza empresarial sostenible del año 2020 donde se denuncia la existencia de una clara tendencia al cortoplacismo en el enfoque de las empresas en el ámbito europeo y a favorecer la maximización del valor financiero a corto plazo European Commission, Di-

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

tereses de las empresas -conscientes del valor reputacional que de ese compromiso se deriva- con los *stakeholders* (trabajadores, comunidades locales, suministradores, etc)[3]. La consecución de fines de interés general por las sociedades ha ido articulándose de distintas maneras.

2.1. Incorporación de principios y valores en la estrategia corporativa

La responsabilidad social corporativa incorporada en los códigos de buen gobierno de las sociedades se ha demostrado especialmente apta para vincular el interés social con intereses más generales[4]. En España el Código de Buen Gobierno Corporativo de las sociedades cotizadas, aprobado por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en 2015, modificado en 2020, establece que: "La sociedad promoverá una política adecuada de sostenibilidad en materias medioambientales y sociales, como facultad indelegable del consejo de administración, ofreciendo de forma transparente información suficiente sobre su desarrollo, aplicación y resultados" (principio 20). Alude en el principio 9 al "interés social" que deben promover los administradores de la sociedad entendido como la promoción en el ejercicio continuado de la actuación del consejo de administración a quién reclama, además, que "procure" compatibilizar aquel interés de la sociedad con los intereses de los empleados, proveedores, clientes y demás grupos de interés, así como "la comunidad en su conjunto" o el "medio ambiente" (Recomendación 12), así como la competencia indelegable del consejo de administración (principio 24).

El seguimiento formal de aquellas recomendaciones fundamentado en el principio "cumple o explica" ha ido configurando la actuación de las corporaciones hacia diferentes niveles de integración inspirando, inicialmente, la elaboración de propósitos, misiones y valores. En este sentido, las grandes empresas han ido desplegando progresivamente más procesos de diligencia debida en torno a la sostenibilidad, conscientes de que puede proporcionarles una ventaja competitiva. Este cambio de

rectorate-General for Justice and Consumers, Study on directors' duties and sustainable corporate governance [final report], Publications Office, 2020. Con anterioridad, véase la Directiva UE) 2017/828 del Parlamento y del Consejo de 17 de mayo de 2017 por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas (DOUE, L132 de 20 mayo 2017).

3. Es interesante la evaluación de impacto que acompaña la propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 (a la que se hará expresa referencia), 23 y ss. OCDE (2016). Quantifying the Costs, Benefits and risks of Due Diligence for Responsible Business Conduct, Universidad de Columbia.

4. Al respecto, véase Embid Irujo, José Miguel (2018:204-205). También, Sánchez-Calero Guilarte, Juan (2021).

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

tendencia ha llevado a las grandes empresas a comprometerse estatutariamente con criterios de desarrollo sostenible haciendo partícipes a otros sujetos en el desarrollo de su actividad corporativa y resultados empresariales, los *stakeholders*: comunidades locales, trabajadores, consumidores, suministradores, entre otros. En algunos supuestos, se ha decidido plasmar el compromiso, modificando los estatutos sociales para incorporar los objetivos de sostenibilidad y las relaciones con los grupos de interés. Eslóganes que trascienden el puro ámbito del marketing para integrarse en los planes estratégicos de las compañías vía estatutaria.

Parece que hay un motivo principal para ofrecer una imagen positiva en este ámbito: la rentabilidad económica, basada en el prestigio que otorga un buen desempeño en sostenibilidad. La aspiración a dicha rentabilidad puede ser legítima siempre y cuando esté respaldada por compromisos, mecanismos y resultados concretos de gestión objetiva. La cuestión anuncia una litigiosidad creciente bajo el argumento de que empresas que ya operan bajo parámetros de sostenibilidad pueden verse perjudicadas por aquellas que, de manera desleal, obtienen una ventaja indebida basada en afirmaciones medioambientales infundadas. Con esta finalidad se ha dictado la Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, sobre empoderamiento de los consumidores para la Transición Verde[5] que cuenta con un plazo de transposición de dos años y que se complementará con el Reglamento sobre Diseño Ecológico[6] y la conocida como "Directiva sobre alegaciones medioambientales", *Green Claims Directive*[7].

Como consecuencia de este interés, es necesario dejar constancia del primer gran caso sobre *greenwashing* o "ecopostureo" a nivel nacional (ya previamente constatados en otros países europeos) como crónica de una litigiosidad anunciada[8]. Cabe referirse

5. Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información. DOUE nº 825, de 6 de marzo de 2024. Sobre esta materia, el Ministerio de Consumo y Agenda 2020 español abrió periodo de consultas hasta 30 de marzo de 2024 como inicio de trámite de la primera ley orientada al consumo sostenible.

6. COM (2022) 142 final.

7. Propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (Directiva sobre alegaciones ecológicas). COM (2023)166 final.

8. Al respecto, en febrero de 2024, la Comisión Europea y Zalando, el mayor retailer online europeo, llegaron a un acuerdo con relación al uso del término sostenible en la publicidad de la empresa y ha tenido que retirar todos los iconos relacionados con la sostenibilidad que utilizaba. Asimismo, los grupos ecologistas *Reclame Fossielvrij* y *Client Earth* llevaron ante la justicia a la aerolínea holandesa *KLM*, y un tribunal de Ámsterdam dictaminó en marzo de 2024 que la compañía realizaba afirmaciones demasiado optimistas sobre sus esfuerzos para reducir el impacto ambiental de volar en avión. De un total de 19 afirmaciones que realizaba *KLM*, ha

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

al mediático conflicto surgido en enero de 2024 cuando Iberdrola demandó a Repsol acusándole de competencia desleal por la publicidad sobre sus combustibles "100% renovables" e indicando que la petrolera estaría incumpliendo tres artículos de la Ley 3/ 1991, de 10 de enero de Competencia Desleal de España: actos de engaño (artículo 5), omisión engañosa (artículo 7) y publicidad ilícita (art. 18). El Jurado de Autocontrol emitió una resolución favorable a Repsol[9]; sin embargo, todavía queda pendiente el Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Santander que ha admitido la denuncia por competencia desleal contra Repsol[10]. La controversia de Iberdrola y Repsol no hace sino reflejar que la denuncia del *greenwashing* no es una simple moda, sino una realidad cada vez más asentada en la regulación y en la opinión pública. El "lavado verde" no solo se está volviendo impopular de cara al consumidor (lo que puede ser utilizado como "arma arrojadiza" por parte de otras empresas en términos legales y/o publicitarios), sino que puede llegar a tener serias consecuencias legales para las empresas.

2.2. La economía social como precursora del desarrollo sostenible

Dado que la función social de las entidades de economía social se inserta en la causa del contrato- con particular relevancia en la sociedad cooperativa-, son actoras

tenido que retirar 15, si bien no ha impuesto ninguna exigencia adicional como prohibirle explícitamente que no haga publicidad similar en el futuro. Junto al de *KLM*, *Booking* es otro ejemplo de cómo en otros países las alegaciones verdes -green claims- han ido a los tribunales. El buscador de viajes y reservas ha tenido que eliminar su sello *Travel Sustainable* después de que la Autoridad de Consumidores y Mercados de Países Bajos considerase, en marzo 2024, que podía confundir a los usuarios sobre los esfuerzos reales en sostenibilidad que realizaban los alojamientos. Pero también el sector energético cuenta con antecedentes de este tipo. Por ejemplo, en junio de 2023, la Autoridad de Normas Publicitarias del Reino Unido ordenó la retirada de anuncios de petroleras como Shell o la propia Repsol, al considerar que dichas comunicaciones ocultaban el origen no renovable de la mayor parte de la energía producida por estas empresas.

9. El jurado de Autocontrol (sección primera) en fecha 4 de abril de 2024 afirma que: "No resulta posible aceptar que un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, pudiese asociar la alegación 'la calidad Repsol, ahora 100% renovable' a cualquier característica, producto o servicio de Repsol que no fueran específicamente los combustibles promocionados" y añade que la citada publicidad "incluye siempre la mención "Ya disponible en más de 50 estaciones de servicio y al final del año en 600". (…) "Cabe afirmar que no existe prueba de la que quepa deducir que las consecuencias derivadas del uso de los combustibles promocionados son sustancialmente distintas -en términos de consumo- que las derivadas del consumo de combustibles fósiles. En cambio, sí consta un estudio del que se desprende con claridad que dichas consecuencias -en términos de consumo- no son significativas".

10. El magistrado Carlos Martínez de Marigorta titular del juzgado nº2 de Santander ha rechazado la declinatoria interpuesta por Repsol por falta de competencia territorial. El 21 de noviembre de 2014 se inició el juicio oral. Por otro lado, Ecologistas en Acción y Greenpeace y la asociación de consumidores CECU presentaron en el año 2024 también reclamaciones contra Repsol ante la CNMC y a la Dirección General de Consumo.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

privilegiadas dentro del sistema español de cooperación al desarrollo sostenible[11]. Su objetivo es alcanzar bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos, por lo que es incuestionable la adecuación de las entidades de este sector en proyectos que preserven el medioambiente y otros intereses de carácter general[12]. No en vano, la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 ha sido designada "política palanca" en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030[13].

En este sentido, la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, ya en su preámbulo indica que: "La economía social es, en cierto modo, precursora y está comprometida con el modelo económico de desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y medioambiental". De este modo, la economía social comporta un "valor añadido" respecto de los restantes agentes económicos, aumentando la capacidad trasformadora de su entorno y, por ello, también su utilidad para la sociedad en el contexto actual (Miñarro Yanini, 2023:34).

Actualmente, se está renovando el marco normativo de este sector a fin de reforzar su situación tanto en el mercado como en la sociedad, por lo que se está tramitando un Proyecto de Ley Integral de impulso a la Economía Social que intensifica la proyección de los valores cooperativos de la alianza cooperativa internacional en la definición de economía social, además de ampliar las referencias a las fórmulas asociativas que la integran, eliminar trabas a su funcionamiento y agilizar su actividad[14].

11.Al respecto se manifiesta la Ley 1/2023, de 21 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global. BOE nº 44 de 21 de febrero 2023.

12. El artículo 2 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE nº 76 de 30 de marzo de 2011) establece: "Se denomina economía social al 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 bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos". Véase Fajardo García, Isabel Gemma (2018:104), quien propone que la redacción del artículo 2 indique que las entidades de la economía social "persiguen simplemente el interés general, bien de forma directa, bien en conjunción con los intereses de sus miembros usuarios".

13. En este sentido Pérez León, Mª Antonia (2019:40), cuando destaca que estas entidades contribuyen de una manera natural y coherente a la consecución de los ODS, dado que existe una coincidencia entre éstos y sus principios rectores.

14. La Ley proyectada supone la reforma de tres leyes esenciales en la materia: la Ley 5/2011, de Economía Social, la Ley 27/1999, de Cooperativas, y la Ley 44/2007, para la regulación del Régimen de las Empresas de Inserción. Proyecto de Ley de Impulso a la Economía Social, BGCG 18 de octubre de 2024. Serie A. Nº 36-1

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

2.3. Importancia creciente del "cuarto sector"

Las empresas que se integran en el llamado "cuarto sector" (Jiménez Escobar & Morales Gutiérrez, 2011:7), son aquellas que, al definir su existencia y objeto social lo hacen en base a una triple sostenibilidad económica, ambiental y social, obligándose a la generación de un impacto positivo en sus objetivos en los tres aspectos mencionados, pero con ánimo de lucro[15]. Sociedades mixtas en las que se integran las Sociedades de Beneficio e Interés Común (SBIC) previstas en la disposición adicional de décima de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre de Creación y Crecimiento de empresas, -conocida como Ley Crea y Crece- lo que supondrá la constitución de sociedades anónimas y limitadas con un fin social o medioambiental[16].

Esta previsión normativa pretende continuar la estela iniciada por la frustrada proposición de ley que proponía la creación de las que denominaba "Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés General" (SLIG) impulsada por el grupo parlamentario catalán *Convergència i Unió* quien denunciaba que la falta de regulación en nuestro país de las empresas sociales provocaba dificultades en el acceso a la financiación privada y falta de visibilidad, credibilidad y reconocimiento en el mercado[17]. Es interesante destacar que se pretendía crear un título nuevo (el XV) dentro de la Ley de Sociedades de Capital (LSC)[18], definiendo su objeto social con la realización conjunta o individual de una actividad económica con el objetivo de reducir o transformar una necesidad social concreta; proporcionar productos y servicios al alcance de individuos o colectivos vul-

15. Sobre las distintas maneras en que las sociedades de capital compaginan su finalidad lucrativa con la finalidad altruista o de sostenibilidad, véase Navarro Frías, Irene (2023). La autora distingue distintos supuestos entre altruismo fundamental -donde incluye la modificación de la causa del contrato, formas societarias con causa mixta (sociedad Benefit) y el altruismo puntual- y el altruismo instrumental donde se refiere a actuaciones de sostenibilidad con carácter incidental dentro de la gestión lucrativa "normal" de la empresa. También, Paz-Ares, Cándido (2023).

16. BOE nº 234 de 29 de septiembre de 2022.

17. "Proposición de Ley de apoyo a las actividades de los emprendedores sociales", publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), de 18 de octubre de 2013, nº 140- 1. Un elemento interesante en la regulación de la SLIG se encontraba en la singular disposición referida a la "limitación del reparto de dividendos" de necesario reflejo en los estatutos En tal sentido, en cada ejercicio social sólo podría repartirse el 30% del beneficio obtenido, obligándose la SLIG "a reinvertir el 70% restante o aplicarlo a reservas". Otras previsiones eran: un consejo de administración con un mínimo de un consejero independiente de cada tres; la obligación al consejo de administración de emitir un informe anual sobre beneficio social generado y estructura societaria; el establecimiento de incentivos fiscales para las sociedades y para los inversores de proximidad; y la exigencia de una mayoría del 80% del capital para la modificación estatutaria que supusiera la pérdida de los rasgos característicos de la SLIG.

18. Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (BOE nº 161 de 3 de julio 2020).

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

nerables; promover oportunidades económicas para individuos colectivos en riesgo de exclusión social, preservar y mejorar el medio ambiente y colaborar económicamente o de otro tipo con las entidades contempladas en el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que tengan domicilio fiscal en el Estado español. Todo ello, mediante el compromiso estatutario de crear un impacto de interés general en la sociedad (propuesta de artículo 540 LSC). Por otra parte, esta modalidad societaria se contemplaba con un notable criterio de continuidad, pues, cualquier modificación del objeto social que supusiera la pérdida de alguno sus rasgos identificadores, requería "una mayoría reforzada del 80% de los votos del capital social" [19].

Es interesante interrogarse sobre la relación de estas sociedades mixtas y las entidades de economía social. Tal y como se ha señalado, la Sociedad Limitada de Interés General (SLIG) incluía como actividad social, con redacción defectuosa e imprecisa amplitud, la idea de "colaborar económicamente o de otro tipo" con entidades de economía social. Lo que parece claro es que consideraba la SLIG fuera del sector de la economía social, con el que, sin embargo, se preveían especiales vínculos. Y esta es la tendencia clásica que perdura hasta el presente ya que, trasladando la cuestión al momento actual, la SBIC no se considera una entidad de economía social porque para que así fuera debería de cumplir de forma cumulativa con los cuatro principios del art. 4 de la Ley 5/2011, de Economía Social[20]. Estos cuatro principios permanecen inalterados en el Proyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social, si bien, a través de la reforma del artículo 5 que la norma proyecta, considera a las "empresas sociales" como entidades de economía social siempre que contemplen en sus estatutos fines sociales y/o medioambientales perseguidos por el desarrollo de sus actividades[21]. Esta asimilación podría suponer importantísimas ayudas o fondos,

19. Sobre la proposición de Ley SLIG puede verse el breve e interesante comentario de Embid Irujo, José Miguel (2020).

20. Los principios orientadores de las entidades de la economía social previstos en el artículo 4 son: "a) Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en 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 con 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 personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad. d) Independencia respecto a los poderes públicos."

21. Sobre esta problemática, véase González Sánchez, Sara (2024:59) quien considera que: "(…) Con la actual previsión legal de las SBIC, a la espera de desarrollo reglamentario, tres de los cuatro principios de

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

posibilidades de contratación pública e incluso mejoras en el tratamiento fiscal para este tipo de sociedades.

Desde la frustrada proposición de ley de SLIG se han ido promoviendo distintas iniciativas con la finalidad de propiciar un reconocimiento legal a las sociedades mixtas o denominadas también "empresas con propósito". Al respecto, la entidad *B Lab Spain*[22] y la Fundación Gabeiras han ido publicando distintos documentos de interés con el fin de colaborar al reconocimiento y desarrollo legal de esta figura empresarial, tales como son el *Libro Verde de las Empresas con Propósito* (Fundación Gabeiras, 2020) y *el Libro Blanco de las Empresas con Propósito* (Fundación Gabeiras, 2021*)*. A partir de estas iniciativas, se publicó, como se ha indicado, la previsión legal de las SBIC, con un contenido muy limitado y un esperado desarrollo reglamentario, y a la que siguieron otras iniciativas como el *Código de Buenas Prácticas para las Sociedades de Beneficio e Interés Común*.

3. La Sociedad de Beneficio e Interés Común

3.1. Una tipología diferenciada

Desde un punto de vista legal, en España no sería necesario crear un nuevo tipo legal ni adaptar los ya existentes para perseguir fines de interés general por parte de las sociedades mercantiles; téngase en cuenta que, por mandato legal, se dispone que "las sociedades de capital, cualquiera que sea su objeto, tendrán carácter mercantil" (art. 2 LSC). Sin embargo, sí será necesaria la respectiva modificación que deje constancia en los estatutos de la alteración de la voluntad de la base social en una "sociedad con

las entidades de economía social se cumplirían manifiestamente por esta forma societaria. Sin embargo, un cuarto principio sólo se cumpliría claramente de forma parcial, resultando conveniente reflexionar sobre los principios configuradores de las sociedades de capital en nuestro Derecho societario. Los principios que sí resultarían palmariamente cumplidos por la escueta configuración nacional de las SBIC serían los referentes a la aplicación de los resultados obtenidos al fin social (principio b), al propósito social (principio c) y a la independencia de la sociedad respecto de los poderes públicos (principio d)."

22. *B Lab* es una organización sin ánimo de lucro que actúa en España desde el año 2015 año en que la agencia de impacto social *Roots For Sustainability* (R4S) fue elegida *Country Partner* de *B Lab* para representar el movimiento *B Corp* en España (importando el modelo de EE. UU.). Cuenta con un organismo certificador a través de la implementación de un procedimiento de autoevaluación por parte de la empresa que aspira a certificarse con relación a cinco bloques temáticos esenciales: gobierno, trabajadores, comunidad (proveedores, distribuidores, grupos de interés locales), medio ambiente y clientes. Resulta fundamental apuntar que, desde la fundación que certifica a partir de una Evaluación de Impacto B (*B Impact Assessment*), se requiere la existencia y reconocimiento estatutario de una "razón de ser", un propósito que supera el ánimo de lucro empresarial. Además, implica un proceso de transparencia y verificación independiente. Véase también Montiel Vargas, Ana (2022).

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

propósito" o con expresa asunción de objetivos sociales y medioambientales junto a los de rentabilidad económica en una sociedad capitalista ya constituida. La cuestión está en determinar si esa modificación estatutaria afecta al objeto social, al fin de la sociedad o implica una modificación del objeto con relevancia causal. Recordemos que el artículo 346.1.a LSC establece que los socios que no hubieran votado a favor del correspondiente acuerdo de modificación estatutaria tendrán derecho a separarse de la sociedad de capital en el caso de "sustitución o modificación sustancial del objeto social".

Lo aconsejable es que el legislador establezca los requisitos de la cláusula relativa a la modificación de la finalidad de la sociedad en los supuestos que estamos contemplando con independencia de que se formulen dentro o fuera de la cláusula del objeto social.

De la experiencia del Derecho comparado se destacan las ventajas que una regulación específica de este tipo empresarial deberá aportar a nuestro ordenamiento jurídico, tales como el efecto distintivo o de marca[23] y su fácil identificación en el mercado, lo que favorecería la confianza de los terceros, especialmente de los consumidores (González Sánchez, 2022). A estas, hay que añadir que, a diferencia de las figuras societarias actualmente existentes -donde el compromiso con intereses sociales se configura voluntariamente- el carácter obligatorio que infiere este tipo social en la consecución de fines de interés general condiciona necesariamente la actuación de los administradores imponiendo especiales obligaciones de información y de ejecución. Además, su reconocimiento legal aporta certidumbre y reduce los riesgos asociados a las inversiones, por lo que puede favorecer la formalización de colaboraciones con instituciones financieras convencionales. De este modo, fortalece la posición de las SBIC en el mercado, contribuyendo a diversificar las fuentes de financiamiento disponibles fomentando su crecimiento y sostenibilidad a largo plazo[24].

Por tanto, en un contexto donde la inversión de impacto está en auge, el reconocimiento legislativo de sociedades capitalistas con causa mixta proporciona legitimación corporativa y marca identificativa.

Existen diferentes denominaciones que se utilizan en la práctica para definir esta figura: "sociedad de interés general", "cuarto sector", "empresas de triple impacto",

23. Fundación Gabeiras (2021:7). También Manesh, Mohsen (2019). Por su parte, Navarro Frías, Irene (2023:49) incide en este carácter distintivo cuando se pregunta. "¿Cuántos inversores y cuántos consumidores leen los estatutos de las compañías?".

24. En este sentido, Navarro Frías, Irene (2023:49) añade que una específica previsión legislativa conllevaría no solo la reducción de los costes de transacción sino, sobre todo, una posibilidad de control por parte del legislador (imponiendo exigentes requisitos de transparencia, por ejemplo) que contribuyera a evitar el temido *greenwashing*. También, Martínez, Bruno & Frontrodona, Joan (2024:10).

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

"sociedad benéfica", o "empresa con propósito[25]. Es frecuente la denominación de "sociedad de beneficio colectivo", o "sociedad benefit"[26] traducción más o menos directa del concepto estadounidense de *benefit corporation*, de donde procede, básicamente, la idea de este tipo de sociedades de naturaleza mixta.

En el sistema norteamericano, existen dos tipos de empresas con propósito de interés general: 1. Las que obtienen una certificación privada (*B Corp*); y 2. Las que cuentan con una figura legal específica que implica su registro y reconocimiento público de la función social que desempeñan en su actividad (*benefit corporation*)[27]. Estas últimas han de tratarse necesariamente de empresas con ánimo lucro (por lo tanto, quedan excluidas las *nonprofit organization*) que deben de cumplir además, los siguientes requisitos: (i).- se trate de una empresa que elabore un propósito corporativo que suponga un impacto positivo en la sociedad y/o el medio ambiente; (ii).- Las obligaciones de rendición de cuentas por parte de los administradores deben tener en consideración el impacto de sus decisiones en todas las partes interesadas es decir, trabajadores, proveedores, el medio ambiente), no solo en los accionistas; (iii).- Las obligaciones de transparencia suponen informar anualmente tanto pública como a los accionistas sobre el modo de consecución su propósito de beneficio público general y la toma de consideración de los *stakeholders*; (iv).- Debe utilizar un estándar de terceros para crear el informe anual de beneficios. La elección del estándar de terceros queda en manos de la empresa; sólo tiene que ser creíble, transparente, independiente y completo; (v).- No es necesario estar certificado ni auditado por el estándar de terceros[28].

25. Esta denominación es la más extendida en España; de hecho, es la que se ha asumido en los Libros Verde y Blanco de la Fundación Gabeiras. Cabe observar, no obstante, que esa denominación es bastante imprecisa dado que todas las empresas por definición tienen un propósito. Se trataría, por tanto, de un concepto jurídico indeterminado que no se adecúa a un tipo social específico y diferenciado con un objeto social y/o medioambiental estipulado en estatutos.

26. Véase Mejías López, Javier (2022).

27. La fundación *B Lab* certifica privadamente la actividad de las empresas; no implica, obviamente, un reconocimiento de un tipo legal. Es un movimiento privado que pretende impulsar y certificar distintos objetivos estatuarios diferentes al ánimo de lucro (*B Corp*). Es muy interesante la página web elaborada por la fundación B Lab donde, se presentan detalladamente información y herramientas de búsqueda a nivel global sobre este tipo de entidades. Consultar https://www.bcorporation.net/en-us/certification/. Tal y como se indica en la misma, se encuentran en fase de revisión de los estándares de certificación y se indica que hasta 2025, ninguna entidad podrá ser certificada por los nuevos estándares. Para Europa, consultar: https://bcorporation.eu/about/about-b-lab-europe

28. Véase https://usca.bcorporation.net/benefit-corporation-vs-b-corp/ donde además se indican las diferencias entre entidades B Corp y Benefit Corporation, apuntando el espacio más amplio que ocupan las primeras, por integrar a entidades de distinta naturaleza y por la exigencia de certificación como tales por parte de B

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

En Europa, existen algunas legislaciones que han incorporado, con distintas denominaciones este tipo de sociedades de naturaleza mixta: *società benefit*, en Italia[29] y la francesa *société a mission*[30]. En ambos casos, no se contempla específicamente un nuevo tipo societario *ad hoc*, sino que es posible obtener tal calificación a partir de las sociedades ya existentes (salvo en el caso francés donde la denominación de *société à mission* no se puede dar a agrupación de interés económico o fundación)

La società benefit italiana se define como aquella que: "En el ejercicio de una actividad económica, además del objetivo de repartir ganancias, persiguen una o más finalidades de beneficio común, y desarrollan su actividad de modo responsable, sostenible y transparente respecto a personas, comunidades, territorios y medioambiente, bienes y actividades culturales y sociales, organismos y asociaciones y otras partes interesadas "[31].

Por su parte, la legislación francesa establece que una sociedad puede adoptar la calificación de *société a mission* siempre que cumpla una serie de requisitos. 1.- sus estatutos recojan una *raison d´être* de acuerdo con lo previsto en el código civil; 2.-Determinar uno o más objetivos sociales y medioambientales que la sociedad perseguirá en el curso de su actividad; y 3.- el modo de seguimiento de la ejecución de la misión[32]. Además de dicho control interno y a diferencia del modelo italiano, en

Lab. También, Zabala Ortiz de la Torre, Iñigo (2013). Para un estudio comparado, véase Afonso Bellod, Ana (2024).

29. Legge n. 208, de 28 de diciembre de 2015, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, (legge di stabilità 2016)" (GU n.302 del 30-12-2015 – Suppl. Ordinario n. 70). art 1. Párrafos 376-384. Sobre la empresa social italiana, se puede consultar Fici, Antonio (2020).

30. Loi N.º 2019-486. Le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (Ley Pacte). Disponible en: https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/5TNW8eSKiIMSXUmIwkm2leZ-PkK9A6thiDb3sgQcNsM=/JOE_TEXTE. Unos comentarios en español sobre la Ley Pacte, pueden consultarse en https://www.mbabogados.eu/ley-pacte-entender-sus-principales-medidas/

31. Apartado 376 de la *Legge di Stabilità*. En los estatutos hay que incluir el concepto de beneficio común: la empresa estará obligada a rendir cuentas a los shareholder de sus resultados en materia de rendimientos, y a sus stakeholder, los resultados del objetivo de beneficio común, que puede consistir en "uno o más efectos positivos, o en la reducción de los efectos negativos" respecto a "personas, comunidades, territorios y medioambiente, bienes y actividades culturales y sociales, organismos y asociaciones y otras partes interesadas (stakeholders)", como empleados, clientes, proveedores, financistas, acreedores, administración pública y sociedad civil. Los dos requisitos (actuar de modo responsable, sostenible, transparente y promover el beneficio público comprometido estatutariamente) no se superponen, sino que se complementan. Véanse los párrafos 377, 378 y 379.

32. Se prevé un *comité de mission* como órgano autónomo de los órganos sociales, que puede ser sustituido por un référent de mission para las sociedades con menos de cincuenta empleados (art. L 210-10 del Código de comercio francés). Si alguno de los requisitos no fuera respetado, cualquier persona interesada o el Ministerio fiscal podrá solicitar al Juez que ordene a los representantes legales de la sociedad que retiren la calificación

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

la *sociètè à mission* la ejecución de los objetivos sociales y ambientales está sujeta a verificación por un organismo tercero independiente (auditoría externa que se adjunta al informe del *comité de mission*. Art. L. 210-10). Esta previsión francesa sobre el requisito de auditoría externa es un plus de control que supone mayores garantías. Lo que parece claro es que, en ambos casos, la implantación en los respectivos territorios atestigua el éxito de este modelo de empresa[33].

Por lo que respecta a España, el desarrollo del movimiento *B Corp* también se ha ido implantando progresivamente, abogando por el impuso de un nuevo modelo económico y empresarial sostenible[34]. Estas iniciativas han tenido reflejo, como se ha dicho, en la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de Creación y Crecimiento de empresas donde se recoge la constitución de sociedades anónimas o limitadas con un fin social o medioambiental. Es su disposición adicional décima, se establece el reconocimiento de las SBIC como aquellas sociedades de capital que, voluntariamente, decidan recoger en sus estatutos:

— Su compromiso con la generación explícita de impacto positivo a nivel social y medio ambiental a través de su actividad;
— Su sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas, quedando sujetas a verificación externa que garantice su desempeño en los mencionados objetivos sociales; y medioambientales, y la toma en consideración de los grupos de interés relevantes en sus decisiones.

de *société a mission* de todos los actos, documentación y soportes electrónicos (art. L 210-11 del Código de comercio francés).

33. El número de *société a mission* ha pasado de 17 entidades y 18.000 empleados en el año 2019, a registrar un número de 1741 en 2024, tal y como refiere el *Observatoire des Sociétés à Mission* (noviembre 2024 https://www.observatoiredessocietesamission.com/). El caso italiano es aún más llamativo, ya que como refiere *Il Osservatorio sulle società benefit*, se ha producido un incremento de un 35% respecto el año 2023, contando en el año 2024 con 3.917 empresas registradas, 198.575 empleados, y con un valor de producción total de 45.824 millones de euros. (Cfr. https://italiaeconomy.it/quasi-4-000-le-societa-benefit-nel-2024

34. El inicio del movimiento de las benefit corporations en España puede datarse en diciembre del 2013, cuando AlmaNatura, un proyecto nacido en Arroyomolinos de León (Huelva) en 1997 con el objetivo de frenar la despoblación rural, se convirtió en la primera empresa en obtener la certificación B Corp de nuestro país. Desde entonces, otras iniciativas han ido sumándose a este movimiento, pasando de las 6 empresas *B Corp* que había en el 2014 (*B Lab Spain* 2018) a las más de 250 en el año 2024 que suman una facturación agregada de 10 millones de euros y 24.000 trabajadores (*B Lab Spain* 2024) https://www.bcorpspain.es/ Es interesante consultar el manifiesto dirigido a los poderes públicos (elaborado por B. Lab España: https://www.empresasconproposito.net/manifiesto

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Este nuevo marco legislativo no viene acompañado de una asignación de ayudas económicas por parte de la Administración, por lo que deben ser las propias entidades las responsables de financiar la puesta en práctica de esas medidas. Este quizá resulta el aspecto más complejo ya que, por un lado, su construcción requiere necesariamente de una correcta identificación, reconocimiento y control de aquello que se pretende incentivar (y cómo incentivarlo). Por otro lado, la ausencia de incentivos fiscales, para un modelo de empresa que es de asunción voluntaria y al que se exige responsabilidad `puede hacer saltar "las costuras" del sistema[35].

Según la valoración de *B Lab Spain*, pese a la ausencia de incentivos económicos directos por parte del Estado, esta ley representa una oportunidad para que estas iniciativas, en un contexto donde el impacto corporativo en la sociedad se valora, puedan acceder a la financiación externa necesaria para implantar su modelo de negocio (Martínez & Frontrodona, 2024:9). Incluso se alude a que la ausencia de incentivos puede ser algo positivo en sí mismo: la voluntad de una empresa de "convertirse" al modelo de propósito, adoptando la forma legal establecida para ello, debe estar "libre" de objetivos de beneficio o rendimiento económico o la búsqueda de ventaja competitiva. Ello no obsta a que, las empresas con propósito reivindiquen su valor diferencial que repercuta en mejoras e incentivos de su actividad para la consecución de su propósito (Fundación Gabeiras, 2020:55).

A pesar de la previsión legal, no se ha desarrollado un reglamento de verificación del desempeño de la sociedad que sirva para asegurar que, tanto los criterios como la metodología, se ajustan a estándares de máxima exigencia. En todo caso, y como se ya ha indicado, se han ido publicando diversos documentos que puede servir de referencia a las empresas en orden a adoptar el modelo SBIC al incluir una serie de propuestas a efectos *lege ferenda* que se analizan a continuación.

3.2. Aspectos societarios. Propuesta regulatoria

3.2.1. La delimitación del propósito de interés general y su concreción en el objeto social

El propósito parece incidir en elementos correspondientes a distintas nociones societarias, ya que puede ir referido al objeto social y/o a la causa del contrato.

35. En Italia, por ejemplo, las *società benefit* disponen, desde el 2021 (Decreto 18 novembre 2021), por el Ministro dello Sviluppo economico e dell'Economia –a partir del art. 38-ter del D.L. 34/2020 ("c.d. *Decreto Rilancio*"), de una prestación económica con la que poder financiar hasta el 50% de los costes incurridos por las empresas en su transformación o establecimiento como tales que incluye tanto los gastos notariales y de inscripción en el registro mercantil como los relativos a cualquier tipo de asesoramiento profesional relacionado con esta cuestión, hasta un máximo de 10.000 euros por cada beneficiario.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Tal y como establece el derecho de sociedades de capital es necesario que en los estatutos se haga constar "el objeto social, determinando las actividades que lo integran" (art. 23. letra b LSC). A pesar de que nada se indica sobre la exigencia de que conste la finalidad societaria en los estatutos, se interpreta como adecuada una finalidad lucrativa tanto para las sociedades civiles (art. 1665 CC) como para las mercantiles (116 CCom) frente a los supuestos de entidades no lucrativas (asociaciones, fundaciones); y, al tratar de los deberes de los administradores de las sociedades de capital, se dispone que "deberán desempeñar su cargo con la lealtad de un fiel representante, obrando de buena fe y en el mejor interés de la sociedad" (art. 227.1 LSC).

Lo característico de estas SBIC es la causa mixta que las define, por lo que la obtención de ánimo de lucro es una de sus características junto con el fin social que persiguen. Es importante determinar en los estatutos sociales la constitución de un fondo de reserva para el propósito social dotado de los beneficios reinvertidos anualmente para la mejor consecución del propósito[36].

Sobre el porcentaje idóneo de beneficios que deberán destinarse a este fondo, la horquilla se encuentra entre el 35% y el 50%, tal y como se comprueba en los modelos de sociedades benéficas europeas que se han señalado. Concretamente en Italia, se ha pasado de prohibir el reparto de beneficios para las empresas sociales a permitirlos hasta en un 50% desde 2017[37], lo cual a juicio de la doctrina favorece el acceso de la inversión en la empresa social[38].

Respecto al fin general que persigue la SBIC, resultaría conveniente reflejar el propósito en los estatutos sociales, no sólo en una determinada cláusula, como podría ser la relativa al objeto social, sino al frente de los mismos, como una especie de *ideario* de la sociedad, a modo de motivación o fundamentación del propósito social[39]. Junto a este propósito general de beneficio público pueden adoptarse otros

36. Véanse los artículos 37 y 39 del Modelo de Estatutos Tipo Sociedad de Beneficio e Interés Común para Sociedad de Responsabilidad Limitada aluden a este fondo de reserva, así como a la posibilidad de prohibir el reparto de beneficios durante un determinado número de ejercicios sociales, en Gabeiras & Asociados (2023:Anexo II).

37. Art. 3 "Assenza di scopo di lucro" del Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 112, Revisione della disciplina in materia di impresa sociale: "3. L'impresa sociale puo' destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti (…)"

38. Fici, Antonio (2020:191). También González Sánchez, Sara (2024:61-62) quien aboga por la conveniencia de que, sobre el porcentaje de reinversión de beneficios, el estatuto de la empresa social europeo contemple en el futuro un régimen muy flexible capaz de dar cabida a las distintas experiencias de los Estados miembros, respetando el principio mayoritario de reinversión, pero sin exigir la totalidad.

39. A juicio de Embid Irujo, sería este ideario la razón de ser a la que se refiere la norma francesa, Fundación Gabeiras (2021:37). También Gabeiras & Asociados (2023:9) Recomendación 1.1.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

más específicos acordes con las características de la sociedad[40]. Se articula como una respuesta concreta a una problemática de carácter social o ambiental con la finalidad de provocar un impacto positivo en la sociedad, y que es susceptible de consecución a través del desarrollo de la actividad empresarial. En este sentido, el propósito se integra como parte del fin social de una SBIC, cuya realización se concretará a través de la actividad empresarial que lleva hacia ese impacto y que responderá a unos indicadores sobre los que se reportará en el Informe Anual sobre Desarrollo del Propósito[41].

Es importante destacar la necesidad de concreción de los fines altruistas los cuales suelen adolecer de una indeterminación en su delimitación. Una crítica repetida a las sociedades que se abren a fines no meramente lucrativos, sociales, medioambientales etc., es precisamente la deficiente concreción de estos objetivos[42]. Si lo que se pretende es dotar a las SBIC de carácter identificativo o de marca habrá que garantizar que esta buena reputación se base en lo que la compañía efectivamente hace y que no se trate de una forma más de *greenwashing*. Además, tal y como se ha señalado, en la medida en que la concreción de los fines de la compañía sirve para que los socios puedan controlar el desempeño de los administradores, la absoluta indeterminación del objeto y del fin social contribuye únicamente a ampliar su poder discrecional de actuación[43].

40. Entre otros: proveer bienes y servicios que beneficien a personas o comunidades de escasos recursos u oportunidades económicas para las personas o comunidades que vayan más allá de la creación de empleo; Preservar el medioambiente; Mejorar la salud humana; Promover las artes, las ciencias y el avance del conocimiento; Incrementar el flujo de capital hacia entidades con propósito de beneficio público.; Generar cualquier otro beneficio particular para la sociedad o el medioambiente. Martínez Bruno & Frontrodona, Joan (2024:7). También, González Sánchez, Sara (2022) expresa en nota 19: "En este sentido, dentro de la dimensión ambiental, una empresa podría relacionar su propósito con: garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento; apostar por energía asequibles, renovables y no contaminantes; implementar modelos de producción y consumo responsable; y adoptar medidas para combatir el cambio climático y sus efectos. Dentro de la dimensión social, una empresa podría identificar su propósito en: poner fin a la pobreza en sus diferentes formas; erradicar el hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; lograr la igualdad de género; o reducir las desigualdades de colectivos vulnerables".

41. Vid. Registradores de España & Gabeiras & Asociados (2023:5). Asimismo, Gabeiras & Asociados (2023) en art. 3. Propósito. "El propósito tiene un impacto positivo para el beneficio público o común que pretende alcanzar a través del desarrollo de la actividad empresarial que constituye su objeto".

42. Al respecto, véase Recalde Castells, Andrés (2022:468); Viera González, Jorge (2023:226).

43. En este sentido, Navarro Frías, Irene (2023:50-51) quien añade que los objetivos no solo suelen ser indeterminados, sino que pueden entrar en conflicto unos con otros: por ejemplo, si se cierra una planta altamente contaminante, puede ser beneficioso para el medio ambiente, pero perjudicial para los trabajadores e incluso las comunidades locales. También, Afonso Bellod, Ana (2024:38); Mejías López, Javier (2021), quien critica el sistema italiano de la *società benefit* por la escasa orientación a los administradores que les infiere una amplia discrecionalidad.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

En esta línea, *B Lab* impone a las empresas que quieran obtener su acreditación, la necesidad de incluir dos cláusulas estatutarias. La primera, dirigida a aclarar que, como desarrollo del objeto social de la entidad, tratará de generar un impacto social y medioambiental[44]. La segunda, enfocada en legitimar a los administradores para que en sus actuaciones tengan en cuenta los efectos en los intereses distintos a los de los socios, como son sus trabajadores, clientes, proveedores, la protección de medio ambiente o los intereses de la sociedad, en general. Esta referencia a los grupos de interés es importante a la hora de determinar el propósito, o razón de ser de la SBIC, y comprende todos aquellos sujetos que se ven afectados directa o indirectamente por el propósito social, y, por lo tanto, también tienen la capacidad de influir directa o indirectamente en él. De esta manera, el concepto engloba tanto a personas y/o grupos internos de la organización como a sujetos externos, con diferentes grados de implicación (Registradores de España & Gabeiras Asociados, 2023:5).

Ya se ha aludido a que la adopción de este tipo decisiones es perfectamente posible en el seno de las sociedades de capital ya constituidas, previa la oportuna modificación estatutaria en orden a la inclusión del propósito de interés general. Si se entiende que afecta únicamente a las actividades para la consecución del fin social, la modificación estatutaria se habrá de realizar con las mayorías reforzadas a las que alude la LSC relativas al objeto social[45]. En otro caso, reclamará el consentimiento unánime de los socios, por entender que afecta a la causa del contrato (Esteban Velasco, 2023:283-284). Las recomendaciones para la constitución de SBIC aconsejan una mayoría reforzada de dos tercios del total de votos correspondientes a las acciones o participaciones en que se divida el capital social; asimismo, indican que los estatutos de la SBIC establezcan una causa de separación de personas socias por eliminación, sustitución o modificación sustancial del propósito de beneficio común,

44. *B Lab* propone la siguiente cláusula estatutaria para incluir en el artículo dedicado al objeto social de los estatutos sociales: "La Sociedad tiene por objeto […]. En el desempeño de dicho objeto social la Sociedad velará por la generación de un impacto social positivo para la sociedad, las personas vinculadas a ésta y el medioambiente".

45. Tratándose de una SA o una SL, la LSC establece que los administradores o socios promotores (art. 286 LSC) deberán de redactar una propuesta de modificación de estatutos y, en las sociedades anónimas, deberán redactar igualmente un informe escrito con justificación de la misma. Además, la propuesta habrá de ser presentada en junta general (art. 285.1 LSC) cumpliendo una serie de requisitos en su convocatoria. En una SA, si el capital presente o representado supera el 50%, entonces bastará con que el acuerdo se adopte por mayoría absoluta, mientras que, si el capital referido es del 25% o más, sin alcanzar el 50% se requerirá el voto favorable de un 75% del capital presente o representado (art. 201 LSC). En una SL no se requerirá de una concurrencia mínima de capital para constituir la Junta General, pero se requiere el voto favorable de más de la mitad de los votos correspondientes a las participaciones en que se divida el capital social (art. 199.a LSC).

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

que operará en los mismos términos que la sustitución o modificación sustancial del objeto social[46].

En definitiva, el objeto social de una SBIC, constituido por su actividad o actividades empresariales, deberá ser apto para alcanzar la doble finalidad que las caracteriza: 1.- su fin social lucrativo; y 2.- el propósito de beneficio e interés común.

3.2.2. Denominación

La atribución de personalidad jurídica a las sociedades mercantiles hace necesario asignarles un nombre o denominación que las identifique en el tráfico jurídico como sujetos de Derecho. Esta función de identificación impone una asignación única y de carácter exclusivo, de modo que ninguna sociedad ostente una denominación idéntica a la de una sociedad preexistente[47]. Escoger y establecer una denominación social es un requisito fundamental de la constitución de toda sociedad de capital y su ausencia acarrea la nulidad (art. 56 LSC).

Entre todas las denominaciones posibles la Ley 18/2022 ha optado por la de "Sociedad de Beneficio e Interés Común"; lo que las caracteriza es un más específico propósito causal vinculado al interés general. Ha de tenerse en cuenta que Ley no consagra la existencia de un subtipo social (como sí se hace con, por ejemplo, las profesionales o las laborales etc.) sino un nuevo tipo de empresa adaptado a las sociedades capitalistas. En este sentido, se propone como opciones:

1. "(...), Sociedad de Beneficio e Interés Común SA/SRL/Comanditaria por acciones.
2. Podrá también identificarse la sociedad mediante la simple adición a la denominación social, fuera de ella, entre paréntesis, lo siguiente: (Sociedad de Beneficio e Interés Común)"[48].

46. Véase Gabeiras & Asociados (2023:10). recomendaciones 2.2 y 2.3, respectivamente.

47. El art. 7 de LSC indica que toda sociedad debe tener una denominación que la diferencie de las otras y prohíbe adoptar una denominación idéntica a la de otra sociedad preexistente (también art. 407 Reglamento del Registro Mercantil). Además, se exige la obtención previa en el Registro Mercantil Central de una certificación que acredite que no figura registrada la denominación elegida con la que va a ser identificada la sociedad como sujeto de derechos y obligaciones en todas sus relaciones jurídicas. La Sección de Denominaciones a cargo del Registro Mercantil Central se regula en los artículos 395 a 397 del Reglamento del Registro Mercantil.

48. Denominación que habría de añadirse al elenco del artículo 6 LSC.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Obviamente, existe una reserva legal de denominación de tal modo que los tipos generales de anónimas, limitadas o comanditarias por acciones, no podrán incluir en su denominación social la referencia a esta modalidad de sociedades de capital. Además, las SBIC deberán evitar toda referencia a esa denominación cuando perdieran tal condición (Registradores de España & Gabeiras Asociados, 2023:5,11).

3.2.3. Aprobación y gestión del propósito

Cabe diferenciar tres tipos de competencias: (i). - las de la Junta General; (ii). - las relativas al órgano de administración; y (iii). - las adscritas a la "Comisión para el propósito" (o cargo unipersonal, en su caso).

(i) La junta de accionistas o de socios, en virtud de lo dispuesto en el art. 160 j) LSC a través de las mayorías y quórums ordinarios o, en su caso, los estatutarios, puede reservarse la competencia para: a) aprobar las líneas generales de la política empresarial para la persecución del propósito social; b) la aprobación del Informe Anual sobre el desarrollo del propósito, que será aprobado junto con las cuentas anuales, y en su caso incorporado al Informe de Sostenibilidad; c) y la dotación al "Fondo de reserva para el propósito social", que estará constituido por los beneficios reinvertidos anualmente para la mejor consecución del propósito, cuyo porcentaje será fijando por la junta de socios o accionistas de acuerdo con lo previsto en los estatutos.

(ii) Al órgano de administración corresponde la gestión y representación de la sociedad. Debe adoptar las decisiones necesarias para el mejor desarrollo del propósito social (art. 209 LSC) a partir de una actuación diligente y leal en conformidad con el objeto social de la entidad[49]. En la medida en que la definición de propósito social o general quede constituida en el objeto corporativo, vinculará a los administradores de la sociedad ya que el propósito queda comprometido estatutariamente definiendo los límites y alcance a sus deberes de diligencia (art. 225.1 LSC).

La modificación estatuaria que exige *B Lab* es añadir la siguiente cláusula de estilo en los artículos destinados a regular el órgano de administración: "En el desempeño de su cargo, los administradores deberán tener en cuenta en sus decisiones y actua-

49. Artículos 225-228 LSC. Siguiendo a Sánchez-Calero Guilarte, Juan (2006:711). "El respeto al interés social ya no es solo un criterio orientador, sino también evaluador de una diligente y leal administración, (…), que lo convierte en un principio permanente y cotidiano que se proyecta sobre la gestión ordinaria".

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

ciones los efectos de dichas decisiones o actuaciones [sic] con respecto a los intereses de (i) los socios, (ii) los empleados de la sociedad y de sus filiales; (iii) los clientes, proveedores y otras partes directa o indirectamente vinculadas a la Sociedad, como por ejemplo, la comunidad en donde, directa o indirectamente, opera la Sociedad. Asimismo, deberán velar por la protección del medio ambiente local y global y por los intereses de la Sociedad en el corto y largo plazo*"*.

Por tanto, el deber de cuidado estándar que deben observar los administradores vendría determinado por la consecución del concreto interés social indicado en el mandato estatutario. No se trata, por tanto, de fijar metas para la empresa en la medida que resulte conveniente para la creación de valor sostenible en interés de los accionistas o inversores, sino que se constituye como un deber propio para los administradores quienes, en el desempeño de su cargo, "deberán" tenerlos en cuenta en sus decisiones y actuaciones. Ello incluye prever sistemas de organización, así como la consideración de si el sistema corporativo elegido es adecuado a los efectos que se pretenden.

Este deber propio de los administradores se configuraría como un deber de cuidado del interés de los *stakeholders* y no como un mero deber de reparación si supera los límites de la discrecionalidad gestora. Por tanto, ignorar estos intereses legítimos abocaría la actuación del administrador hacia una negligencia propia de la responsabilidad corporativa positivizada y procedería al ejercicio de la acción de responsabilidad por parte de la sociedad contra el administrador conforme al artículo 236 LSC que dispone que los administradores responderán frente a la sociedad, frente a los socios y frente a los a acreedores sociales, del daño que causen por actos u omisiones contrarios a la ley o a los estatutos o por los realizados incumpliendo los deberes inherentes al desempeño del cargo (Martínez Nadal, 2021). Ahora bien, siempre que no pueda demostrar que "ha actuado de buena fe sin interés personal en el asunto objeto de decisión, con información suficiente y en el marco de un procedimiento de decisión adecuado" (art. 226 LSC).

Efectivamente, el ejercicio de la acción social de responsabilidad (arts. 238-240 LSC), procedería cuando el daño lo ha sufrido la propia sociedad a partir de un acto u omisión antijurídico y culpable de los administradores, el cual puede ser de distinta naturaleza: incumplimiento de las exigencias legales o estatutarias para ser considerada sociedad con propósito (incluyendo el déficit en la promoción del propósito comprometido) (Fundación Gabeiras, 2021:53-54) y obligación de indemnizar daños a terceros a cargo de la sociedad o pérdida de la condición de SBIC, entre otros. Para lo cual estarían legitimados activamente, la propia sociedad (art. 238 LSC) y con carácter subsidiario, los socios (239 LSC) y, en último lugar, los acreedores sociales (art. 240 LSC).

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

La legitimación activa de otros sujetos distintos a los mencionados podría plantearse a partir de la responsabilidad societaria fundada en el incumplimiento del art. 225.1 LSC, inciso final, de tal modo que la obligación del administrador de actuar como "un ordenado empresario" supondría responder frente al daño causado a los *stakeholders* considerados como terceros perjudicados por el incumplimiento culpable de un deber. Desde un punto de vista teórico, podría traducirse el ejercicio de la acción individual por parte de los grupos de interés afectados (art. 241 LSC), siempre que: 1) se reconozca el interés social y el interés de empresa como dos conceptos diferentes, entendiendo este último como integrador de esos grupos de intereses; y, 2) el actor o grupo de demandantes sean capaces de acreditar daños por lesión directa de sus intereses por la conducta irregular de los administradores, al no subordinar su interés particular al de la empresa. La observancia de la carga probatoria de ese extremo es compleja, ya que precisará la plena prueba, entre otras, de la relación de causalidad entre el incumplimiento del administrador y el daño causado a esos sujetos, cosa que como muestra la jurisprudencia no es fácil de demostrar[50].

(iii) Se propone la creación por parte del órgano de administración de la SBIC de una comisión para el propósito (o un cargo unipersonal) encargada de supervisar y evaluar la gestión.

Todas las SBIC deberán tener una persona o comité responsable de su propósito de beneficio común, con una finalidad de especialización en la promoción del propósito, ya sea en términos de impulso, ya sea en lo referido al control del respeto e implicación en los diferentes niveles de desempeño de la actividad, desde los empleados hasta el órgano de administración.

Se recomienda por un lado que, en caso de administración plural, uno de los miembros del órgano tenga la condición de responsable del propósito. En caso de que la forma de organizar la administración sea un consejo de administración, la comisión se debería constituir en su seno y estaría formada por personas consejeras; en el supuesto de cargo unipersonal lo ejercerá un consejero o consejera. Por otro lado, se prevé la encomienda explícita y por escrito por parte del órgano de administración de una serie de funciones, que deberán ser aceptadas expresamente[51]. Entre estas fun-

50. Entre otras, SSTS de 4 noviembre de 1991, RJ 8143 y, sobre todo, de 21 de mayo de 1992, RJ 4274. Véase también, Fundación Gabeiras (2021:55).

51. A saber: a) La supervisión y validación del diseño e implementación del sistema de evaluación del avance hacia la consecución del propósito, incluido el establecimiento de los objetivos concretos y de los concretos indicadores que serán utilizados para la medición del desempeño. La comisión o cargo unipersonal supervisará la creación de un sistema de evaluación en el momento del nacimiento de la SBIC y su posterior revisión y

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

ciones cabe destacar la relativa a la medición anual respecto del propósito que, a partir de la denominada "Teoría del Cambio" exige definir la cadena causal que conecta la actividad empresarial con la modificación concreta que el propósito persigue[52].

Por último, se recomienda que, cuando la comisión o la persona responsable del propósito observe cualquier situación incompatible con la condición de SBIC, lo indique al órgano de administración para que tome las medidas oportunas o proponga, en su defecto, la supresión de tal condición en la convocatoria de la siguiente junta general[53].

3.2.4. Transparencia y verificación del cumplimiento del propósito

La difusión pública de la actividad de la SBIC tiene incidencia en un doble aspecto: por una parte, es un perfecto mecanismo publicitario para mejorar la capacidad competitiva de la empresa, que expresa así su compromiso social y medioambiental. Además, si la publicidad no es veraz y las acciones desarrolladas no se alinean verdaderamente con el compromiso asumido puede crearse una competencia desleal en su caso susceptible de falsear la competencia en el mercado[54]. Por ello, es impres-

mejora a lo largo de su vida. El sistema de evaluación hará expresa mención a los concretos indicadores que serán utilizados para evaluar los diferentes elementos que se incorporarán al Informe Anual de Desarrollo del Propósito; b) La validación de los objetivos concretos respecto al propósito establecidos por la SBIC. Entre estos habrá objetivos a medio plazo y también objetivos anuales (a corto plazo). La comisión o cargo unipersonal supervisará el establecimiento de dichos objetivos anuales al inicio de cada año; c) La supervisión o control de gestión del avance hacia el logro del propósito durante todo el año; d) La aprobación del Informe Anual sobre Desarrollo del Propósito con carácter previo a su formulación por el órgano de administración y posterior aprobación por la Junta General. Véase Gabeiras & Asociados (2023:11), Recomendación 4.2

52. La medición de la "Teoría del Cambio" implicaría identificar y medir cuatro elementos: actividades, productos (o resultados a corto plazo, outputs en inglés), resultados intermedios (outcomes en inglés) y el impacto. Sobre la misma, se puede consultar Taplin, Dana & Clark, Heléne (2012). También: https://www.theoryofchange.org/library/publications/. Como ejemplo, Gabeiras & Asociados (2023) donde, en Anexo I, además de añadir como elemento a medir el aprendizaje, se presentan algunos ejemplos a partir de esta herramienta.

53. Véase Gabeiras & Asociados (2023:11-12). Recomendaciones 4.1, 4.2 y 4.3.

54. Podría calificarse como desleal por engañoso en virtud del artículo 5 de la Ley 3 /1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (BOE, nº10 de 11 de enero de 1991), que establece: "1. Se considera desleal por engañosa cualquier conducta que contenga información falsa o información que, aun siendo veraz, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios, siendo susceptible de alterar su comportamiento económico, siempre que incida sobre alguno de los siguientes aspectos: d) El alcance de los compromisos del empresario o profesional (..)". Estas conductas podrían a su vez ser calificadas como anticompetitivas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE, nº 159, de 4 de julio de 2007), que establece en su artículo 3. Falseamiento de la libre competencia por actos desleales: "La Comisión

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

cindible institucionalizar el instrumento de transparencia y verificación en forma, plazo y contenido, en los términos planteados por la disposición adicional de la Ley 18/2022. Son dos, por tanto, las actuaciones que deben llevarse a cabo:

A. La publicidad con carácter anual de un informe sobre desarrollo del propósito y desempeño responsable. Dicho informe se formulará por el órgano de administración (previa aprobación por la comisión o persona responsable del propósito) en el mismo plazo que las cuentas anuales. Tras su formulación y correspondiente aprobación en la Junta, se publicará y mantendrá accesible al público en la página web de la sociedad. Este informe se someterá a votación de la junta general ordinaria, como punto separado del orden del día. El resultado de la votación se publicará en la página web de la sociedad y se depositará en el Registro Mercantil en el mismo momento que las cuentas anuales. La configuración del actual marco normativo a través de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre en materia de información no financiera y diversidad (ahora de sostenibilidad) ya impone esta obligación de reporte a determinadas entidades (art. 262. 5 LSC)[55]; se recomienda que las SBIC que, por ahora, no entren en el ámbito de aplicación de la citada ley publiquen de forma voluntaria sobre su estado de información no financiera o, en su defecto sigan una política sólida en materia ESG, que reporten anualmente siguiendo estándares generalmente aceptados (como, por ejemplo, SASB, la Evaluación de Impacto B o GRI)[56].

Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas conocerán en los términos que la presente Ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público".

55.Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad (BOE nº 314 de 29 de diciembre 2018).

56. Según Fundación Gabeiras (2021:45-46), los aspectos clave a incluir en el informe serían: 1. Los objetivos específicos para la contribución del propósito planteados para el periodo que comprenda el informe, ya sean singularizados en el periodo, y a medio o largo plazo. Aquí debería aludirse, además, a las contingencias. La información no solo debe ser cualitativa, sino cuantitativa. 2. Las medidas concretas puestas en práctica durante el periodo por el órgano de administración y el equipo interno para alcanzar el propósito estatutario. 3. Los resultados alcanzados durante el periodo en la consecución del propósito, a modo de impacto de la empresa en relación con el propósito comprometido. Los resultados deben siempre poner en relación los objetivos propuestos, las medidas implementadas, y los hitos alcanzados. La información debería ser cualitativa, pero también cuantitativa, con referencia a la relevancia desde una perspectiva económica y con datos numéricos contrastables. Idealmente debería habilitarse un sistema estandarizado de medición del impacto, basado en sistemas de evaluación y medición internacionalmente reconocidos, que sirva tanto a la empresa para publicar sus resultados como a la auditoría para medir el verdadero impacto. La dificultad de estandarización estriba

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

B. La implementación de una auditoría externa independiente para empresas grandes, o que no cumplan con los requisitos del artículo 263.2 LSC[57]. La entidad auditora, previsiblemente entidad especializada, podría estar autorizada expresamente por las administraciones públicas para desarrollar esta función e inscrita en el registro público correspondiente (en su caso, creado al efecto). No debe tener relación relevante con la SBIC evaluada, recogiéndose el parámetro para medir su independencia a través de las oportunas incompatibilidades. Debe tener capacidad y competencia para acceder a la información completa de la sociedad que le permita un análisis adecuado. El informe de evaluación deberá estar presidido por los siguientes principios:
   1. Objetividad, control de la veracidad de la información y del impacto en las administraciones públicas, contrastando la realidad del desempeño con el impacto publicado en el Informe Anual sobre Desarrollo del Propósito;
   2. Publicidad, adjuntándose al Informe Anual correspondiente y debiendo aludir a los estándares empleados para realizar la evaluación, sin descartarse un sistema de calificación sobre el grado de cumplimiento con el compromiso adquirido y del impacto alcanzado; y
   3. Proporcionalidad de manera que las SBIC de menor tamaño y menores cifras de facturación no se vean perjudicadas por unas exigencias con las que no puedan cumplir debido a su capacidad financiera. Como ya se ha indicado, es oportuno vincular los procesos de verificación externa independiente para las SBIC a la actual Ley 11/2018, 28 de diciembre, en proceso de revisión, donde en su modificación del artículo 49.5 CCom (en consonancia con el artículo 262.5 LSC para las sociedades de capital de más de 250 empleados), aplica la proporcionalidad con base en parámetros como: número de trabajadores, porte neto de la cifra anual de negocios consolidada y partidas del activo consolidado[58].

en la diferente naturaleza de los propósitos estatutarios que pudieran adoptarse. 4. Línea de actuación futura: resumen de objetivos y medidas a seguir para el siguiente periodo, atendiendo a la evolución del periodo anterior, una vez contrastados los objetivos anteriores con los resultados.

57. El artículo 263.2 LSC exceptúa de la obligación de verificación externa a las sociedades que durante dos ejercicios consecutivos reúnan, a la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos dos de las circunstancias siguientes: "a) Que el total de las partidas del activo no supere los dos millones ochocientos cincuenta mil euros. b) Que el importe neto de su cifra anual de negocios no supere los cinco millones setecientos mil euros .c) Que el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no sea superior a cincuenta".

58. El 15 de noviembre de 2024 se publicó en el BOCG el Proyecto de Ley de Información Empresarial sobre Sostenibilidad, en virtud del cual se modifican el Código de Comercio, la Ley de Sociedades de Capital y la Ley de Auditoría de Cuentas, en transposición de la Directiva 2022/ 462 del Parlamento y del Consejo, de

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Para todas las empresas que queden fuera de la exigencia de verificación externa se propone un control por parte de un "Comité interno para el cumplimiento del propósito" (que tendría que estar formado tanto por miembros del equipo directivo como empleados). A este respecto, sería recomendable incorporar al comité a grupos de interés que pueden proporcionar información útil y pertinente relativa al propósito. Para aquellas empresas pequeñas, con menos de 50 empleados, sería suficiente con establecer un responsable en la empresa del seguimiento del propósito[59].

4. Conclusiones

El fenómeno expansivo del interés corporativo lleva tiempo impulsándose desde el ámbito de la Unión Europea, al pretender vincular la consecución de criterios de interés general con el propósito o el éxito de la sociedad.

El análisis de la sostenibilidad corporativa afecta a dos planos. El primero es de contenido, o de fondo, y se refiere a la tendencia a que el interés social o el interés de la sociedad ha ido incorporando, como un valor a largo plazo, la relación con terceros grupos de interés. El segundo plano de tipo instrumental implica una mutación desde el *soft law* hacia el *hard law*, lo que presupone transitar desde la voluntariedad propia de la Responsabilidad Social Corporativa hacia mayores niveles de obligatoriedad. Esta evolución pone en evidencia la necesidad de que el sector privado sea parte activa en la construcción del crecimiento y desarrollo no solo económico.

Cabe destacar la especial adaptación del sector de la economía social particularmente comprometido con el modelo económico de economía sostenible y cuyo marco normativo se encuentra actualmente en fase de renovación legislativa.

14 de diciembre 2022. El ámbito subjetivo de aplicación se refiere a: 1) Todas las empresas grandes cuando el activo supere los 25 M€ y el importe neto de la cifra anual de negocios supere los 50 M€. Distinguiendo dos grupos: a) Empresas grandes de interés público y entidades dominantes de grupos de interés público, de más de 500 trabajadores en ambos casos. Desde 1 de enero de 2024; b) Resto de empresas grandes y entidades dominantes de grupos grandes. Desde 1 de enero de 2025; 2) PYMES cotizadas (con la excepción de microempresas y de PYMES que coticen en mercados alternativos y de crecimiento); aseguradoras cautivas que sean grandes, y entidades de crédito definidas como pequeñas y no complejas. Desde 1 de enero de 2026; 3) Tanto las filiales como las sucursales españolas de empresas de terceros países que tengan un volumen de negocio en el territorio de la UE superior a 150 M€ deberán presentar esta información a partir de 1 de enero de 2028. En la misma fecha, ha sido aprobado el Anteproyecto de ley que flexibiliza los criterios de tamaño de las empresas o grupos de empresas, elevando el volumen neto de negocio que obliga a las mismas a presentar determinada información que aumenta sus cargas burocráticas

59. Al respecto, véase Fundación Gabeiras (2021:47) donde se alude a que funcionaría de manera similar al *comité de mission* incluido en la regulación francesa.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Asimismo, un nuevo modelo empresarial está emergiendo con fuerza configurando el llamado "cuarto sector", sociedades mixtas conocidas como sociedades con propósito que, junto a la consecución del ánimo de lucro, persiguen fines de interés general, La regulación prevista en España como Sociedades de Beneficio e Interés Común en la conocida como Ley Crea y Crece, no deja de ser en la actualidad más que un *desiderátum.* Desde el año 2022 está pendiente de desarrollo reglamentario pese a los manifiestos dirigidos a los poderes públicos y diferentes documentos orientativos para propiciar una regulación *ad hoc*.

La vía de la regulación recae en dos problemas frecuentes: la lentitud en el procedimiento legislativo y la tendencia a ser una regulación posibilista o "de mínimos". El marco normativo, que casi siempre va un paso por detrás de la realidad, no puede ser un freno por lo que reguladores pueden y deben propiciar elementos facilitadores para un desarrollo sostenible de las empresas en el mercado.

Sería conveniente que más que como un mero desarrollo reglamentario, se configurasen por ley los rasgos definitorios de este nuevo modelo dentro de la regulación de las sociedades anónimas y limitadas, como sucede en el Derecho comparado americano y europeo, que afiance a la SBIC como una tipología diferenciada otorgando una identidad legal reconocida y única que va más allá de la mera estructura empresarial convencional. Este reconocimiento legislativo procura un terreno idóneo para toda una serie de ventajas de distinta índole.

En primer lugar, configuraría de un modo preciso la naturaleza singular de las SBIC, proporcionando una base sólida para la comprensión tanto interna como externa de su compromiso con la responsabilidad social y ambiental, aportando claridad tanto a los *stakeholders* como a los inversores y al público en general.

En segundo lugar, permitiría introducir medidas de estímulo fiscal o de acceso a la financiación social para la creación de un entorno empresarial como fomento de la sostenibilidad y la responsabilidad social. Tales incentivos podrían incluir reducciones de impuestos, créditos fiscales o cualquier otro mecanismo financiero diseñado para apoyar y reconocer la contribución positiva de estas empresas.

En tercer lugar, conferiría un carácter obligatorio a sus propósitos sociales y/o medioambientales lo que tendría repercusión en los deberes fiduciarios de los administradores. Al regular la actividad de estas empresas, se les impone la obligación legal de cumplir con las implicaciones inherentes a su condición de SBIC.

En cuarto y último lugar, presentaría estándares que facilitarían la transparencia y rendición de cuentas, facilitando la implementación de una auditoría externa independiente para grandes empresas. Es necesario adaptar la proporcionalidad en la verificación del propósito para atender a la realidad diversa del sector empresarial y

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

hacer viable e incorporar de manera transversal esta figura a todo el tejido desde la base productiva hasta la gran empresa.

En definitiva, se considera fundamental la existencia de un reconocimiento legal que permita distinguir y potenciar las verdaderas prácticas empresariales comprometidas a partir de la definición del propósito frente al marketing corporativo.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Bibliografía

Alonso Ureba, Alberto (2023). Derecho de sociedades y función económico social de la gran empresa («interés social» vs «interés de empresa»: Una cuestión abierta). En: María de la Concepción Chamorro Domínguez & Arístides Jorge Viera González, (Coords.), *Derecho de sociedades y sostenibilidad* (pp. 27-92). La Ley, Madrid.

Embid Irujo, José Miguel (2018). Discrecionalidad empresarial y responsabilidad social corporativa. En: Isabel Fernández Torres, Francisco Javier Arias Varlona & Javier Martínez Rosado, (Coords.), *Homenaje a Carmen Alonso Ledesma* (pp. 197-214). Iustel, Madrid.

— (2020). Una olvidada proposición de Ley sobre la "sociedad limitada de interés general", *Rincón de Commenda*. Recuperado de https://www.commenda.es/rincon-de-commenda/una-olvidada-proposicion-de-ley-sobre-la-sociedad-limitada-de-interes-general/

Esteban Velasco, Gaudencio (2023). Algunos problemas de política jurídica y de derecho vigente en el debate sobre el gobierno corporativo sostenible. En: María Jesús Peñas Moyano, (Coord.), *Estudios de Derecho de sociedades y de Derecho concursal: libro en homenaje al profesor Jesús Quijano González*, (pp. 277-286). Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid.

Gabeiras & Asociados (2023). *Código de Buenas Prácticas para las sociedades de Beneficio e Interés Común y Propuesta de Modelos de Estatutos,* La Cultivada Ediciones, Madrid.

Fajardo García, Isabel Gemma (2018). La identificación de las empresas de economía social en España. Problemática jurídica, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* (128), 99-126. https://doi.org/10.5209/REVE.60209

Fici, Antonio (2020). La empresa social italiana después de la reforma del tercer sector, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36), 177-193. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17109

Fundación Gabeiras (2020). *Libro Verde de las Empresas con Propósito,* La Cultivada Ediciones, Madrid.

— (2021). *Libro Blanco de las Empresas con Propósito*, La Cultivada Ediciones, Madrid.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

González Sánchez, Sara (2022). La sociedad de beneficio e interés común en la Ley 18/2022 y su regulación en el Derecho comparado, *Revista de Derecho de Sociedades*, (66).

— (2024). Economía social y nuevos subtipos societarios, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (45), 47-74. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.26963

Jiménez Escobar, Julio & Morales Gutiérrez, Alfonso Carlos (2011). Social Economy and the fourth sector, base and protagonist of social innovation, *CIRIEC-España*, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (73), 33-60.

Manesh, Mohsen (2019). Introducing the totally unnecessary benefit LLC, *North Carolina Law Review* (603), 604-672.

Martínez Nadal, Apolònia (2021). Empresa y Derechos Humanos: perspectiva de Derecho Mercantil. Bussines and human Rights: a Bussiness Law perspective, *Revista de Derecho Mercantil* (320).

Martínez, Bruno & Frontrodona, Joan (2024). Benefit Corportations y sociedades de beneficio e interés colectivo: un movimiento en auge, *Cuadernos de la Cátedra CaixaBank de Sostenibilidad e Impacto Social* (59), 4-23.

Mejías López, Javier (2021). Tendencias normativas para un gobierno corporativo sostenible a través de propósito empresarial, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil,* (164), 11-59.

— (2022). La sociedad Benefit. En: Rosario Cabañete Pozo, Rita María Freire Costas, Encarnación García Ruíz, Alfredo Muñoz García, Fernando Sacristán Bergia & Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Derecho de Sociedades, Concursal y de los Mercados Financieros: Libro homenaje al profesor Adolfo Sequeira Martín* (pp.133-147). Sepín, Madrid.

Miñarro Yanini, Margarita (2023). La Economía Social como motor de desarrollo sostenible medioambiental y social, *CIRIEC-España*, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa,* (42), 15-47. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26516

Montiel Vargas, Ana (2022). Las Empresas B (B Corps) y la regulación de las sociedades con propósito (Benefit corporations) en el Derecho comparado, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos,* (141), 1-25. https://dx.doi.org/10.5209/REVE.82253

Navarro Frías, Irene (2023). El fin en las sociedades de capital. Egoísmo y altruismo, lucro y sostenibilidad. Posibles combinaciones, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (43), 39-64. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.43.27196

Paz-Ares, Cándido (2023). Propósito de la empresa y «causa societatis», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* (169), 13-46.

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

Pérez León, Mª Antonia (2019). La economía social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *Noticias del CIDEC* (61), 39-40.

Recalde Castells, Andrés (2022). La inclusión de objetivos públicos en la gestión de las sociedades de capital. En: Aurora Bermejo Gutiérrez & Nuria Martínez Flórez, (Coords.), *Estudios Jurídicos en Homenaje al profesor Ricardo Alonso Soto* (pp. 439-473). Thomson Reuters- Aranzadi, Madrid.

Registradores de España, Gabeiras & Asociados (2023). *Guía orientativa de las especialidades de los estatutos sociales de una sociedad de capital de beneficio e interés común*, Colegio de Registradores, Madrid.

Sánchez-Calero Guilarte, Juan (2006). El interés social. En: Carmen Alonso Ledesma, (Dir.), *Diccionario de Derecho de Sociedades* (pp. 709-714). Iustel, Madrid.

— (2021). La modificación del deber de diligencia, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* (163).

Taplin, Dana & Clark, Heléne (2012). Theory of change basic. A primer on theory of Change. Recuperado de https://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/ToCBasics.pdf

Vargas Vasserot, Carlos (2022). Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuestas lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de Economía Social, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (41), 289-329. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25776

Viera González, Jorge (2023). El deber de diligencia de los administradores como forma de aplicación de los principios del desarrollo sostenible. En: María de la Concepción Chamorro Domínguez & Arístides Jorge Viera González, (Coords.), *Derecho de sociedades y sostenibilidad*, (pp. 213-234). La Ley, Madrid.

Zabala Ortiz de la Torre, Iñigo (2013). Las «Benefit Corporation» norteamericanas, *Revista Deusto Estudios Cooperativos* (3), 75-105. https://doi.org/10.18543/dec-3-2013pp75-105

FECHA DE ENTRADA: 12/02/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 25/05/2025

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COOPERATIVAS SOCIALES EN DERECHO ESPAÑOL Y COMPARADO*

THE LEGAL REGIME OF SOCIAL COOPERATIVES IN SPANISH AND COMPARATIVE LAW

Daniel Hernández Cáceres
Profesor del Área de Derecho Mercantil
Universidad de Almería / CIDES
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3663-2216

RESUMEN
Las conocidas como cooperativas sociales se han expandido por muchas de las legislaciones cooperativas de todo el mundo, llegando también a España, donde se encuentran reguladas en todas las leyes de cooperativas. Sin embargo, su incorporación a todas estas legislaciones ha sido desigual, adoptando diferentes denominaciones, no pudiendo desarrollar las mismas actividades ni los mismos servicios, viéndose sometidas a regímenes económicos diversos y permitiendo la participación de diversos grupos de personas en su estructura interna. En este trabajo se analizará cómo son recogidas estas figuras por las distintas legislaciones cooperativas tanto en el ámbito español como en el internacional, con el objetivo de extraer de su definición jurídica estricta unas características comunes que nos permitan diferenciarlas con respecto al resto de cooperativas.

PALABRAS CLAVE: Ánimo de lucro, multi-stakeholder, cooperativa de iniciativa social, régimen económico.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación P_FORT_GRUPOS_2023/109 titulado "Regulación público-privada de las empresas sociales..." del PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027. Objetivo RSO1.1. Programa: 54.A; y es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/, titulado "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España".

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Hernández Cáceres, Daniel (2025). El régimen jurídico de las cooperativas sociales en derecho español y comparado, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 45-90.
DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.30589

ABSTRACT

The so-called social cooperatives have spread throughout many of the world's cooperative legislations, also reaching Spain, where they are regulated in all the cooperative laws. However, their incorporation in all these legislations has been unequal, adopting different denominations, not being able to develop the same activities or the same services, being subject to different economic regimes and allowing the participation of different groups of people in their internal structure. In this paper we will analyze how these figures are included in the different cooperative legislations both in Spain and internationally, with the aim of extracting from their strict legal definition some common characteristics that allow us to differentiate them from other cooperatives.

KEYWORDS: Profit, multi-stakeholder, social initiative cooperative, economic regime.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: P13, K20, K34.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

EXPANDED ABSTRACT

Social cooperatives have experienced significant expansion in the legal frameworks of numerous countries, establishing themselves as key actors within the social economy and sustainable development. They are characterized by their vocation for the general interest, as their purpose goes beyond the benefit of their members to focus on the welfare of the community or vulnerable groups. This orientation translates into the production of goods or the provision of services that address social needs inadequately met by the market or public authorities. This work offers a comprehensive analysis of the legal regime of social cooperatives in Spain and comparative law, aiming to identify the common features that distinguish them from other cooperative forms and to contribute to a better understanding of their social and economic function.

The origin of these entities lies within the context of social enterprises, with particular influence from Italian doctrine and the enactment of the first law on social cooperatives in Italy in 1991, which served as a model for other European and non-European countries. Thus, analogous figures have emerged in Portugal, France, Greece, Belgium, Brazil, and South Korea, each with its own particularities but sharing the mission of promoting social and labor integration of vulnerable people or providing services of general interest.

In Spain, the regulation of social cooperatives became widespread in the 1990s, not as a new class of cooperative, but as a special category applied to existing cooperatives subject to a specific regime. Currently, these entities are regulated both by state legislation and by the seventeen regional laws, although their incorporation has been uneven and there is significant heterogeneity regarding denominations, permitted activities, services offered, and applicable economic regimes.

Despite the lack of uniformity, all legal frameworks recognize the importance of these entities in promoting social cohesion and the inclusion of disadvantaged groups. In an attempt to define them, the International Organisation of Cooperatives in Industry and Services has identified five main characteristics: an explicit mission of general interest, non-state character, multi-stakeholder structure, substantial representation of worker members, and prohibition or limitation of surplus distribution. These can be synthesized into three: an explicit social mission, limitation or prohibition of surplus distribution, and participation of multiple stakeholders without any single group imposing its decision on the rest.

Regarding the first characteristic, the explicit social mission, analysis of Spanish and comparative legislation shows that not all social cooperatives share the same purpose or social object, nor do they provide the same services or produce the same goods for members and

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

third parties. Therefore, based on these variables, social cooperatives can be classified into three distinct subtypes: social integration cooperatives, professional integration cooperatives, and social initiative cooperatives.

Social integration cooperatives are mainly composed of people with disabilities or in social exclusion situations, and their main objective is to facilitate the social and professional integration of these groups. Legislation requires that the majority of members belong to these groups, although the exact percentage varies by regulation. Professional integration cooperatives, unique to Spanish legislation, group professionals who provide services to vulnerable people, without the latter necessarily being members. Finally, social initiative cooperatives aim to provide welfare, health, educational, cultural, or labor integration services for excluded people, as well as to meet social needs not addressed by the market. This last subtype includes both the integration of vulnerable groups and the provision of services to the general population.

The second identifying characteristic of social cooperatives is the limitation or prohibition of surplus distribution. However, analysis of the economic regime shows that some social cooperatives, after allocating the required reserves and possibly paying interest to members for their contributions, may distribute the entire surplus among members. This is the case for social integration cooperatives, which can distribute surpluses among their members, who are people with social and labor integration difficulties; thus, such distribution directly contributes to achieving the cooperative's purpose.

Furthermore, the economic regime of social cooperatives is not limited to surplus distribution. Internationally, these cooperatives are also prohibited from distributing the remaining assets among members during liquidation - a circumstance also present in most Spanish laws, although it applies to all types of cooperatives, social or otherwise. Additionally, Spanish social cooperatives that are not integration cooperatives are subject to a stricter economic regime than other international social cooperatives, due to the obligation to qualify as non-profit entities. Thus, Spanish social cooperatives cannot remunerate the board of directors, pay workers more than 150% of the remuneration established by the applicable collective agreement, or pay interest on capital contributions above the legal interest rate. Despite all these restrictions, Spanish social cooperatives do not enjoy specific tax advantages and are subject to the general regime for protected or specially protected cooperatives, which is disadvantageous compared to associations and foundations that may benefit from the tax regime for non-profit entities.

Therefore, it is considered that, rather than focusing solely on surpluses, it would be more accurate to speak of the requirement, in cooperatives that are not social integration coope-

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

ratives, of a more or less strict economic regime aimed at preventing the direct or indirect distribution of surpluses and cooperative assets, ensuring instead that these are allocated to the pursuit of general interest objectives.

Regarding governance and the participation of other stakeholders, Spanish legislation provides for the possibility that volunteers, public entities, and other interest groups may participate in the cooperative, although their presence is optional and depends on the will of the members. Moreover, in Spain, most social cooperatives are established with the minimum number of members required, which limits the plurality of stakeholders. Internationally, only in France and South Korea is a multi-stakeholder composition mandatory. In other comparative law systems, although there is no obligation for this type of cooperative to be configured as a multi-stakeholder cooperative, provisions are made for other actors besides ordinary members to participate and, in some cases, acquire member status. This facilitates the presence of multiple stakeholders within the cooperative, but, as in the Spanish case, their participation remains optional.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

SUMARIO[1]

I. Introducción. II. Objeto y actividad de las cooperativas sociales. 1. Cooperativas de integración social. 2. Cooperativas de profesionales de la integración. 3. Cooperativas de iniciativa social. III. Régimen económico. 1. Referencia al ánimo de lucro. 2. Distribución de resultados. 3. Interés máximo devengado por las aportaciones al capital social. 4. Remuneración del órgano de administración. 5. Retribución del trabajo. 6. Destino del patrimonio en caso de liquidación. 7. Régimen fiscal de las cooperativas sociales. IV. La participación de otras partes interesadas. 1. Voluntarios, 2. Entidades públicas, 3. Otros grupos de interés. V. Conclusiones. Bibliografía.

I. Introducción

Las conocidas como cooperativas sociales son un tipo de cooperativa que a través de la producción de bienes o la prestación de servicios de interés general, junto con un régimen económico especial, satisfacen necesidades de la comunidad en la que se insertan o de un grupo objetivo específico de personas vulnerables, sirviendo intereses más amplios que los de sus miembros, configurándose como uno de los principales referentes de prácticas de desarrollo sostenible en el mundo cooperativo, tal y como reconoció la propia Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 2015: 95).

Estas cooperativas sociales surgieron ligadas al fenómeno de las empresas sociales (EMES, 2020: 42), cuyos primeros trabajos doctrinales desarrollados en Italia en 1990, elaboraron una concepción de este tipo de empresa con muchas semejanzas con la figura tradicional de las cooperativas, aunque con ciertas adaptaciones (Vargas Vasserot, 2021: 317). Precisamente un año después, en 1991, el Parlamento italiano aprobó la Ley de cooperativas sociales (Legge 8 novembre 1991, n.381 en adelante LCSIt) la cual es considerada como la primera regulación de este tipo de cooperativas. Tras esta norma, los legisladores europeos encontraron la forma de las cooperativas sociales como la más apropiada, o la más natural, para encuadrar el fenómeno de las empresas sociales (Fici, 2020: 17), lo cual propició el auge extraordinario de estas figuras por toda Europa (Defourny & Nyssens, 2010: 33) y trasladándose también

1. Este trabajo es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/ , titulado "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España", concedido al Centro de Investigación CIDES de la Universidad de Almería.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

al resto del mundo. Así, en los años posteriores se regularon, en entre otros países, en Portugal a las cooperativas de solidaridad social[2]; en Francia a las sociedades cooperativas de interés colectivo[3]; en Grecia a las cooperativas sociales de responsabilidad limitada[4] y las empresas sociales de inserción social y las de beneficio colectivo y social[5]; en Bélgica la calificación de cooperativa como empresa social[6]; en Brasil a las cooperativas sociales[7]; y en Corea del Sur también a las cooperativas sociales[8].

En España se comenzó a regular de manera generalizada este tipo de cooperativa en la década de los noventa[9], aunque con una gran heterogeneidad en el tratamiento de las mismas[10] y utilizando denominaciones muy diversas[11]. Este hecho ocasionó que a partir del año 2000 se produjera un importante incremento en la creación de este tipo de cooperativas[12]. E incidimos en lo de tipo, puesto que en España no se trata de una nueva clase de cooperativa, sino una especialidad sobre las ya reco-

2. Decreto-Lei n. 7/98 (en adelante DLCSPt).

3. Loi n. 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération (en adelante LCFr).

4. Ley 2716/1999, Desarrollo y modernización de los servicios de salud mental y otras disposiciones (en adelante LCSRLGr).

5. Ley 4430 de Economía social y solidaria y de desarrollo de sus instituciones y otras disposiciones (en adelante LESSGr).

6. Code des sociétés et des associations (en adelante CSBe) el Arrêté royal fixant les conditions d'agrément comme entreprise agricole et comme entreprise sociale (ARBe).

7. Lei n. 9.867, de 10 de novembro de 1999 (en adelante LCSBr).

8. Ley Marco de cooperativas (en adelante LCKr) y el Decreto de aplicación de la Ley Marco de Cooperativas (en adelante DLCKr).

9. En realidad en la legislación cooperativa española precedente encontramos algunos ejemplos de cooperativas que hoy en día se encuadrarían como sociales, como por ejemplo las cooperativas de minusválidos reguladas en el art. 120 del Real Decreto 2710/1978 que desarrollaba a la Ley General de Cooperativas de 1974, o las cooperativas de servicios sociales de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana de 1985 (Paniagua Zurera, 2000: 418-419; y Domínguez Cabrera, 2022).

10. El problema de la heterogeneidad en su regulación y las diversas denominaciones utilizadas ya había sido señalado por varios autores (Entre otros Borzaga, 1995: 125; Rodríguez González, 2015: 13; y Paniagua Zurera, 2000: 420).

11. Observamos que las denominan cooperativas mixtas de integración social la ley catalana de 1992 (art. 106.2.a), la valenciana de 1998 (art. 89) y la andaluza de 1999 (art. 129); como cooperativas de integración social la ley vasca de 1993 (art. 127) y la gallega de 1998 (art. 125); como cooperativas de bienestar social la ley foral navarra de 1996 (art. 74) y la extremeña de 1998 (art. 153); de iniciativa social la aragonesa de 1998 (art. 77) y la estatal de 1999 (art. 106 LCOOP); y de interés social la andaluza de 1999 (art. 128).

12. A partir del año 2000 la tendencia de creación de cooperativas sociales en España es creciente hasta 2013, año en el que se produce una ralentización de la misma (Bretos, Díaz-Foncea & Marcuello, 2020: 8).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

nocidas a las que se les aplica un régimen especial (Vargas Vasserot, Gadea Soler, & Sacristán Bergia, 2015: 133; Prieto Juárez, 2001: 150; Rodríguez González, A. & Ortega Álvarez, 2008: 16; y Argudo Périz, 2007: 183). En la actualidad, todas las legislaciones de cooperativas en vigor en España, tanto la estatal, como las diecisiete autonómicas, regulan a las cooperativas sociales, aunque continúa manteniéndose esa falta de uniformidad en cuanto a la denominación y a la forma en la que regulan las características que definen a estas cooperativas.

Ante la gran diversidad regulatoria a nivel internacional, y sin que exista un claro consenso sobre cómo se han de configurar, la Organización Internacional de Cooperativas en la Industria y los Servicios (CICOPA), la cual es una organización sectorial de la ACI, tratando de definirla identificó cinco características principales de las cooperativas sociales: 1. Misión explícita de interés general, 2. Carácter no estatal, 3. Estructura de múltiples partes interesadas, 4. Representación sustancial de los miembros trabajadores en todos los niveles posibles de la estructura de gobierno y 5. Prohibición o limitación de la distribución de excedentes (CICOPA, 2004: 1-4). En nuestra opinión, estas características que permiten diferenciarlas del resto de cooperativas podríamos sintetizarlas en tres: una misión social explícita, la limitación o prohibición de la distribución de excedentes y la participación de múltiples partes interesadas en la cooperativa sin que ninguna de estas partes pueda imponer sus decisiones al resto.

En los próximos apartados se analizará cómo son recogidas estas figuras por las distintas legislaciones tanto en el ámbito español como en el internacional, con el objetivo de comprobar si la definición jurídica estricta de estas cooperativas incorpora esas tres características mencionadas o si, por el contrario, se aprecian otras características comunes que no hayan sido identificadas previamente.

Pero antes de comenzar con el análisis hemos de señalar que de las españolas, debido a la limitada extensión de este trabajo, nos centraremos principalmente en detallar las características de las cooperativas de las legislaciones cooperativas de Cataluña[13], País Vasco[14], Andalucía[15] y Madrid[16], por ser aquellas comunidades autónomas

13. Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas (en adelante LCCat).

14. Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi (en adelante LCPV). Los requisitos de la ausencia de ánimo de lucro para las cooperativas de iniciativa social vascas se encuentran regulados en el Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las Cooperativas de Iniciativa Social (en adelante DCISV).

15. Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (en adelante LSCA) y el Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (en adelante RSLCA).

16. Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (en adelante LCCM).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

en las que se encuentra un mayor número de este tipo de cooperativas[17], así como la legislación estatal (en adelante LCOOP), por ser la norma de referencia en la que se basaron muchas de las legislaciones cooperativas autonómicas posteriores a la hora de regular esta figura, y por ser la legislación a partir de la cual se produjo el aumento del número de cooperativas de iniciativa social en España (Bretos, Díaz-Foncea & Marcuello, 2020: 16). No obstante, también se hará referencia al resto de normas autonómicas en aquellos aspectos que se regulen de manera diversa y se considere necesario destacar. Mientras que de las internacionales estudiaremos las anteriormente señaladas.

II. Objeto y actividad de las cooperativas sociales

Una de las características más identificativa de este tipo de cooperativa es que desarrollan, de manera principal, actividades de interés general (CICOPA (2004: 2), de forma que combinan el fin mutualista típico de este tipo societario con otros fines sociales. Incluso algunos autores han llegado a apuntar que estas cooperativas en Italia abandonan el fin mutualista y lo sustituyen por fines más amplios que afectan a toda la sociedad o comunidad en la que se insertan[18].

Ahora bien, a la vista de la regulación de esta figura en cada una de las legislaciones analizadas, se puede observar que no todas ellas tienen la misma finalidad u objeto social ni van a poder prestar los mismos servicios o producir los mismos bienes para socios y terceros. Por ello, en función de estas variables, se puede clasificar a estas

17. De las 647 cooperativas sociales que había en el año 2017, el 80% de las mismas se concentraban de forma mayoritaria en estas comunidades autónomas (Bretos, Díaz-Foncea & Marcuello, 2020: 8-12).

18. Su propia norma las define como aquellas que "tienen por finalidad perseguir el interés general de la comunidad, la promoción humana y la integración social de los ciudadanos" (art. 1.1 LCSIt). En este sentido, Fici (2003: 155) defiende que la finalidad de estas cooperativas es satisfacer las necesidades de determinadas categorías de sujetos, independientemente de que sean socios de la cooperativa o no, y cuya admisibilidad depende de la intervención del legislador a través de una ley especial. Aunque reconoce que no hay un concepto unánime sobre qué es una cooperativa social. Así, en el ordenamiento italiano "parece bastante claro que las cooperativas sociales puedan perseguir únicamente un fin de interés general y no puedan operar en favor de sus socios en cuanto tales […]. En cambio, en otros ordenamientos, como el español, las cooperativas sociales […] no son concebidas en oposición a las cooperativas mutualistas, sino como un tipo específico de éstas" (Fici, 2015: 92). Tras la reforma del Tercer Sector italiano en 2017 mediante el Decreto legislativo 112/2017, estima que estas conclusiones se ven corroboradas al considerar que el legislador "nunca podría haber atribuido la condición de empresa social a una entidad que persigue una finalidad puramente mutualista" (Fici, 2021: 53-54).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

cooperativas en tres subtipos distintos[19]: de integración social, de profesionales de la integración y de iniciativa social.

1. Cooperativas de integración social

En este primer subtipo se encuadran aquellas cooperativas integradas por personas afectadas por discapacidad física, psíquica y/o sensorial, así como por personas en situación de exclusión social, y que se constituyen con la intención de facilitar su integración social y profesional bien a través del trabajo asociado de los mismos, o bien a través de la provisión de bienes y servicios de consumo general o específicos. En el primer caso, las personas afectadas constituirían una cooperativa de trabajo asociado para organizar, canalizar y comercializar los productos y servicios del trabajo de las personas socias, mientras que en el segundo caso, los socios afectados constituirían una cooperativa de consumo que proporciona bienes o servicios a los propios socios y que está encaminada a contribuir al tratamiento de los mismos, o a facilitar su autosuficiencia económica. Incluso también es posible que constituyan una cooperativa integral o mixta cuando combine las funciones de ambas[20].

Dentro de este subtipo se encuadran las cooperativas de integración social vasca (art. 133 LCPV), andaluza (art. 100 RLSCA) y madrileña (art. 125 LCCM)[21]. Mien-

19. Distintos autores difieren en esta clasificación. Tanto Paniagua Zurera (2000: 13) como Rodríguez González (2015) las agrupan en dos subtipos, un primero conformado por las cooperativas cuyos socios son personas con dificultades de integración sociolaboral y un segundo que agrupa a las cooperativas de trabajo asociado que se dedican a la prestación de servicios sociales; Fajardo García (2013: 270-271) las clasifica en tres grupos: cooperativas de integración social, cooperativas de iniciativa social en sentido estricto y cooperativas de iniciativa social en sentido amplio; mientras que Bretos, Diaz-Foncea & Marcuello (2020: 6) los dividen en cinco al distinguir entre las cooperativas de iniciativa social que se regulan a imagen y semejanza de la estatal, las cooperativas cuya principal actividad es la prestación de servicios asistenciales, las cooperativas trabajo asociado de iniciativa social, las que se denominan como cooperativas de integración social y por último las cooperativas de inserción social de Baleares.

20. La referencia a la cooperativa integral es recogida exclusivamente por el legislador madrileño (art 125.1 LCCM). Este sería el caso, por ejemplo, de una cooperativa integral en la que el número de socios con discapacidad (usuarios) sea superior a la de socios trabajadores prestadores de servicios sanitarios (el personal de atención) sin discapacidad.
Como excepción a esta doble o triple opción de clase de cooperativa se encuentran las cooperativas de servicios sociales aragonesas, a las cuales únicamente se les permite que se configuren como cooperativas de consumo (art. 83). Asimismo, debido a la forma en que está redactado el precepto que regula las cooperativas de integración social vascas, se plantean dudas acerca de si es posible que estas se constituyan como cooperativas integrales (art. 133 LCPV) (Hernández Cáceres, 2022a: 85).

21. También se encuadran dentro de este grupo las cooperativas de integración social extremeñas (art. 169), valencianas (art. 98), cántabras (art. 126), asturianas (art. 184), castellano manchegas (art. 149), riojanas (art.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

tras que en el ámbito internacional se situarían dentro de este subtipo la cooperativa social italiana tipo B, la cooperativa de solidaridad social portuguesa, la cooperativa social de responsabilidad limitada griega, la empresa social cooperativa de inserción social griega[22] y la cooperativa social brasileña.

Como hemos indicado, estas cooperativas de integración se caracterizan por la presencia de socios vulnerables en su interior. Con respecto a las características de estos, las normas españolas admiten a grupos muy heterogéneos de personas debido a que para identificar a las personas que pueden ser socios de las mismas suelen utilizar expresiones muy genéricas, como "personas con discapacidad"[23] o personas o grupos "en situación de exclusión social", ampliándose el público objetivo en la legislación madrileña al introducir también a aquellas personas o grupos en riesgo de padecer exclusión social (art. 125.2 LCCM). En cambio, en el ámbito internacional, aunque la mayoría de normas también utilizan estas fórmulas genéricas o listados muy extensos de colectivos que pueden constituirlas[24], encontramos una excepción a esta pluralidad en la cooperativa social de responsabilidad limitada griega, que únicamente admite como socios ordinarios a personas naturales, mayores de 15 años, que debido a un trastorno mental se encuentren en necesidad de rehabilitación[25].

En cuanto a la proporción de socios que han de tener la consideración de vulnerables para que la cooperativa pueda constituirse como de integración social, se observa cierta unanimidad entre las normas españolas. Estas no establecen un porcentaje determinado, sino que indican que estarán conformadas *mayoritariamente* por socios vulnerables, o que *la mayoría de los socios* deberán pertenecer a estos colectivos, lo que se puede traducir en que estos tienen que representar más del 50% del total de socios, cifra superior a la exigida habitualmente en el ámbito internacional. En derecho comparado, dependiendo de la legislación, se observan diferentes porcentajes que se sitúan

129), gallegas (art. 125), las cooperativas de bienestar social navarras (art. 77), las cooperativas de servicios sociales aragonesas (art. 83), y las cooperativas de inserción social baleares (art. 150).

22. Las empresas sociales cooperativas de inserción social griegas únicamente podrán constituirse como cooperativas de trabajo asociado.

23. El legislador extremeño utiliza la expresión "personas con diversidad funcional" (art. 169.1).

24. Entre las normas que contienen estos listados se encuentran la italiana, la portuguesa y la brasileña, que recogen, entre otros, los discapacitados, enfermos mentales, exdrogadictos, antiguos presos, víctimas de violencia doméstica, víctimas de tráfico ilegal de personas, los sintecho, los refugiados y solicitantes de asilo, titulares de familias monoparentales, personas en paro de larga duración, etc. (art. 4 LCSIt, art. 2 DLCSPt).

25. Art. 12.4.a LCSRLGr (Fajardo García & Frantzeskaki, 2017: 60).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

entre el 30% y el 50%[26]. Además, habría que señalar los casos de las cooperativas de solidaridad social portuguesas y las cooperativas sociales brasileñas[27], a las que no se les especifica ningún porcentaje ni proporción, sino que únicamente hacen referencia a que han de dar servicios u organizar la producción de sus miembros, los cuales deben pertenecer a colectivos con dificultades[28]. En estos casos, entendemos que una amplia mayoría de los socios se han de encuadrar dentro de ese colectivo[29]. Y hacemos referencia a una *amplia mayoría* y no a la totalidad ya que, como veremos en uno de los siguientes apartados, estas cooperativas también permiten que adquieran la condición de socio otros sujetos distintos a las personas con dificultades.

Por último, cabría destacar que los legisladores españoles cuando exigen estas mayorías no distinguen entre clase de cooperativa, lo cual, en ocasiones, puede provocar una situación de desventaja competitiva para las cooperativas de trabajo asociado. Para paliar esta situación y promover la creación de estas cooperativas de trabajo asociado, los socios podrían tratar de apoyarse en otras dos figuras jurídicas que guardan una estrecha relación con las cooperativas de integración social, que llevan asociadas mayores ventajas fiscales y salariales, y que también son consideradas empresas de la economía social[30]: las empresas de inserción y los centros especiales de empleo. En este sentido, el legislador madrileño, con la intención de favorecer la obtención de la calificación de empresa de inserción y conocedor de la temporalidad de los trabajadores de las mismas, lo cual choca frontalmente con la condición de socio en una cooperativa de trabajo, ha eliminado el límite establecido para la presencia de socios

26. La legislación griega les exige a las cooperativas sociales de responsabilidad limitada un 35% (art. 12.4.a LCSRLGr), mientras que a las empresas sociales cooperativas de inserción social el porcentaje es del 30% si procura la integración de grupos vulnerables o del 50% si es de colectivos especiales (art. 14.2.a LESSGr). Por su parte, la norma italiana exige que estos socios representen al menos el 30% del total (art. 4.2 LCSIt).

27. Las cooperativas brasileñas establecían un porcentaje del 50% (art. 3.1), sin embargo, dicha exigencia ya no está en vigor debido a que se vetó dicho artículo por considerar que se abrirían las puertas a la proliferación de cooperativas de trabajo fraudulentas, por lo que en la actualidad no se exige ningún porcentaje específico (Damiano, 2007: 205).

28. Esta misma situación de indeterminación de porcentaje también la encontramos en algunas cooperativas españolas, como la cooperativa de servicios sociales aragonesa (art. 83), la cooperativa de bienestar social navarra (art. 77) y la cooperativa de inserción social balear (art. 150).

29. No tendría sentido que una cooperativa de trabajo asociado, cuyo objeto social fuese organizar la producción de personas con dificultades con la finalidad de lograr su integración laboral, estuviese conformada en su mayoría por miembros sin necesidad de integración. En ese caso estaríamos ante una cooperativa de trabajo asociado ordinaria que incorpora de manera excepcional a un reducido número de socios con dificultades, pero no ante una cooperativa de integración social.

30. Son reconocidas expresamente como entidades de la economía social por el art.5.1 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

temporales en la cooperativa cuando los socios pertenezcan a colectivos vulnerables (art. 125.6 LCCM)[31], lo que a su vez facilita alcanzar la mayoría de socios exigidos para la calificación como cooperativa de integración social, puesto que dichos socios temporales computarían como los ordinarios. Mientras que por su parte el legislador vasco, dado que en la legislación cooperativa vasca no existen los socios temporales, para favorecer dicha temporalidad, ha eliminado de la cooperativa de integración el típico límite a la contratación de trabajadores por cuenta ajena de las cooperativas de trabajo asociado cuando se trate de socios pertenecientes a dichos colectivos (art. 134.2 LCPV)[32].

2. Cooperativas de profesionales de la integración

Este segundo subtipo de cooperativa social estaría formado por aquellas cooperativas que únicamente pueden constituirse como cooperativas de trabajo asociado y que tienen como finalidad principal la promoción y plena integración sociolaboral de determinados sectores de la ciudadanía a través de la prestación de servicios relacionados con la promoción de la autonomía personal. Estas cooperativas, a diferencia de lo que ocurría con las cooperativas del subtipo anterior, no ha de estar conformado por una determinada proporción de personas vulnerables, sino que, más bien, éstas serían el público objetivo al que se dirijan los servicios que prestan los socios trabajadores de la cooperativa. De forma que esta cooperativa de trabajo asociado se caracterizará porque su actividad cooperativizada consiste en facilitar trabajo o empleo a sus socios, entre los que se encontrarán principalmente profesionales de la salud, de la enseñanza, trabajadores sociales, etc. Dentro de este grupo se encuadran la cooperativa de interés social andaluza (art. 94 LSCA)[33], que constituyen un subtipo

31. Dicho artículo establece que "El límite de socios temporales previsto en el artículo 17.1 no será de aplicación a los socios de estas cooperativas pertenecientes a cualquiera de los colectivos relacionados en el apartado 2 del presente artículo". Esta misma medida también es incorporada por la legislación extremeña (art.169.4), asturiana (art. 184.4) y castellano manchega (art. 149.4).

32. Esta misma medida es la que incorpora la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción en la disposición adicional segunda. Sin embargo, las empresas de inserción vascas se rigen por su propia norma autonómica, la cual no hace referencia al cómputo de estos trabajadores temporales en las cooperativas de trabajo asociado, sino que, como se ha visto, se ha trasladado dicha medida a la legislación cooperativa (Montiel Vargas, 2024).

33. En Andalucía también podrán obtener esta calificación las cooperativas de integración social que hemos visto anteriormente. Estas deberán tener "el carácter de sociedades cooperativas de interés social, debiendo incluir la expresión «interés social» en su denominación, siéndole de aplicación lo previsto en el artículo 94 LSCA" (art.100.5 RLSCA). Puede parecer difícil que una cooperativa de integración social, formada mayoritariamente trabajadores con dificultades, pueda realizar esos servicios de asistencia, atención o educativos

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

especial dentro de las cooperativas de trabajo asociado, y la cooperativa de iniciativa social madrileña (art. 104 LCCM)[34].

Entre las actividades que pueden desarrollar estas cooperativas se encuentran la prestación de servicios relacionados con la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia; la protección de la infancia y la juventud; la educación especial; la reinserción social y prevención de la delincuencia; la asistencia a la tercera edad, inmigrantes, con discapacidad, refugiadas, asiladas, ex reclusas, con problemas de adicción, víctimas de violencia de género o de terrorismo, personas con cargas familiares no compartidas, pertenecientes a minorías étnicas y cualquier otro colectivo con dificultades de integración social o desarraigo (art. 94.2 LCSA y art. 104.1 LCCM). Por último, habría que indicar que la madrileña[35] al regular este tipo de cooperativa hace referencia a que su objeto *principal* ha de ser el desarrollo de las actividades anteriormente referenciadas, por lo que la cooperativa va a poder desarrollar otro tipo de actividades que no tengan la consideración de principal y que sean accesorias y subordinadas a éstas, debiendo llevar la cooperativa llevar una contabilidad separada para uno y otro tipo de actividades (art. 104.2 LCCM). Sin embargo, no se establece un criterio para determinar cuándo estamos ante una actividad principal, o cuándo es una actividad accesoria o subordinada. Al igual que tampoco se indica que dichas actividades deban tener un carácter social, por lo que se entiende que mientras sean accesorias o subordinadas a la principal, se podrán desarrollar.

Entre las cooperativas sociales analizadas de Derecho comparado no encontramos ninguna cooperativa que se ajuste a las características que hemos asociado a este subtipo de cooperativa. Lo que nos lleva a concluir que las cooperativas de profesionales de la integración son exclusivas de la legislación española al no tener homólogas internacionales.

a otras personas vulnerables, ya que los mismos prestadores seguramente también sean destinatarios de este mismo tipo de servicios, pero pensemos, por ejemplo, en una cooperativa de trabajo de personas inmigrantes que prestan servicios de ayuda en domicilio a personas mayores.

34. Además de estas dos, se pueden clasificar como tales la cooperativa de iniciativa social aragonesa (art.77) y la cooperativa de trabajo asociado de iniciativa social murciana (art. 131).

35. También la aragonesa (art. 77.1) y la murciana (art. 131.1).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

3. Cooperativas de iniciativa social

Por último, se han clasificado como cooperativas de iniciativa social[36] aquellas cooperativas que, "sin ánimo de lucro y con independencia de su clase[37], tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado" (art. 106 LCOOP). Esta última cláusula final da pie a que la cooperativa pueda desarrollar actividades económicas tan diversas como las terapéuticas, sanitarias, residenciales, de atención domiciliaria, educativas, culturales, recreativas que recoge a modo de ejemplo la norma catalana (art. 143 LCCat) o las cívicas, científicas, deportivas, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación y de promoción del voluntariado social que contiene la norma extremeña (art. 168).

Como se observa, la misión social de estas cooperativas engloba al de los dos subtipos de cooperativas precedentes (la integración de personas vulnerables) (Rodríguez González, & Ortega Álvarez, 2008: 18; y Fajardo García, 2013: 270) y se incrementa al introducir también la prestación de servicios sociales, asistenciales y la satisfacción de cualquier necesidad no atendida en el mercado. De forma que, a diferencia de los dos subtipos anteriores, las cooperativas de este subtipo ya no se centran únicamente en la integración de un sector concreto de la población desfavorecida, sino que también pueden prestar sus servicios a toda la población en general. Dentro de este último grupo, entre las cooperativas españolas analizadas[38], se situarían las cooperativas de iniciativa social estatales (art. 106 LCOOP), las cooperativas de iniciativa

36. Para la determinación del nombre de este tipo de cooperativa se ha elegido la denominación otorgada por la mayoría de normas cooperativas españolas.

37. Coincidimos con la mayoría de los autores al considerar que "pueden configurarse, al menos teóricamente y por previsión legal, como especialidad de cualquier tipo de cooperativa dentro de las clasificaciones que se contemplan legislativamente" (Argudo Périz, 2007: 183; y en este mismo sentido Prieto Juárez, 2001: 150; y Rodríguez González, 2020: 107). En el lado opuesto se sitúa Paniagua Zurera (2008: 38), que excluye a las cooperativas de servicios e indica que podrán adoptar la forma de cooperativa de trabajo asociado, de consumidores o integrales.

38. Además de las recogidas en el texto principal, también se enmarcan en este grupo las cooperativas de iniciativa social extremeña (art. 168), valenciana (art. 99 bis), murciana (art.130), navarra (art.78), castellanoleonesa (art.124) cántabra (art. 125), asturiana (art. 183), castellanomanchega (art. 148), balear (art. 149), la cooperativa de trabajo asociado de iniciativa social riojana (art. 112) y las cooperativas servicios sociales gallegas (art. 126).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

social catalanas (art. 143 LCCat) y las cooperativas de iniciativa social vascas (art. 156.3 LCPV).

Por otro lado, aunque se tratará con mayor profundidad en el apartado correspondiente al régimen económico, hay que indicar que algunas de las normas cooperativas españolas cuando regulan la obtención de la calificación de cooperativa sin ánimo de lucro les exigen a estas que, además de cumplir con un régimen económico específico, incorporen por objeto social el desarrollo de determinadas actividades de interés general que coinciden con las indicadas anteriormente. Es el caso de la cooperativa sin ánimo de lucro estatal[39] y la cooperativa calificada como entidad sin fines lucrativos madrileña[40]. Esta circunstancia ocasiona que en esas comunidades las cooperativas que obtengan la calificación de sin ánimo de lucro también puedan ser consideradas como cooperativas sociales, puesto que incorporan los elementos identificativos del tipo.

En el ámbito internacional, en este grupo se situarían la cooperativa social italiana tipo A, la cooperativa de interés colectivo francesa, la cooperativa calificada como empresa social de Bélgica, las empresas sociales cooperativas de beneficio colectivo y social griegas y la cooperativa social surcoreana. Entre ellas se observan diferencias en las actividades que pueden desarrollar para alcanzar su fin social, con alguna con un ámbito de actividades más reducido como el de las italianas, que se centran en la prestación de servicios sociosanitarios, educativos y de integración o reinserción en el mercado laboral de las personas desfavorecidas[41]; y otras, como la griega, con actividades como la agricultura y ganadería sostenibles, la protección del medio natural y la diversidad, el comercio justo y equitativo, la producción de energía de fuentes renovables, el turismo alternativo, la gestión inmobiliaria con criterios sociales y medioambientales, etc. (art. 2.5 LESSGr) También destaca la surcoreana que, junto a la actividad con finalidad social, la ley le permite desarrollar otra actividad que no

39. Disp. adic. 1ª LCOOP: "Podrán ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social".

40. Disp. adic. 1ª LCCM. También se da esta circunstancia en la cooperativa no lucrativa valenciana (art. 114 LCCV), la cooperativa sin ánimo de lucro murciana (art. 132) y la gallega (disp. adic. 4.ª).

41. A pesar de que tras la promulgación del Decreto legislativo 112/2017 por el que se regulan las empresas sociales se amplió el número de actividades que podían desarrollar, en realidad únicamente se refiere a determinados servicios sociosanitarios, educativos y de integración o reinserción en el mercado laboral de las personas desfavorecidas o discapacitadas, no haciendo mención a otros aspectos relevantes como el medioambiente, etc. Aun así, Fici (2021: 53) no excluye que las cooperativas sociales puedan realizar actividades adicionales que otras leyes les permiten, como la agricultura social o la recuperación de bienes públicos no utilizados.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

necesariamente tiene que tener fin social (art. 93.2 LCKr)[42] y, además, incluye la original posibilidad de conceder pequeños préstamos y programas de ayuda mutua a los socios, con el fin de mejorar el bienestar mutuo (art. 94 LCKr).

Por otro lado, habría que señalar también que las cooperativas de interés colectivo francesas y la sociales surcoreanas expresamente amplían los límites a la participación de terceros no socios en la actividad cooperativizada previstos para el resto de cooperativas (Art. 19 sexies LCFr y art. 95.1 LCKr)[43]. Esta ampliación de su participación redunda en el bienestar y el desarrollo de la comunidad, puesto que no solo los socios se van a ver favorecidos por dichos servicios, sino que también se hace partícipe a toda la comunidad de los beneficios que aportan esas actividades.

Por último, se observa que en algunas normas españolas[44], además de en Italia y Grecia, este subtipo de cooperativas son reguladas junto con las que hemos denominado como de integración social. En estos supuestos si la cooperativa tiene por finalidad la integración sociolaboral de sus miembros y estos mayoritariamente pertenecen a colectivos desfavorecidos, debido a la especialidad de dicha figura, la cooperativa se calificará como cooperativa de integración social en lugar de como cooperativa de iniciativa social (Hernández Cáceres, 2022b: 180).

42. Siempre que la actividad con fin social sea la actividad principal y entendiéndose como tal cuando "suponga más del 40% del importe total del conjunto de la actividad de la cooperativa". Es decir, el legislador surcoreano entiende como principal una actividad que en realidad no lo es, puesto que la cooperativa puede dedicarse a una actividad no social que suponga hasta el 60% del importe total de la actividad de la cooperativa.

43. En Francia el legislador autoriza a los terceros no socios a beneficiarse de los productos y servicios sin limitación alguna, a diferencia del resto de tipos de cooperativas francesas que lo permiten hasta el 20% de su volumen de negocios (art. 3 LCFr). Hiez (2024: 109) afirma que en estas cooperativas se produce la derogación de la exclusividad.
Mientras que en Corea esta es el único tipo de cooperativa a la que el legislador permite realizar actividades empresariales con no socios (Jang, 2013: 658). Además, se prevén algunas actividades que se pueden prestar servicios a terceros no socios sin ningún límite, y otras actividades en las que no se permite o se encuentra muy limitado, como los servicios médicos y de salud, donde el legislador delimita el público objetivo al que se le puede prestar, elaborando un listado exhaustivo de destinatarios, y la cuantía de los mismos, estableciendo un máximo de un 50% de la cantidad total de servicios prestados (art. 95.1 LCKr y 24 y 25 DLCKr).

44. Sucede con las cooperativas de iniciativa social extremeñas (art. 168), cántabras (art. 125), asturianas (art. 183), castellanomanchegas (art. 148), baleares (art. 149), la cooperativa de trabajo asociado de iniciativa social riojana (art. 112) y las cooperativas servicios sociales gallegas (art. 126).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

III. Régimen económico

La segunda de las características identificativas de las cooperativas sociales que señalaba CICOPA era la limitación o prohibición de la distribución de resultados[45]. Sin embargo, tras el análisis del régimen económico de este tipo de cooperativas en las distintas legislaciones tanto de derecho español como comparado, se observa que también hay cooperativas sociales que, tras la dotación pertinente a las reservas y el posible pago a los socios de los intereses devengados por sus aportaciones, pueden distribuir todo el sobrante entre los socios.

Dentro de este último grupo de cooperativas que pueden distribuir todo el excedente entre los socios se encuentran las cooperativas de integración social vasca (art. 133 LCPV), andaluza (art. 100 RLSCA) y madrileña (art. 125 LCCM). Precisamente estas cooperativas pertenecen al grupo que anteriormente hemos denominado como cooperativas de integración social, observándose asimismo como la mayoría de cooperativas españolas del resto de legislaciones que también se encuadran dentro de este grupo de cooperativas de integración social presentan una configuración semejante que permite el reparto de resultados[46]. Y si se analizan las normas de derecho comparado, también se observa que la mayoría de las cooperativas que se situaban dentro del subtipo denominado como cooperativas de integración social tampoco presentan ningún tipo de limitación a la distribución de resultados. Entre ellas podemos localizar a la cooperativa de responsabilidad limitada griega[47], las cooperativas sociales italianas[48]

45. CICOPA (2004: 4) establece que "mientras que las cooperativas pueden utilizar parte de sus excedentes para beneficiar a los socios en proporción a sus transacciones con la cooperativa (tercer principio cooperativo), las cooperativas sociales practican la distribución limitada o la no distribución de los excedentes".

46. Es el caso de las cooperativas de integración social extremeñas (art. 169), valencianas (art. 98), riojanas (art. 129), gallegas (art. 125), las cooperativas de bienestar social navarras (art. 77) y las cooperativas de servicios sociales aragonesas (art. 83). Debido a la numerosa cantidad de normas cooperativas autonómicas, encontramos excepciones a esta afirmación. Así, de las trece cooperativas de integración presentes en nuestras legislaciones, hay cuatro a las que sí se les exige configurarse como cooperativas sin ánimo de lucro: las cooperativas de inserción social de baleares (art. 150) y las cooperativas de integración social cántabras (art. 126), asturianas (184) y castellanomanchegas (art. 149). Precisamente son aquellas legislaciones que únicamente regulan como cooperativas sociales a las cooperativas de integración.

47. El legislador griego ha regulado un régimen propio permitiendo que el 95% de los excedentes pueda distribuirse entre los socios (art. 12.12 LCSRLGr).

48. El régimen económico de la cooperativa social italiana es el mismo para el tipo A y el tipo B, permitiendo el Decreto Legislativo 3/112 que regula a las empresas sociales, la distribución de los beneficios en proporción a la cantidad y a la calidad de los intercambios con la cooperativa (art. 3.2.bis) (Cusa, 2019: 966-968). Esto provoca que en la cooperativa tipo A, que no está conformada por socios vulnerables, también se puedan repartir los resultados.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

y brasileñas[49]. Recordemos que en este tipo de cooperativas sus socios iban a ser en su mayoría personas desfavorecidas. Al no introducir ningún tipo de limitación y permitir la distribución de los excedentes, estos van a ir a parar directamente a los socios desfavorecidos, lo que contribuye de manera directa a alcanzar el fin de la cooperativa, que no era otro que el de empoderar socioeconómicamente e insertar profesional y socialmente a estas personas.

En cambio, al resto de cooperativas sociales analizadas sí que se les va a imponer ciertas limitaciones a la distribución de resultados. Así, se observan estas limitaciones en las cooperativas españolas pertenecientes a los subtipos que anteriormente hemos denominado como de profesionales de la integración[50] y de iniciativa social, mientras que en derecho internacional las encontramos en la sociedad cooperativa de interés colectivo francesa, la empresa social belga, la cooperativa de solidaridad social portuguesa, la empresa social cooperativa griega y la cooperativa social surcoreana.

No obstante, la legislación española incorpora otra serie de restricciones o condicionantes que también afectan al régimen económico de estos subtipos de cooperativas y que no se observan de manera generalizada en las normas internacionales. Estos requisitos económicos adicionales de las normas españolas son consecuencia de que estas cooperativas son calificadas por el artículo que las regula como cooperativas sin ánimo de lucro. Para obtener dicha calificación deberán cumplir con las condiciones económicas y objetivas requeridas a estas. Por lo que dichos límites económicos se convierten en requisitos esenciales no solo para obtener la calificación de cooperativa sin ánimo de lucro, sino también para alcanzar la calificación de cooperativa social correspondiente. En caso de no cumplirlos, la cooperativa no será calificada como tal ni podrá beneficiarse de las posibles ventajas económicas y fiscales que dicha figura puede traer asociados, los cuales, como se verá en el último subapartado de este epígrafe, son prácticamente inexistentes. Asimismo, se le dejarían de aplicar algunas de las normas específicas que contienen las legislaciones autonómicas y de las que se benefician estas cooperativas, pasando a regirse plenamente por lo dispuesto con carácter general para la clase de cooperativa en la que se encuadre en función de la actividad cooperativizada desarrollada.

49. Estas últimas no cuentan con unas normas específicas para el destino de los excedentes y se les aplica el régimen general.

50. La única excepción la encontramos en la legislación andaluza, que no incluye esta obligación en ninguna de sus cooperativas. El legislador andaluz, cuando regula a la cooperativa de interés social, otorga total libertad a los socios para que sean estos los que acuerden en Asamblea General, o en el momento de la constitución de la cooperativa, si esta carece o no de dicho ánimo de lucro, al establecer que "sus estatutos sociales determinarán la existencia o no de ánimo de lucro en el artículo relativo al objeto social" (art. 94.1 LSCA).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Como veremos con mayor profundidad en los próximos apartados, a las cooperativas sociales españolas a las que se les exige obtener la calificación de entidades sin ánimo de lucro se les va a requerir que incorporen expresamente en sus estatutos cuatro condiciones que, con algunas variaciones, coinciden en casi todas las normas cooperativas analizadas y que afectan a la distribución de resultados, al interés máximo que pueden devengar las aportaciones de los socios al capital social, a la remuneración del Consejo Rector y a las cuantías máximas que se les puede retribuir a los socios trabajadores y trabajadores por cuenta ajena[51]. Podríamos decir que estos requisitos económicos impuestos a las cooperativas españolas tratan de evitar la distribución indirecta de resultados[52] y que, en realidad, se asemejan mucho más a los exigidos para las empresas sociales[53].

1. Referencia al ánimo de lucro

La ausencia del ánimo de lucro es uno de los requisitos tradicionalmente exigidos a las cooperativas sociales en España (Vargas Vasserot, Gadea Soler, & Sacristán Bergia, 2015: 125), siendo este el que provoca que a este tipo de cooperativa se le demande el cumplimiento de unos condicionantes económicos más rígidos que al resto. A pesar de que la ausencia de ánimo de lucro era un elemento esencial de las cooperativas para nuestra legislación histórica[54], con el paso del tiempo, tanto la doctrina, como las distintas normas cooperativas españolas han admitido el carácter lucrativo de estas sociedades (Vargas Vasserot, Gadea Soler, & Sacristán Bergia, 2015: 122; y Paniagua Zurera, 1997: 493). Incluso se observa como las últimas legislaciones cooperativas españolas, tratando de favorecer la competitividad de estas entidades, establecen un régimen cercano al de las sociedades capitalistas con la utilización

51. Disp. adic. 1ª LCOOP y concordantes autonómicos. Asimismo, las legislaciones andaluza y madrileña, también les requiere a estas cooperativas que hagan constar en sus estatutos, además de las cuatro condiciones señaladas, su carácter no lucrativo (art. 80.1 RLSCA y art. 104.3.a LCCM).

52. De esta forma denomina a estos requisitos el Decreto Legislativo italiano 112/2017 que regula a las empresas sociales.

53. Los cuatro requisitos exigidos por la legislación española afectan a los mismos aspectos que hace referencia EMES (2020: 30) al hablar de la restricción de la distribución y Fici (2020: 22), el cual los localiza en varias de las legislaciones europeas que regulan a las empresas sociales como el Decreto Legislativo italiano 112/2017 (art. 3.2), o el Código de trabajo francés.

54. La Ley de 1931 insertó en la noción legal de la sociedad cooperativa la expresión "tendiendo a eliminar el lucro", mientras que la Ley de 1942, en esa misma noción legal introdujo "sin ánimo de lucro". Por su parte, la exposición de motivos del CCom recogía que "no es el afán de lucro lo que impulsa lo que se ha dado en llamar movimiento cooperativo".

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

de instrumentos como la emisión de obligaciones, la existencia de socios puramente capitalistas, la contabilidad única de resultados cooperativos y extracooperativos, etc. (Vargas Vasserot, Gadea Soler, & Sacristán Bergia, 2015: 125).

Reafirmando la concurrencia de ánimo de lucro en las cooperativas, la mayoría de las legislaciones cooperativas españolas regulan en su interior, aunque de forma desigual, el subtipo de las cooperativas sin ánimo de lucro (Aguilar Rubio & Vargas Vasserot, 2012: 407). De manera que, aunque algunas leyes de cooperativas únicamente exigen el cumplimiento de los requisitos económicos que analizaremos en los siguientes apartados, otras normas, además, les requieren que tengan por objeto social el desarrollo de determinadas actividades de interés general, o bien que se configuren como una clase de cooperativa específica[55].

Por un lado, la exigencia de un objeto social de interés general y la realización de determinadas actividades para obtener la calificación de cooperativa sin ánimo de lucro se encuentra en la cooperativa sin ánimo de lucro estatal y la cooperativa calificada como entidad sin fines lucrativos madrileña[56]. Dicha exigencia va a provocar que en esas legislaciones las cooperativas sin ánimo de lucro también puedan ser consideradas como cooperativas sociales. Esto es debido a que estas cooperativas sin ánimo de lucro incorporarán los elementos identificativos del tipo, es decir, el desarrollo de una actividad de interés general y el cumplimiento de unos requisitos económicos, encuadrándose dentro del subtipo de cooperativas de iniciativa social.

Pues bien, el requisito del desarrollo de un objeto social de interés general a la cooperativa sin ánimo de lucro resulta problemático en el caso de la ley estatal[57] ya que precisamente dicho objeto social y las actividades que exige realizar para obtener esta calificación van a coincidir con el objeto y las actividades realizadas por las cooperativas de iniciativa social estatales. De forma que cualquier cooperativa que cumpla con las condiciones económicas y desarrolle las actividades estipuladas en esta disposición adicional de la ley estatal se calificará tanto de cooperativa sin ánimo

55. La catalana es la única que no hace referencia a ningún otro requisito diferente de los económicos (art. 144 LCCat).

56. En el caso de la estatal se indica que "podrán ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública, así como las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social […]" (Disp. adic. 1ª LCOOP). Mientras que la madrileña contiene un listado mucho más detallado al incluir entre las que pueden adquirir dicha calificación "Las cooperativas que persigan fines de asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social o de la investigación, de promoción del voluntariado social, o cualesquiera otros fines de interés general de naturaleza análoga […]" (Disp. adic. 1ª LCCM).

57. También resulta problemática en la legislación murciana (art. 132) y valenciana (art. 114).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

de lucro como de cooperativa de iniciativa social. Lo que nos lleva a concluir que el legislador estatal está regulando en dos preceptos diferentes dos figuras que, en realidad, son plenamente coincidentes. Es decir, está regulando en dos artículos la misma figura, aunque con diferentes nombres, generando una duplicidad de figuras innecesaria[58].

Por otro lado, hay otras legislaciones autonómicas que para obtener la calificación de cooperativa sin ánimo de lucro, además de la exigencia relativa a los condicionantes económicos, requieren que estas se configuren como una clase de cooperativa específica. Es el caso de la ley andaluza, que únicamente permite que adquieran la consideración de no lucrativas las cooperativas de trabajo, cualquiera que sea su objeto (art. 80.1 RLSCA), así como las sociedades cooperativas especiales (art. 80.2 RLSCA)[59].

En el ámbito internacional únicamente la norma portuguesa define a sus cooperativas de solidaridad social como cooperativas sin ánimo de lucro (art. 2.1 DLCSPt). Sin embargo, en Portugal esta no es una característica identificativa de este tipo de cooperativas puesto que el código de cooperativas portugués define a todas las cooperativas, sociales o no, como entidades sin ánimo de lucro (art. 2.1 CCPt). Por ello no puede estimarse que esta sea una característica común de las cooperativas sociales a nivel internacional, ya que el resto de legislaciones de derecho comparado no hacen ninguna referencia a este respecto.

2. Distribución de resultados

El primero de los requisitos económicos que se les exige a estas cooperativas para adquirir la condición de cooperativa sin ánimo de lucro coincide con la característica identificativa de las cooperativas sociales que señalaba CICOPA: la limitación o prohibición de la distribución de resultados.

58. En el caso madrileño de la cooperativa calificada como entidad sin fines lucrativos no se produce dicha duplicidad ya que las otras dos cooperativas sociales que regula se encuadran dentro de los subtipos de cooperativas de integración social y de cooperativas de profesionales. En estos casos incluso es posible la obtención de la doble calificación: Así lo reconoce la propia legislación madrileña al regular a las cooperativas de iniciativa social que le otorga la calificación de entidad no lucrativa de manera automática (art. 104.5 LCCM) mientras que a la de integración social le exige que cumpla con los requisitos económicos, lo cual le proporcionará la doble calificación de cooperativa de integración social y de entidad sin ánimo de lucro (art.125.5 LCCM).

59. Dentro de estas se sitúan precisamente las cooperativas de integración social (art. 100 RSLCA), junto con las denominadas cooperativas mixtas (art. 99 RSLCA) y las cooperativas de servicios públicos (art. 101 RSLCA).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Las normas españolas optan de manera generalizada por la prohibición de la distribución de los resultados positivos entre los socios[60]. No obstante, encontramos diferencias en cuanto al destino que se ha de dar a los mismos. Así la norma madrileña establece que se han de dedicar "a la consolidación y mejora del servicio prestado" (art. 104.3.a LCCM), mientras que la andaluza recoge que se han de destinar "a la consolidación de la entidad y a la creación de empleo" (art. 80.1.c RLSCA). Por su parte, la legislación estatal y catalana establecen que se han de destinar a una reserva estatutaria irrepartible[61], a la que se podrán imputar todas las pérdidas. Dicha reserva se dedicará a la reinversión en la consolidación y mejora de los servicios de la cooperativa (art. 57.7 LCOOP) o a actividades propias de esta clase de cooperativa (art. 144.a LCCat). En cambio, la norma vasca no establece un destino específico, sino que únicamente se limita a establecer que dichos resultados positivos "no podrán ser distribuidos entre sus socios" (art. 2.a DCISV)[62].

En las cooperativas sociales de derecho comparado encontramos las dos situaciones que señalaba CICOPA. Un primer grupo a las que se les prohíbe la distribución de resultados entre los socios, como a las españolas, en el que se sitúan la cooperativa de solidaridad social portuguesa, la sociedad cooperativa de interés colectivo francesa y la cooperativa social surcoreana. Estas cooperativas están obligadas a destinar esos beneficios a reservas irrepartibles entre los socios[63], aunque a las francesas también se les permite asignarlos en forma de subvenciones a otras cooperativas o uniones de cooperativas o a obras de interés general o profesional[64]. Y un segundo grupo de cooperativas sociales cuya distribución de beneficios está limitada parcialmente. En este grupo se encuentra la empresa social cooperativa griega que *debe* distribuir el 35% entre los socios trabajadores, teniendo que destinar el resto de beneficios no repartibles a la creación de nuevos puestos de trabajo y a la expansión de las activida-

60. La norma catalana se refiere exclusivamente a "los excedentes de libre disposición, una vez atendidas las dotaciones a los fondos obligatorios" (art. 144.a LCCat), por lo que cabría plantearse si esta prohibición alcanza también a beneficios extracooperativos, los cuales también son repartibles al 50% (art. 81.2 LCCat).

61. Resulta lógico que se trate de una reserva irrepartible, puesto que sería incoherente que el legislador prohibiera la distribución de beneficios entre socios y que se pudieran destinar a reservas que fuesen repartibles, ya que al final los socios, a través del reparto de dichas reservas, obtendrían esos beneficios que en principio eran irrepartibles.

62. Entendemos que las cooperativas tendrán que destinar estos resultados positivos "a la realización de sus fines" tal y como recogen sus normas forales fiscales (art. 52.2.a Norma Foral 6/2018, de 12 de diciembre, sobre régimen fiscal de cooperativas del Territorio Histórico de Bizkaia, y art. 42.2.a Norma Foral 16/1997, de 9 de junio, sobre régimen fiscal de las cooperativas de Álava).

63. Art. 7 DLCSPt y arts. 97 y 98.2 LCKr.

64. Art.16 LCFr.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

des productivas[65]; y la empresa social belga, que permite la distribución de beneficios tras haber fijado una cantidad que la sociedad reservará para proyectos o asignaciones necesarias o útiles para la realización de su objeto[66].

3. Interés máximo devengado por las aportaciones al capital social

Una de las principales características del cooperativismo desde sus inicios[67] es la presencia de un interés limitado a las aportaciones del capital social. Esto se reflejó en la primera (1937) y en la segunda (1966) versión de los principios cooperativos, las cuales incluyeron entre los principios cooperativos la limitación del interés devengado por las aportaciones al capital social. Tras la Declaración de Identidad Cooperativa de 1995 en la se reformularon los principios cooperativos adoptando los siete actuales, dicha limitación al interés se introdujo dentro del principio de participación económica de los miembros, al indicar que "los socios reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socio" (ACI, 1995: 19). Como consecuencia de ello, las legislaciones cooperativas españolas, tanto históricas[68], como las que se encuentran en vigor, regulan una limitación al interés máximo devengado por las aportaciones al capital social, que por lo general se sitúa en seis puntos el interés legal del dinero[69].

Sin embargo, observamos que para aquellas entidades que quieran obtener la calificación de cooperativa sin ánimo de lucro, este límite al interés máximo que

65. El legislador griego inicialmente prohíbe la distribución de beneficios entre los socios, salvo que sean trabajadores, debiendo destinar en este caso un 5% a la reserva legal, un 35% a los trabajadores (sean socios o no) y el resto a la creación de nuevos puestos de trabajo y a la expansión de las actividades productivas. Aun así, la distribución de ese 35% que indica la ley puede eliminarse ya que, si la asamblea general lo decide con el voto de al menos 2/3 de sus miembros, puede destinarse a la creación de nuevos puestos de trabajo y a la expansión de las actividades productivas (art. 21.1 y 2 LESSGr) (Fajardo García & Frantzeskaki, 2017: 68).

66. El legislador no indica qué cantidad ni porcentaje se debe destinar a esos fines, por lo que será la propia cooperativa la que decida si distribuye o no excedentes, en función de si la fija con una mayor o menor cuantía, agotando los beneficios disponibles, o no (art. 6 § 1er.6º ARBe). Dichos fines contribuyen de manera directa a la consecución del objeto social de la cooperativa, que no es otro que "generar un impacto social positivo para las personas, el medio ambiente o la sociedad" (art. 8.5.§ 1er. 1º ARBe).

67. Robert Owen, considerado por muchos como el padre del cooperativismo en Inglaterra, ya ponía en práctica dicha limitación.

68. Esta limitación estaba presente en la Ley de Cooperativas de 1931 (art. 1.4º), en la Ley General de Cooperativas de 1979 (art.2.d, determinado en el art. 13.6) y en la Ley General de Cooperativas de 1987 (art. 40.7), únicamente desapareciendo dicha referencia en la Ley de Cooperación de 1942.

69. Art.48.2 LCOOP, art. 57.1 LSCA, art. 63.2 LCPV, art. 74.1 LCCat.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

pueden devengar las aportaciones de los socios al capital social es mucho más severo, estableciendo que no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas (disp. adic. 1.ª.a LCOOP, art. 144.b LCCat, art. 2.b DCISV y art. 80.1.a RLSCA). Por su parte, la ley madrileña es aún más restrictiva con respecto al límite cuantitativo, por cuanto dichas aportaciones no podrán devengar interés alguno, sin perjuicio de la posible actualización de las mismas (art. 104.3.c LCCM).

En derecho comparado únicamente dos de las cooperativas sociales analizadas presentan esta limitación de forma expresa: la cooperativa como empresa social belga y la cooperativa social italiana[70]. El resto de normas no hacen ninguna referencia, debiéndoseles aplicar a estas los mismos límites que se establezcan para el resto de cooperativas en la norma general.

4. Remuneración del órgano de administración

El tercero de los condicionantes que afectan al régimen económico para adquirir la condición de entidad no lucrativa es el relativo a la remuneración del Consejo Rector. Así, la norma estatal y vasca requieren para obtener dicha calificación que el desempeño de los cargos del Consejo Rector tenga el carácter de gratuito "sin perjuicio de las compensaciones económicas procedentes por los gastos en los que puedan incurrir los consejeros en el desempeño de sus funciones" (disp. adic. 1.ª.c LCOOP y art. 2.c DCISV) a lo que la madrileña añade sin que sea incompatible "con la percepción de los anticipos derivados de la condición de socios trabajadores de sus componentes" (art. 104.3.b LCCM). Como se observa, todas estas legislaciones mencionan exclusivamente al consejo rector y no tienen en cuenta que, en ocasiones, en lugar de dicho órgano, la cooperativa va a poder establecer la existencia de un administrador único. En cualquier caso, entendemos que la remuneración de este administrador único se tendrá que ajustar también a los límites anteriormente expuestos. Para solucionar esta cuestión interpretativa, otras leyes autonómicas en este precepto mencionan de forma genérica al órgano de administración[71].

Por otra parte, en la legislación catalana se opta por no remunerar a los miembros del consejo rector ni a los cargos de la intervención de cuentas, sin perjuicio de resar-

70. La cooperativa como empresa social belga no puede devengar un interés superior al fijado por el rey (art. 6.§1er. 7º ARBe y 8:5.§1er. 2º CSBe); mientras que la cooperativa social italiana devengará el interés máximo de los bonos postales remunerados incrementado en dos puntos (art. 3 LCSIt y art. 2514 CCIt).

71. Esto sucede en la legislación extremeña (art. 170.b), cántabra (art. 127.1.c), asturiana (art. 182.1.c), castellanomanchega (art. 150.b) y murciana (art. 132.c).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

cirles de los gastos originados por el ejercicio del cargo. No obstante, indica la norma que "si hay personas que no son socias que formen parte del consejo rector, estas sí pueden ser remuneradas, sin que esta circunstancia altere la condición de entidad sin ánimo de lucro" (art. 144.b LCCat). Esta excepción no se aplica al interventor de cuentas, por lo que éste, independientemente de si es socio o no, no podrá ser retribuido por el ejercicio de dicho cargo.

En el lado contrario a las normas previas encontramos a la ley andaluza, la cual no establece para que las cooperativas sean consideradas sin ánimo de lucro ninguna limitación específica a la remuneración de ningún cargo. Esta misma situación es la que se observa en las cooperativas sociales de derecho comparado que tampoco limitan la remuneración al órgano de administración.

5. Retribución del trabajo

El último de los requisitos económicos para obtener la calificación de entidad sin ánimo de lucro afecta a las cuantías máximas que se les puede retribuir a los socios trabajadores y a los trabajadores por cuenta ajena. Este condicionante solo está presente en la legislación española, no observándose ninguna cláusula semejante en el resto de normas que regulan a las cooperativas sociales de derecho comparado. Así, la ley estatal, la catalana y la vasca establecen que las retribuciones de los socios trabajadores o, en su caso, de los socios de trabajo y de los trabajadores por cuenta ajena no podrán superar el 150%[72] de las retribuciones que en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector (disp. adic. 1.ª.d LCOOP, art. 114.d LCCat, art. 2.d DCISV).

En cambio, las normas andaluza y madrileña, aunque incorporan unos condicionantes parecidos a los recogidos por las legislaciones expuestas anteriormente, omiten a los *socios de trabajo*. La ausencia de dichos socios puede deberse a que en ambos casos los requisitos para obtener la calificación de entidad sin ánimo de lucro se encuentran dentro de un artículo destinado a regular cooperativas de trabajo especiales[73], no siendo posible la presencia de este tipo de socios dentro de dicha clase de cooperativas (art. 15.1 LSCA, art. 15.1 LCCM). En el caso de la legislación

72. Este porcentaje es el mismo en la mayoría de legislaciones cooperativas autonómicas. Únicamente varía en Extremadura, que se fija en un 50% (art. 170.c) y en la Comunidad Valenciana que se establece en un 175% (art. 114.2.d).

73. En el caso de la ley andaluza se regulan dentro del artículo del reglamento destinado a las cooperativas de trabajo no lucrativas (art. 80.1.b RLSCA), mientras que en el de la madrileña dentro de las cooperativas de iniciativa social (art. 104.3.d LCCM).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

andaluza esta referencia no supone ningún problema, ya que las únicas cooperativas que pueden calificarse como sin ánimo de lucro son las cooperativas de trabajo y las cooperativas denominadas especiales (art. 80.2 RLSCA), las cuales expresamente no podrán prever la admisión de socios de trabajo (art. 19.2 RLSCA), por lo que su ausencia se encuentra totalmente justificada. Mayor controversia presenta la norma madrileña, ya que en ella las cooperativas de consumo sí que pueden calificarse como entidades sin fines lucrativos.

Este último requisito económico es introducido por el legislador con la intención de que la cooperativa no eluda la prohibición de distribución de los resultados positivos a través de la retribución del trabajo de los socios. Parece que el legislador únicamente introduce esta limitación pensando en una cooperativa de trabajo asociado (Paniagua Zurera 2000: 423) ya que no tiene en cuenta que otras cooperativas en las que se produzca un intercambio de bienes o servicios entre los socios y la cooperativa, al no imponer ningún criterio de valoración para los mismos, los socios podrán eludir la prohibición de distribuir resultados a través de la retribución por esos bienes o servicios.

6. Destino del patrimonio en caso de liquidación

Por último, habría que señalar que del análisis legislativo realizado a nivel internacional se ha hallado una característica adicional a las identificadas por CICOPA que también afecta al régimen económico y que se repite en varias de las cooperativas sociales analizadas. Mientras que los requisitos económicos de CICOPA se ceñían exclusivamente a la distribución de resultados positivos, se ha observado que las cooperativas internacionales que la limitan o la prohíben, junto con las italianas, también introducen indicaciones acerca del destino del patrimonio en caso de liquidación de la cooperativa.

En estas cooperativas se aprecia que durante el procedimiento de liquidación, una vez que ya se han satisfecho todas las deudas y se han reembolsado a los socios sus aportaciones al capital social, se prohíbe la distribución del patrimonio restante entre los socios. En su lugar, la mayoría de las legislaciones analizadas lo destinan a finalidades muy dispares. En la cooperativa social italiana[74] y en la cooperativa de solidaridad social portuguesa[75] se tiene que dedicar a la promoción del movimiento

74. Estas cooperativas deben destinar los activos a fondos mutuos de promoción y desarrollo de la cooperación (art. 3.1 LCSIt y art. 2514.d. CCIt).

75. Ha de destinarlo a otra cooperativa de interés general, preferentemente del mismo municipio (art.8 DLCSPt).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

cooperativo; en la cooperativa como empresa social belga a fines de interés general[76]; a una combinación de las dos finalidades anteriores en la cooperativa social surcoreana[77]; o a la promoción de la economía social en la cooperativa de interés colectivo francesa[78] y en la empresa social cooperativa griega[79].

En las cooperativas sociales españolas no se incluye un tratamiento específico al patrimonio remanente tras la liquidación, por lo que tendrá el mismo destino que en el resto de cooperativas. Aun así, el resultado es el mismo que el que se observa en las cooperativas sociales internacionales, ya que la mayoría de las normas no permiten su reparto entre los socios[80]. En este sentido las normas españolas para el caso de liquidación de la cooperativa suelen prever dos situaciones. Un primer escenario en el caso de que los socios deseen ingresar en otra cooperativa, en el que se permite que el activo líquido sobrante se pueda individualizar y asignar a los socios para que estos lo puedan trasladar al fondo de reserva obligatorio de la cooperativa en la posteriormente ingresarán[81]; o para el pago de las aportaciones obligatorias o de la cuota de ingreso[82]. Y un segundo escenario en el que los socios no ingresan en otra cooperativa, y en cuyo caso el patrimonio de la cooperativa se pondrá a disposición de la sociedad cooperativa o entidad federativa que figure expresamente recogida en los Estatutos o que se designe por acuerdo de Asamblea General, o en caso de no producirse designación, se destinará a la confederación a la que pertenezca la cooperativa[83], recogiendo algunas normas que tras esta puesta en disposición se destinará a los fines del Fondo de Educación y Promoción[84].

76. Tiene que asignarlos a fines relacionados con su objeto social, que como hemos visto, será de interés general (art. 8.5.1 ARBe).

77. La cooperativa puede destinarlo a la federación cooperativas sociales, a una cooperativa social con fines similares, a una entidad no lucrativa, a una entidad de servicios públicos o al Tesoro Nacional (art.104 LCKr).

78. En realidad, combina el apoyo al movimiento cooperativo y a la economía social, al poder destinarlo a otra cooperativa o a otra entidad de la economía social (art. 19 LCFr).

79. Ha de transferirlo al Fondo de la Economía Social (art. 22.3 LCSRLGr).

80. Únicamente la legislación andaluza permite repartir el patrimonio sobrante de la liquidación entre los socios en función del grado de participación en la actividad cooperativizada y del tiempo de permanencia en la entidad (art. 82.1.e LSCA).

81. Art. 75.2 LCOOP y concordantes autonómicos.

82. Art. 98.3 LCCM.

83. Art. 75.2.d LCOOP y concordantes autonómicos.

84. *Art. 98.2 a y d LCCM y en la legislación asturiana (art. 127.2.d).*

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

7. Régimen fiscal de las cooperativas sociales

Antes de finalizar este apartado, resulta conveniente hacer una breve referencia al régimen fiscal aplicable a este tipo de cooperativas, principalmente cuando se configuran como cooperativas sin ánimo de lucro y se someten a un régimen económico más estricto que el resto de cooperativas. Sobre este aspecto la LCOOP establece que "el régimen tributario aplicable a las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro será el establecido en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de Cooperativas" (disp. adic. 9.ª LCOOP). Dicha legislación fiscal, más allá de tener en cuenta algunas circunstancias para calificar fiscalmente a las cooperativas como protegidas o especialmente protegidas, no contiene un régimen específico para las cooperativas sin ánimo de lucro. Es decir, las cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro no van a tener un régimen fiscal propio, sino que dicha legislación únicamente las clasificará entre protegidas o especialmente protegidas, al igual que hace con el resto de cooperativas "ordinarias" que están sometidas a un régimen económico mucho más laxo.

Por otro lado, se observa como algunas comunidades autónomas, en el artículo que regula a las cooperativas sin ánimo de lucro, además de recoger los requisitos necesarios para obtener dicha calificación incluyen una serie de beneficios a efectos de concurso públicos, de contratación con entes públicos, de subvenciones, de beneficios fiscales… siendo consideradas como entidades sin ánimo de lucro a todos los efectos (art. 144 LCCat, art. 104.5 LCCM). Sin embargo, los planteamientos recogidos por estas normas autonómicas no van a poder aplicarse a efectos fiscales por dos razones.

La primera es que el régimen tributario y fiscal es una competencia exclusiva del Estado (art. 133.1 de la CE), por lo que las comunidades autónomas no pueden legislar sobre esta materia, excepto en el caso vasco y navarro[85]. Es por esto que las legislaciones cooperativas autonómicas no hacen referencia a un tratamiento fiscal determinado, sino que se entiende que se remiten todas al mismo régimen tributario establecido en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas (en adelante LRFC) (Aguilar Rubio, 2024a: 51).

85. Estas últimas comunidades autónomas tienen un régimen tributario propio lo que les ha permitido regular unos beneficios especiales para las cooperativas de iniciativa social, pero no así para las cooperativas sin ánimo de lucro. En el caso del País Vasco los beneficios fiscales suponen, en la práctica, la aplicación directa del régimen fiscal especial previsto para las entidades sin fines lucrativos a las cooperativas de iniciativa social, sin que se les exija cumplir con los requisitos de las entidades sin fines lucrativos (Arnáez Arce & Atxabal Rada, 2023: 522). Mientras que en Navarra, el Decreto Foral Legislativo 2/2023, de 24 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones del régimen tributario especial de las fundaciones y otras entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, permite a las cooperativas de iniciativa social ser beneficiarias del mecenazgo social (art. 34).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Y la segunda es que, derivado de esa misma competencia estatal exclusiva, las leyes autonómicas de cooperativas no pueden otorgar la calificación de entidad no lucrativa a efectos fiscales y tributarios, sino que dicha calificación quedará sometida a los requisitos contenidos en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo[86]. Al observar dicha norma, en el artículo 3 se contienen los requisitos que han de reunir las entidades para ser consideradas "a los efectos de esta Ley, como entidades sin fines lucrativos" y que las cooperativas sociales sin ánimo de lucro podrían llegar a cumplir haciendo algunos ajustes en sus estatutos. No obstante, esta norma además requiere que las entidades adopten una de las formas jurídicas concretas recogidas en el listado del artículo 2, entre las cuales no aparecen la cooperativa. Da la sensación de que el legislador para excluir a las cooperativas de este listado en el que se encuentran otras formas jurídicas como las fundaciones o asociaciones se basa únicamente en su carácter mercantil (Bonet Sánchez, 2010: 20). La no inclusión de las cooperativas en este listado, junto con lo comentado con respecto a las competencias en materia fiscal y tributaria, va a provocar que las cooperativas sociales sin ánimo de lucro no puedan calificarse como entidades sin fines lucrativos a efectos fiscales, aunque las legislaciones autonómicas de cooperativas digan lo contrario.

Esta diferencia de tratamiento entre las asociaciones o fundaciones y las cooperativas de iniciativa social sin ánimo de lucro, las cuales podrían llegar a cumplir con todos los requisitos exigidos en el artículo 3 de la Ley 49/2002, no tiene justificación alguna (Bonet Sánchez, 2010: 12; Aguilar Rubio, 2024b: 115) y supone para estas últimas un agravio comparativo, puesto que no se les aplicarán las ventajas de las que sí que gozan las otras figuras por la aplicación de la Ley 49/2002 (Aguilar Rubio, 2024a: 53-54)[87].

86. Hay que advertir que las comunidades autónomas, a pesar de poder regular algunos tributos estatales que les han sido cedidos, como el ITPAJD, no pueden alterar el régimen previsto ni en la LRFC ni en la Ley 49/2002 (Aguilar Rubio, 2024b: 114).

87. Por ejemplo, no se beneficiarán del régimen especial en el IS que supone un menor tipo de gravamen y algunos beneficios en dicho impuesto (arts. 5-14 Ley 49/2002), ni tampoco gozarán de la exención en el ITPAJD, ni de los beneficios previstos en algunos impuestos locales como los del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) (art. 15.1 Ley 49/2002), en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) (art. 15.2 Ley 49/2002) o en el Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) (art. 15.3 Ley 49/2002). Aunque hay autores que consideran que estas cooperativas sí pueden disfrutar de un régimen de exención en el IS, al poder encuadrarse en la categoría contenida en el art. 9, apartados 2 y 3 a) LIS. En este sentido, Gómez Álvarez (2024: 804) considera que "desde un punto de vista integrador, las cooperativas de iniciativa social deben entenderse incluidas dentro de esta última categoría, tributando al tipo impositivo regulado para estas últimas del 10% sobre aquellas actividades que no sean de las comprendidas dentro del art. 110 de la LIS y estando exentas del resto citadas en el artículo".

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

De forma que a las cooperativas sociales sin ánimo de lucro se les aplica, como al resto de cooperativas, la LRFC y su típica calificación de cooperativas protegidas y especialmente protegidas, no recibiendo ningún tipo de reconocimiento o compensación fiscal si se las compara con otras cooperativas del mismo tipo que no desarrollan esa misma labor social, ni están sometidas a un régimen económico más estricto (Bonet Sánchez, 2010: 12). Una fiscalidad más favorable contribuiría a garantizar la continuidad de la labor que desarrollan en beneficio de la sociedad (Gómez Álvarez, 2024: 784 y Aguilar Rubio, 2024b: 120).

Por otro lado, cabría señalar que las normas cooperativas vasca y valenciana también permitirían que estas cooperativas sociales adquirieran la declaración de utilidad pública[88]. Mientras que las cooperativas que tengan por objeto la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión podrán obtener la calificación de entidad prestadora de servicios de interés económico general (art. 5.4 Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social).

La situación fiscal de las cooperativas sociales en España contrasta con lo observado en algunas de las normas de derecho comparado estudiadas. Sin entrar en profundidad en el régimen fiscal de este tipo de cooperativas en el ámbito internacional, aspecto que sobrepasa la materia de estudio de este trabajo, sí que se observa como varias de las legislaciones analizadas suelen establecer, junto al régimen jurídico de la cooperativa, una serie de beneficios fiscales para las mismas. Por ejemplo, las cooperativas sociales italianas están exentas del ITP, presentan una reducción del 25% en impuestos catastrales e hipotecarios (art. 7 LCSIt) e incluso pueden llegar a estar exentas del impuesto de sociedades italiano si se cumple con determinados requisitos (art. 11 Decreto del Presidente de la República de 29 de septiembre de 1973, n. 601). La cooperativa de interés colectivo francesa puede deducirse del impuesto de sociedades las cuantías destinadas a la reserva indisponible (Hiez, 2024: 398). Por su parte, las cooperativas sociales de responsabilidad limitada griegas están exentas de cualquier impuesto directo, indirecto o de terceros, excepto del Impuesto sobre el Valor Añadido (art. 12.17 LCSRLGr), mientras que en las cooperativas sociales surcoreanas los negocios y bienes estarán exentos de cargas excepto los impuestos por el gobierno central y los gobiernos locales (art. 99 LCKr).

88. Esta declaración le será otorgada a aquellas cooperativas que contribuyan a la promoción del interés general de la Comunidad autónoma mediante el desarrollo de sus funciones. Como consecuencia de dicha declaración gozarán de las exenciones, bonificaciones, subvenciones y demás beneficios de carácter económico, fiscal y administrativo que en cada caso se acuerden (art. 156.2.c LCPV y art. 115.2.c Ley valenciana). Aún así, las valencianas tampoco podrán beneficiarse del régimen de la ley del mecenazgo ya que, como hemos expuesto, la ley reserva sus beneficios únicamente a las fundaciones y asociaciones de utilidad pública y no a las cooperativas (art. 2 Ley 49/2002).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

IV. La participación de otras partes interesadas

La última de las características que definía a estas cooperativas era la presencia de una gobernanza basada en la participación de múltiples partes interesadas (estructura *multistake-holder*) sin que ninguna de estas partes pueda imponer sus decisiones al resto. Esta afirmación se basa en que, al desarrollar una actividad de interés general, en el seno de la cooperativa deberían de participar diversos grupos de partes interesadas, tales como trabajadores, usuarios, autoridades locales, diversos tipos de personas jurídicas, etc. (CICOPA, 2004: 3)[89]. De forma que, al poder adquirir la condición de socios, los intereses de todos ellos se verían representados dentro de los órganos de la cooperativa e influirían de forma directa a través de su voto en la toma de decisiones. Así, las decisiones de una cooperativa social que desarrolla un objeto de interés general no se toman desde una perspectiva única como podría ocurrir en una cooperativa de consumo, o de trabajo, en la que únicamente son socios los consumidores o los trabajadores, sino que estas son mucho más inclusivas al tener en cuenta las necesidades e inquietudes de todos los diferentes grupos que conforman la cooperativa o que se ven afectados por las actividades que desarrolla.

Sobre este aspecto la legislación española contiene previsiones para que otros sujetos, distintos de los socios ordinarios, puedan adquirir la condición de socios y participar en la toma de decisiones de la cooperativa. Son los casos de los voluntarios y de otras personas físicas y jurídicas, públicas o privadas. Sin embargo, la presencia de estos otros cooperadores en las cooperativas españolas no es obligatoria, sino potestativa, ya que se encuentra condicionada a la voluntad de los socios. Esta ausencia de obligatoriedad ha influido en la configuración que adoptan las cooperativas sociales en España. En este sentido, se ha observado que la mayoría de las cooperativas sociales tiende a constituirse con el número mínimo de socios que le permite la normativa cooperativa que le es de aplicación (Plana Royo & Díaz Foncea, 2023: 6), cifra que va generalmente desde los 2 hasta los 3 socios dependiendo de la norma[90]. Esto ocasiona que el número habitual de socios que suele presentar este tipo de cooperativas sea de 3, aunque se observa una gran desviación entre cooperativas, encontrándose cooperativas que llegan a alcanzar cifras más elevadas, hasta los 1.843

89. Defourny & Nyssens, (2013: 20) restan importancia a su presencia o no en la dirección de la empresa al señalar que la participación de estas partes se realiza a través de un proceso interactivo a través de canales formales, pero también informales.

90. Entre las que exigen 2 socios se encuentran la andaluza y la catalana (art. 10 LSCA y art. 12 LCCat), mientras que exigen 3 socios la estatal, vasca y madrileña (art. 8 LCOOP, art. 19.1 LCPV, art. 8 LCCM).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

socios[91] (Bretos, Diaz-Foncea, Gómez-Biartola, & Marcuello, 2021: 27). Es evidente que la presencia de otras partes interesadas será más frecuente en cooperativas con un mayor número de socios que las que se configuran acudiendo al mínimo legal.

En el ámbito internacional la configuración legal de estas múltiples partes interesadas varía parcialmente con respecto a la española. Sí que se observa como a dos de las cooperativas sociales analizadas, la sociedad cooperativa de interés colectivo francesa y la cooperativa social surcoreana, sus legislaciones les obligan a contar con una variedad de grupos de socios y a implementar una composición *multi-stakeholder*. Así, la francesa comprende obligatoriamente al menos tres categorías de socios, entre los cuales se deben incluir a empleados y beneficiarios (art. 19 septies LCFr)[92]; mientras que en la surcoreana se requieren al menos dos grupos de personas interesadas, tales como personas beneficiarias de las actividades de la cooperativa, trabajadores, productores de los bienes o servicios, consumidores, empleados, voluntarios y benefactores (art. 19.1.2 DLCKr).

En el resto de legislaciones de derecho comparado, a pesar de que no establecen la obligatoriedad de que este tipo de cooperativa se configure como una cooperativa *multi-stakeholder*, también se incluyen previsiones para que otras figuras distintas a los socios ordinarios puedan confluir en su interior y que, en algunos casos, puedan adquirir la condición de socio, lo que va a facilitar que en el seno de las mismas puedan darse situaciones de múltiples partes interesadas. Aun así, hay que incidir en que, tal y como ocurría en las cooperativas españolas, la presencia estos sujetos es potestativa, por lo que, a diferencia de las francesas y surcoreanas, dependiendo de cómo deseen configurar la cooperativa sus propios socios encontraremos esas múltiples partes interesadas en la toma de decisiones, o no.

91. Estas últimas que se constituyen con un mayor número de socios son "cooperativas ubicadas en sectores concretos (generación y distribución de energía, mercado social…) en los que los asociados pueden aparecer también como proveedores y/o usuarios de los servicios que ofrece la cooperativa" (Plana Royo & Díaz Foncea, 2023: 6). Aunque la existencia de una composición de múltiples partes interesadas sea potestativa, algunos estudios muestran que en un 92% de las cooperativas sociales españolas los trabajadores están representados en la asamblea, cifras elevadas como consecuencia de la vinculación de esta figura a la forma de cooperativa de trabajo. Estas cifras descienden en el resto de sujetos interesados, observándose que en un 40% de las cooperativas también están representados en la asamblea los clientes y usuarios, en un 21% los inversores y expertos externos, en un 17% los proveedores y en un 24% otros grupos. Una situación semejante se produce en los consejos rectores (Bretos, Diaz-Foncea, Gómez-Biartola, & Marcuello, 2021: 27-29).

92. En ausencia de empleados, la cooperativa deberá incluir a los productores de bienes o servicios de la cooperativa. Para cubrir la tercera categoría habría que elegir entre entidades públicas, voluntarios o personas que contribuyen a la actividad de la cooperativa, aunque también podría cubrirse por los productores anteriormente mencionados (Hiez, 2024: 105).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Las figuras que se repiten en la mayoría de legislaciones, tanto españolas como internacionales, son los voluntarios y las entidades públicas, aunque también encontraremos referencias a otros grupos de interés.

1. Voluntarios

A pesar del importante papel que suelen representar los voluntarios en este tipo de entidades, en la legislación cooperativa española únicamente son regulados por el legislador catalán en la configuración de la cooperativa de iniciativa social, por el madrileño, que los denomina como "socios especiales", al configurar a la cooperativa de integración social[93]. Aun así, su presencia, como hemos adelantado, será potestativa, ya que en ambos casos se hace referencia a que los estatutos *podrán* prever su participación (art. 143.4 LCCat, art. 125.4 LCCM), por lo que se le da total libertad a los socios para que elijan si para la realización del objeto social quieren apoyarse en la labor de los voluntarios, o no.

En ambas cooperativas por vía estatutaria, además de prever su participación, deberá regularse su régimen jurídico respetando en todo caso su normativa reguladora, es decir, la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (en adelante LV)[94]. En la legislación catalana se establece que estos voluntarios podrán asistir a las asambleas generales y podrán designar un representante para las reuniones del consejo rector, en ambos casos con voz y sin voto, entendiéndose que estos voluntarios no adquirirán la condición de socio, ni estarán obligados a aportar capital ni a obtener retorno cooperativo, recogiendo, además, una innecesaria cláusula de responsabilidad[95] por los actos de los voluntarios durante el desarrollo de su actividad (art. 143.4 *in fine*). En cambio, la ley madrileña, al otorgarles la denominación de *socios especiales* y a la vista de las referencias a los mismos en su articulado[96], se deduce que contarán con derecho de voto y que tendrán que realizar una aportación al capital social, pero no

93. También hace mención a los voluntarios el aragonés en las cooperativas de iniciativa social (art. 77.3).

94. Entre las cuestiones de interés que recoge dicha norma y que podrían entrar en conflicto con el régimen establecido en los estatutos, cabría señalar los derechos (art.10 LV) y deberes (art.11 LV) básicos que tienen estos voluntarios, el contenido del acuerdo de incorporación entre el voluntario y la cooperativa (art.12 LV), o los derechos y deberes de las personas destinatarias de la acción voluntaria (art. 16 LV).

95. Esta cláusula es innecesaria ya que la propia ley del voluntariado recoge dicha responsabilidad en su artículo 14.3 LV, el cual, incluso, impone la obligatoriedad de "suscribir a tal efecto una póliza de seguro, u otra garantía financiera que cubra la responsabilidad civil" cuando la normativa sectorial lo exija.

96. También se habla de estos socios especiales cuando se regulan los derechos de voto y las aportaciones al capital social de los asociados y los colaboradores (art. 25.1.d y f y art. 26 LCCM).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

podrán participar en el retorno cooperativo por el carácter gratuito de la actividad que desarrollan (art. 5.2.f y art. 11.c LV). Además, para favorecer la presencia de voluntarios dentro de la cooperativa y que no se vea perjudicada su posible calificación como cooperativa de integración social, establece que los socios especiales no se computarán a los efectos de calcular la mayoría de socios con dificultades exigida por este tipo de cooperativa (art. 125.4 LCCM).

En cuanto a la posible presencia de voluntarios en el resto de cooperativas sociales a nivel estatal o autonómico, será necesario que estas adquieran la condición de entidad de voluntariado, para lo cual, la LV les exige varios requisitos. Los principales[97] son que la entidad carezca de ánimo de lucro y que desarrollen programas de voluntariado diseñados y gestionados en el marco de las actividades de interés general, que respeten los valores, principios y dimensiones de la acción voluntaria y que se ejecuten en los ámbitos del voluntariado[98] (art. 13.1.b LV), estando dichos ámbitos directamente relacionados con las actividades de interés social desarrolladas por este tipo de cooperativas. De forma que las cooperativas sociales que a su vez tengan la consideración de entidades sin ánimo de lucro, podrán recurrir al trabajo de los voluntarios para desarrollar su objeto social. Para ello, deberán prever estatutariamente la participación de los mismos y regular un régimen jurídico propio que habrá de respetar tanto el contenido de la ley de cooperativas correspondiente como el de la LV[99].

En derecho comparado los voluntarios son previstos por la mayoría de las legislaciones que regulan a las cooperativas sociales, permitiéndoles también a estos expresamente adquirir la condición de socio[100] y observándose en ocasiones límites a su proporción dentro de la cooperativa[101]. Es reseñable que tanto en Italia como en Francia, las cooperativas sociales son las únicas cooperativas en las que se puede admitir a voluntarios como socios, lo que es una manifestación de la dimensión de interés general de la cooperativa (Hiez, 2024: 107; Borzaga, Poledrini, & Galera,

97. Los otros requisitos son estar legalmente constituida e inscrita en el registro competente, y contar con voluntarios (art. 13 LV).

98. El legislador incluye entre estos ámbitos el voluntariado social, el internacional de cooperación para el desarrollo, el ambiental, el cultural, el deportivo, el educativo, el socio-sanitario, el de ocio y tiempo libre, el comunitario y el de protección civil (art. 6 LV).

99. Paniagua Zurera (2000: 426) considera que para participar en la cooperativa los voluntarios deberán adquirir la condición de socios "especiales", la cual se regulará estatutariamente.

100. Art. 2 LCSIt, art. 19 septies I LCFr, art 19.1.2 DLCKr, art. 4 LCSBr, y arts. 12.4.b y .5.b LCSRLGr.

101. *Por ejemplo, en la cooperativa social italiana su número no podrá superar el 50% del total de socios (art. 2.2 LCSIt), o en la cooperativa de responsabilidad limitada griega únicamente se permite que sean voluntarios adultos que trabajan en el ámbito de la salud mental y su número no podrá superar el 45% del total de socios (art.12.4. b LCSRLGr).*

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

2017: 11). Debido a esta condición de socios, gozarán de derechos políticos y de información, pudiendo asistir y votar dentro de los órganos de la cooperativa. Aunque una de las excepciones a esto último la encontramos en la cooperativa de solidaridad social portuguesa, que incluye a los voluntarios bajo la denominación de *socios honoríficos*, los cuales gozan de derecho de información, pero no pueden elegir ni ser elegidos para formar parte de los órganos de gobierno, pudiendo asistir a las asambleas generales sin derecho a voto (art. 5.3 DLCSPt). Esta derogación del principio cooperativo de gestión democrática (Meira, 2019: 68) supone que en realidad la gestión de la cooperativa de solidaridad social portuguesa queda en manos exclusivamente de los socios efectivos.

2. Entidades públicas

La participación de entidades del sector público como socios parece ser algo habitual en este tipo de cooperativas, por ello CICOPA (2004: 2-3) trataba de advertir de los peligros que esto puede conllevar identificando como una de una de las características propias de estas cooperativas su "carácter no estatal". A través de su participación se pretende que la presencia de lo público coadyuve a la consecución del fin social (Domínguez Cabrera, 2022), consolidándose como "un tipo societario idóneo para la colaboración público-privada en la provisión de servicios esenciales para la sociedad" (Pastor Sempere & Llopis Pastor, 2023: 372).

En la legislación cooperativa española esta participación se prevé de manera expresa para las cooperativas de iniciativa social estatales y para las cooperativas de integración social vascas, andaluzas y madrileñas. Aun así, al igual que ocurría con los voluntarios, su presencia es potestativa, ya que se establece que las entidades, organismos u administraciones públicas *podrán* participar como socios en estas cooperativas (Art 106.2 LCOOP, art. 121.3 LCCM y art. 100.2 RLSCA). Además, se observa cómo el legislador vasco limita la posible presencia de estos entes en el interior de las cooperativas de integración social vascas únicamente para las entidades públicas responsables de la prestación de servicios sociales[102].

La forma en la que participarán estas entidades solo se encuentra regulada en el caso de las cooperativas de integración social, indicándose que la entidad pública deberá nombrar un representante que prestará su trabajo personal de asistencia técnica,

102. Art. 134.1 LCPV. Esta misma limitación la encontramos en otras cooperativas de las clasificadas como de integración social como la valenciana (art. 98.2), aragonesa (art. 83), riojana (art. 129.3) y gallega (art. 125).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

profesional y social[103] y que, dependiendo de la legislación analizada, además, asistirá a las reuniones de los órganos sociales de los que la entidad forme parte, ejerciendo el resto de derechos inherentes a la condición de persona socia, en nombre de la entidad a la que representa (art. 100.2 RLCSA); o será miembro del consejo rector (art. 125.3 LCCM); o asistirá con voz a las reuniones de todos los órganos sociales (art. 134 LCPV). Por último, habría que destacar la posición de la norma estatal, que deja total libertad a los socios para que fijen en los estatutos cómo será la participación de estos socios institucionales tanto en las actividades, como en los órganos sociales (art 106.2 LCOOP).

En la regulación del resto de cooperativas sociales españolas no se realiza ninguna mención expresa acerca de la participación de estas entidades públicas en su interior, ni admitiéndolas ni prohibiéndolas. No obstante, todas las legislaciones cooperativas españolas admiten la participación de este tipo de entidad como socios en el artículo que regula con carácter general quiénes pueden ser socios de las cooperativas, admitiendo a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas[104]. De la combinación de ambos preceptos, se entiende que en el resto de cooperativas sociales en las que el legislador guarda silencio también pueden participar las entidades públicas como socios, aunque con las limitaciones en ellas establecidas, pudiendo adquirir la condición de socio ordinario o de socio colaborador.

En derecho comparado se observa como la mayoría de las legislaciones analizadas permiten de manera expresa que las entidades públicas puedan participar en calidad de socios en la cooperativa social (art. 11 LCSIt, art. 19 septies I LCFr, art. 12.4.γ LCSRLGr y art. 14.5 LESSGr). En algunas de ellas se establecen determinados límites que afectan a su número o al capital social que pueden poseer[105], mientras que otras, además de esas limitaciones, restringen el tipo de entidad pública que pueden acceder a la condición de socio[106]. Normalmente, la participación de las personas jurídicas de derecho público en los órganos de la cooperativa se realizará mediante el

103. La legislación andaluza dice que este trabajo lo prestará "a la cooperativa" (art. 100.2 RSLSCA), mientras que la vasca indica que lo prestará "junto a las personas socias de la cooperativa" (art. 134.1 LCPV).

104. Art. 12 LCOOP, art. 22.1 LCCat, art. 19.1 LCPV, art. 13.1 LSCA, art. 14.2 LCCM.

105. Por ejemplo, en la cooperativa de interés colectivo francesa se establece que el conjunto de todas las entidades públicas no pueda poseer más del 50% del capital social (art. 19 septies LCFr) y en las cooperativas de responsabilidad limitada griegas se establece que el conjunto de las personas jurídicas, públicas o privadas, superen el 20% del total de miembros (art. 12.4. y CSRLGr).

106. Como, por ejemplo, en las empresas sociales cooperativas griegas en las que no se permite la participación de las autoridades locales y el resto de entidades públicas no pueden exceder 1/3 del total de sus miembros (art. 14.4 y 5 LESSGr).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

nombramiento de un representante que ejercerá los derechos que le corresponde al ente público como socio que es de la cooperativa.

No obstante, también encontramos excepciones a la presencia de estas entidades, como en el caso de las cooperativas de solidaridad social portuguesas. En estas la participación de una entidad pública supone su transformación en una cooperativa de interés público, reguladas a través del Decreto-Ley 31/84, de 21 de enero, en las que estas entidades de derecho público participan en los órganos de la cooperativa en proporción a su capital y su número de votos en la asamblea general también es proporcional al capital que hayan desembolsado[107]. Debido a esta vulneración del principio cooperativo de gestión democrática, y teniendo en cuenta las advertencias que hacía CICOPA con respecto al carácter no estatal[108], no consideramos que la cooperativa de interés público portuguesa pueda encuadrarse dentro de las cooperativas sociales.

3. Otros grupos de interés

Por último, también encontramos dentro de la legislación cooperativa española previsiones con respecto a la participación de otras personas físicas o jurídicas distintas a las anteriores, sin que exista un criterio uniforme en su regulación (Paniagua Zurera, 2000: 421).

En cuanto a las personas físicas, algunas normas españolas incluyen la posibilidad de que participen como socios dentro de las cooperativas que se dedican a la inserción de personas con dificultades, conjunta o indistintamente a esas personas, los tutores o progenitores de los mismos (art. 143.2 LCCat, art.100.2 RLSCA), el personal de atención (art. 143.2 LCCat, art. 125.3 LCCM) y quienes ostenten un interés legítimo en relación al objeto social de la cooperativa (art.100.2 RLSCA). Estos seguramente contribuirán realizando actividades de carácter auxiliar, secundario, accesorio o complementario a la actividad cooperativizada principal o aportando capital, por lo que en estos casos se encuadrarían como socios colaboradores[109]. La norma andaluza, además, introduce una previsión que permite a los progenitores o

107. Art. 8 y 12 Decreto-Ley 31/84, de 21 de enero.

108. Señalaba que "el poder de voto de los organismos públicos en la estructura de gobierno de la cooperativa social, siempre que los organismos públicos puedan ser miembros de una cooperativa social, debe ser siempre inferior al de las personas físicas o jurídicas privadas que sean miembros de la cooperativa" (CICOPA, 2004: 2-3).

109. Figura prevista en dichas legislaciones (art. 26 LCCat, art. 17 LSCA, art. 26.1 LCCM).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

tutores participar en los órganos sociales supliendo la falta de capacidad de las personas con discapacidad psíquica (art. 100.4 RLSCA)[110].

Por lo que respecta a las personas jurídicas, en las cooperativas de integración andaluzas y madrileñas se introduce expresamente la posibilidad de que también participen como socios, además de las entidades públicas, entidades privadas cuya normativa o estatutos prevean o permitan la financiación u otra forma de colaboración en el desarrollo de las actividades de tales cooperativas[111]. Estas entidades participarán en los órganos de la cooperativa de la misma forma que lo hacían las entidades públicas (art. 100.2 RLSCA, art. 125.3 LCCM).

En el resto de cooperativas sociales españolas, aunque no se haga referencia expresa a la participación como socios de las personas anteriormente mencionadas, se presume que al permitir sus legislaciones la adquisición de la condición de socio tanto a personas físicas como jurídicas, y al regular la figura del socio colaborador, aunque con distinto nombre según la legislación analizada, será posible que estas cooperativas sociales también regulen estatutariamente la presencia de estas otras personas o entidades, respetando los límites en cuanto al número, porcentaje de aportaciones, de votos, etc. que establezcan las legislaciones cooperativas correspondientes.

En derecho comparado también se incluye la posibilidad de que otras figuras distintas a las anteriormente identificadas puedan formar parte de la cooperativa, como los hospitales del Servicio Nacional de Salud en las cooperativas sociales de responsabilidad limitada griegas (art. 12.4. y LCSRLGr) y, como contenían las españolas, las entidades privadas cuyos estatutos prevean la financiación y el desarrollo de las actividades de dichas cooperativas en las cooperativas sociales italianas (art. 11 LCSIt). Incluso la norma francesa permite que en el interior de la sociedad cooperativa de interés colectivo confluyan una gran amalgama de personas al incluir una cláusula

110. Sin embargo, tras la modificación del Código Civil por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, entendemos que dicha medida únicamente será posible "en casos excepcionales, cuando, pese a haberse hecho un esfuerzo considerable, no sea posible determinar la voluntad, deseos y preferencias de la persona" (art. 249 Código Civil).

111. Es decir, no basta con que estas entidades privadas, a través de una decisión de sus órganos, decidan participar en la cooperativa mediante alguna de las formas posibles, tal y como es permitido por el artículo que regula las personas que pueden ser socias, que no entra a valorar cómo se configura dicha entidad privada (art.13 LSCA, art.14 LCCM), sino que será necesario que además sus estatutos así lo determinen. Esta mención expresa permite a muchas de las asociaciones y fundaciones que operan en el ámbito de los servicios sociales crear o participar en sociedades cooperativas de iniciativa social (Vidal García Alonso, 1999: 202). En este sentido, se observa como las cooperativas de integración gallegas prevén expresamente la participación de los agentes sociales colaboradores de prestaciones de servicios sociales (art. 125.3), mientras que en las cooperativas de servicios sociales aragonesas se permite la participación de entidades de interés social sin ánimo de lucro (art. 83.2).

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

general que indica que puede ser socio "toda persona física o jurídica que contribuya por cualquier medio a la actividad de la cooperativa" (art. 19 septies LCFr). A pesar de todo ello, no se observa que exista ninguna otra figura común que esté presente en todas las legislaciones, como ocurría con los voluntarios o las entidades públicas, sino que más bien parece que cada uno de los legisladores ha decidido incluir aquellas que mejor se adaptan a la realidad de su país y a la configuración jurídica de su cooperativa social.

V. Conclusiones

Tras la desigual incorporación de las conocidas como cooperativas sociales en la legislación cooperativa española y de derecho comparado, adoptando diferentes denominaciones, pudiendo desarrollar diferentes actividades, etc. CICOPA identificó varias características que permiten diferenciarlas del resto de cooperativas y que podrían sintetizarse en tres: el desarrollo de una misión social explícita, la prohibición o limitación de la distribución de excedentes y la participación de múltiples partes interesadas en la cooperativa sin que ninguna de estas partes pueda imponer sus decisiones al resto. Sin embargo, del análisis jurídico de las legislaciones que las regulan, tanto en derecho comparado español como internacional, se desprende que estas se configuran jurídicamente siguiendo otros criterios.

En primer lugar, sí que se ha observado que las cooperativas de las legislaciones analizadas desarrollan un objeto social de interés general. No obstante, se han advertido diferencias en su regulación, por cuanto no todas tienen la misma finalidad u objeto social, ni van a poder prestar los mismos servicios o producir los mismos bienes para socios y terceros. Por ello, en función de estas variables, se ha clasificado a estas cooperativas en varios subtipos distintos en los que encajan todas las cooperativas de las legislaciones analizadas: las cooperativas de integración social, las cooperativas de profesionales de la integración y las cooperativas de iniciativa social.

Con respecto al régimen económico, se ha advertido que este tipo de cooperativas no solo prohíben o limitan la distribución de excedentes, ya que las cooperativas que anteriormente hemos denominado como de integración social van a poder distribuir excedentes entre sus socios, los cuales son personas con dificultades de integración social y laboral, por lo con este reparto se contribuye de manera directa a alcanzar el fin de la cooperativa. Sin embargo, habría que recordar que en el seno de este subtipo de cooperativas pueden coexistir socios desfavorecidos con socios que no pertenecen a dichos colectivos, ocasionando que cuando se distribuyan los excedentes al final del

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

ejercicio, también participen en el reparto los socios no vulnerables, que en el caso de la legislación española podrían llegar a representar hasta el 49,9% del total de socios.

Asimismo, el régimen económico de las cooperativas sociales no se limita a la distribución de excedentes. Por un lado, se ha observado cómo en el ámbito internacional a este tipo de cooperativas además se les prohíbe la distribución entre los socios del patrimonio restante durante la liquidación, circunstancia que también se encuentra presente en la mayoría de las leyes españolas, aunque resulta de aplicación a todos los tipos de cooperativas, sociales o no. Y por otro lado, a las cooperativas sociales españolas que no son de integración se les impone un régimen económico más severo que al resto de cooperativas sociales internacionales, derivado de la obligación de calificarse como entidades sin fines lucrativos. De forma que las cooperativas sociales españolas tampoco podrán remunerar al consejo rector, ni retribuir a los trabajadores por encima del 150% de las retribuciones que establece el convenio colectivo aplicable, ni abonar intereses a las aportaciones al capital social por encima del interés legal del dinero. A pesar de todas estas restricciones, las cooperativas sociales españolas no tienen un tratamiento fiscal más favorable que el resto de cooperativas ordinarias.

Por todo lo anterior, consideramos que, en lugar de limitarse únicamente a los excedentes, sería más acertado hablar de la exigencia, en las cooperativas que no son de integración social, de un régimen económico, más o menos severo, que trata de evitar la distribución directa e indirecta de los excedentes y del patrimonio de la cooperativa y que, en su lugar, estos se destinen a la consecución de fines de interés general.

Asimismo, se ha observado que en algunas leyes españolas, entre ellas la estatal, se produce una duplicidad de figuras como consecuencia de regular a las cooperativas de iniciativa social, a la vez que se les exige a las cooperativas sin ánimo de lucro el desarrollo de unas actividades de carácter social. Estas dos figuras van a coincidir en el objeto, las actividades que pueden desarrollar y el régimen económico al que están sometidas.

Por último, no se ha apreciado que la presencia de una gobernanza basada en la participación de múltiples partes o sujetos interesados (*multi-stakeholder*) sea un requisito jurídico esencial en este tipo de cooperativas. Aunque en varias de las legislaciones se hace referencia a la presencia de voluntarios y entidades públicas en estas cooperativas, su presencia es potestativa, salvo en el caso de Francia y Corea del Sur, por lo que dependiendo de cómo deseen configurar la cooperativa sus propios socios, encontraremos esas otras figuras en la toma de decisiones, o no.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Bibliografía

ACI (2015). *Notas de orientación para los principios cooperativos,* Alianza Cooperativa Internacional. Recuperado de https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/guidance-notes-es-2107251738.pdf

Aguilar Rubio, Marina (2017). Análisis crítico de la fiscalidad de las cooperativas de segundo grado como fórmula de integración. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (126), 118-132. https://doi.org/10.5209/REVE.58393

Aguilar Rubio, Marina (2024a). El régimen fiscal de las empresas sociales en España: cooperativas sociales, empresas de inserción y centros especiales de empleo. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (64), 43-89. https://doi.org/10.18543/baidc-64-2024pp43-89

Aguilar Rubio, Marina (2024b). *La fiscalidad de las WISES (Work Insertion Social Enterprises) en España*, Marcial Pons.

Aguilar Rubio, Marina y Vargas Vasserot, Carlos (2012). Las cooperativas sin ánimo de lucro en la prestación de servicios públicos. Análisis de fiscalidad. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales* (40), 403-435.

Arnaez Arce Vega, María y Atxabal Rada, Alberto (2023). Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social. En Hagen Hernÿ y Carlos Vargas Vasserot (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social y solidaria. Liber Amicorum profesor Dante Cracogna* (pp. 509-529). Dykinson.

Argudo Pérez, José Luis (2007). Las Cooperativas sin ánimo de lucro ¿vuelta a los orígenes o respuesta a nuevas necesidades sociales? *GEZKI. Revista Vasca de Economía Social* (3), 179-201.

Bonet Sánchez, Pilar (2010). Empresas de inserción: razones para una fiscalidad específica. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (21), 87-118.

Borzaga, Carlo (1995). La cooperación social en Italia. *CIRIEC, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (21).

Borzaga, Carlo, Poledrini, Simone y Galera, Giulia (2017). Social Enterprise in Italy: Typology, Diffusion and Characteristics. *Euricse Working Papers* (96-17), 1-27.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Bretos Fernández, Ignacio; Díaz Foncea, Millán; Gómez-Biartola, Pablo y Marcuello Servós, María del Carmen (2021). El modelo de gestión, gobernanza y financiación de las Cooperativas de Iniciativa Social en España. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social* (151), 19-40.

Bretos Fernández, Ignacio; Díaz Foncea, Millán y Marcuello Servós, Carmen (2020). La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (135), 1-19. https://doi.org/10.5209/reve.69186

CICOPA (2004). *World Standards of Social Cooperatives*. Recuperado de: https://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2017/12/World-Standards-of-Social-Cooperatives_EN-1-1.pdf

Cusa, Emanuele (2019). Cooperative sociali come doverose imprese social. *Le nuove leggi civili commentate* (4), 948-989.

Damiano, Henrique (2007). Cooperativas sociais. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região* (31), 203-208.

Defourny, Jacques y Nyssens, Marthe (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States, Convergences and Divergences. *Journal of Social Entrepreneurship* 1(1), 32-53.

Defourny, Jacques y Nyssens, Marthe (2013). Social Co-operatives: When Social Enterprises meet the Co-operative Tradition. *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity* 2(2), 11-33.

Domínguez Cabrera, María del Pino (2022). Consideraciones en relación al fomento de las cooperativas de iniciativa social en el ordenamiento jurídico español. *Revista Aranzadi Doctrinal* (1).

EMES (2020). *Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa. Informe comparativo.*

Fajardo García, Gemma (2013). Las cooperativas sociales. Entre el interés mutualista y el interés general. En Vicente Cuñat Edo, José Massaguer Fuentes, Francisco José Alonso Espinosa y Esperanza Gallego Sánchez (dirs.), María Victoria Petit Lavall (coord.), *Estudios de Derecho Mercantil. Liber amicorum profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá* (pp. 265-280). Tirant lo Blanch.

Fajardo García, Gemma y Frantzeskaki, Maria (2017). La economía social y solidaria en Grecia. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (125), 49-88. https://doi.org/10.5209/REVE.58135

Fici, Antonio (2003). Cooperative sociali e riforma del diritto societario. En Carlo Borzaga y Antonio Fici (dirs.), *La riforma delle società cooperative. Vincoli e opportunitá nel nuovo diritto societario* (pp. 151-172). Edizioni31, Trento.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Fici, Antonio (2015). La función social de las cooperativas, notas de Derecho comparado. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (117), 77-98. https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2015.v117.48416

Fici, Antonio (2020). *Social Enterprise Laws In Europe After the 2011 "Social Business Initiative". A Comparative Analysis from the Perspective of Worker and Social Cooperatives*. CECOP, Bruselas.

Fici, Antonio (2021). Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa. *Terzo settore, non profit e cooperative* (1), 40-61.

Gómez Álvarez, Juan Jesús (2023). Aspectos controvertidos sobre la tributación de las entidades del tercer sector en el impuesto sobre el valor añadido en las operaciones interiores. *Crónica Tributaria* (188), 45-83.

Gómez Álvarez, Juan Jesús (2024). La tributación de las cooperativas de iniciativa social y las entidades del tercer sector en el impuesto sobre sociedades. Cuestiones pendientes para una reforma. En Marina Aguilar Rubio y Carlos Vargas Vasserot (dirs.), Daniel Hernández Cáceres (coord.), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas* (pp. 783-810). Dykinson. https://doi.org/10.14679/2955

Hernández Cáceres, Daniel (2022a). Las cooperativas sociales como manifestación del principio cooperativo de interés por la comunidad. En Marina Aguilar Rubio (Dir.), *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa* (pp. 79-98). Marcial Pons, Madrid.

Hernández Cáceres, Daniel (2022b). Social enterprises in the social cooperative form. En Peter Hans, Carlos Vargas Vasserot y Jaime Alcalde Silva (dirs.), *The International Handbook of Social Enterprise Law. Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies* (pp. 173-191). Springer.

Hernández Cáceres, Daniel (2025). Comparación del régimen jurídico de las cooperativas de solidaridad social portuguesas y las cooperativas sociales españolas. En Rafael Chaves, Felipe Palau, Belén Català y Carlos Correcher (Coords.), *Fomento de la Economía Social: Instrumentos fiscales y de políticas públicas. La administración pública y la economía social, aliados para una prosperidad inclusiva* (pp. 893-908). CIRIEC.

Hiez, David (2024). *Sociétés Coopératives*, Dalloz.

Jang, Jongick (2013). Republic of Korea. En Dante Cracogna, Antonio Fici y Hagen Henrÿ (dirs.), *International Handbook of Cooperative Law* (pp. 653-665). Springer, Berlín.

Meira, Deolinda (2019). The Portuguese social solidarity cooperative versus the PECOL general interest cooperative. *International Journal of Cooperative Law* (2), 57-71.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Montiel Vargas, Ana (2024). Las empresas de inserción. Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* (146), 1-24. https://doi.org/10.5209/REVE.95354

Paniagua Zurera, Manuel (1997). *Mutualidad y lucro en la sociedad cooperativa*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid.

Paniagua Zurera, Manuel (2000). Las sociedades cooperativas de integración social y de iniciativa social, y el voluntariado social. *Revista de Derecho de Sociedades* (15), 411-433.

Paniagua Zurera, Manuel (2008). Las empresas de inserción en la Ley estatal 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción. *Cuadernos de derecho y comercio* (49), 9-59.

Pastor Sempere, Carmen y Llopis Pastor, Laura (2023). Cooperativas de iniciativa social en los sectores energéticos y de las telecomunicaciones. En Rafael Chaves Ávila y María José Vañó Vañó (Dirs.), *Dos decenios de actividad universitaria en economía social, cooperativismo y emprendimiento desde el Instituto Universitario IUDESCOOP* (pp. 365-374). CIRIEC.

Plana Royo, Elvira y Díaz Foncea, Millán (2023). Las cooperativas de iniciativa social ante los desafíos originados por la pandemia de la COVID-19. En *XIX Congreso Internacional de Investigadores en Economía Social y Cooperativa. El papel de la Economía Social en un escenario de crisis e incertidumbre* (pp. 1-15). CIRIEC.

Prieto Juárez, José Antonio (2001). La configuración de las cooperativas de iniciativa social como cauce de integración laboral. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (73), 149-185.

Rodríguez González, Amalia (2015). Algunas consideraciones sobre el ánimo de lucro en las cooperativas de iniciativa social. Análisis de su relación con los principios cooperativos. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (26), 1-46.

Rodríguez González, Amalia (2020). Cooperativa-centro especial de empleo como forma jurídica de empresa para la inserción laboral. (Análisis a partir de un caso). *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (36), 93-130. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.17191

Rodríguez González, Amalia y Ortega Álvarez, Ana (2008). Algunas consideraciones sobre las cooperativas de iniciativa social en el marco del fomento de empleo y la inserción laboral. Una perspectiva jurídico-económica. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (19), 55-77.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

Vargas Vasserot, Carlos (2021). La empresa social concepto, regulación en Europa y propuestas de lege ferenda para el ordenamiento español. En Carlos Vargas Vasserot (Dir.) y Daniel Hernández Cáceres (Coord.), *Responsabilidad, Economía e Innovación social corporativa* (pp. 315-341). Marcial Pons, Madrid.

Vargas Vasserot, Carlos; Gadea Soler, Enrique y Sacristán Bergia, Fernando (2015). *Derecho de las sociedades cooperativas. Introducción, constitución, estatuto del socio y órganos sociales*, La Ley, Madrid.

Vidal García Alonso, José (1999). Las sociedades cooperativas de iniciativa social como potenciales agentes de desarrollo en el ámbito local. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos* (68), 179-214.

FECHA DE ENTRADA: 20/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 26/06/2025

IMPORTANCIA DE ESTABLECER ESTÁNDARES JURÍDICOS DE COMPORTAMIENTO PARA REGIR LOS SUJETOS PARTICULARES DEL DERECHO COOPERATIVO

IMPORTANCE OF ESTABLISHING SPECIAL LEGAL STANDARDS OF BEHAVIOR FOR THE PARTICULAR SUBJECTS OF COOPERATIVE LAW

Rubén Colón Morales
Profesión / Profesor Adjunto
Universidad de Puerto Rico
ORCID: https://orcid.org/0009-0006-7355-5172

RESUMEN

Como todo modelo empresarial, el cooperativismo precisa de normas jurídicas que se ajusten a su naturaleza, y que le permitan resolver las controversias que surgen en sus operaciones de forma coherente con sus valores y principios. Aun cuando la doctrina cooperativista reconoce la importancia de contar con personas educadas en sus fundamentos filosóficos para garantizar la buena marcha de estas empresas; nuestro estudio de las legislaciones latinoamericanas revela escasez de normativa sobre los estándares jurídicos de comportamientos exigibles de los participantes del quehacer empresarial cooperativista, en los distintos roles que asumen como sujetos particulares del Derecho Cooperativo. Afín con la Doctrina de los Actos Cooperativos, y conscientes del debate doctrinario sobre si los principios cooperativos constituyen un imperativo legal en la gestión cooperativa, analizamos la importancia de visibilizar esas categorías de sujetos particulares del Derecho Cooperativo, para así poder desarrollar estándares conducta legalmente exigibles de los mismos, en los distintos escenarios en los que se despeñan.

PALABRAS CLAVE: Derecho Cooperativo, Sujetos del Derecho Cooperativo, Doctrina de los Actos Cooperativos, Hermenéutica Cooperativa.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Colón Morales, Rubén (2025). Importancia de establecer estándares jurídicos de comportamiento para regir los sujetos particulares del Derecho cooperativo, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 91-129. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.28233

ABSTRACT

Cooperatives require legal rules that adjust to their particular business nature, which might allow them to solve their legal controversies in a way consistent with their values and principles. Although cooperativism recognizes the importance of having people trained in its philosophy for its proper functioning; our study of Latin American legislation reveals a shortage of adequate regulations to govern the behavior of the particular subjects of Cooperative Law. In line with the Doctrine of Cooperative Acts, and aware of the doctrinal debate on whether cooperative principles constitute a legal imperative in cooperative management, we analyze the importance of making these categories of particular subjects of Cooperative Law visible, in order to develop legally enforceable standards of conduct for them in the different scenarios in which they operate.

KEYWORDS: Cooperative Law, Cooperative Persons, Doctrine of Cooperative Acts, Cooperative Hermeneutics.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A3, K220, L114, L221.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

EXPANDED ABSTRACT

Like any business model, cooperativism requires legal norms that align with its nature, promoting solutions consistent with its philosophy, values, and principles to the legal controversies that arise in the context of its business operations. One of these areas would concern the development of behavioral parameters generally required from those persons who participate in cooperative entrepreneurship. However, to conceptualize such standards of conduct, especially applicable to the participants in cooperative business activities, it is necessary to identify the particular categories of legal persons involved in the same.

In order to identify those particular legal persons of cooperative entrepreneurship, and in light of the extensive literature reviewed on the development of Cooperative Law as a rather autonomous area of the legal sciences, we depart from our own definition of the concept. We propose that Cooperative Law shall be understood as such area of the legal sciences that encompasses the set of norms, doctrines, and best legal practices, developed both at the national and international levels, whether imperative (hard law) or directive (soft law), which, upon recognizing a distinct legal identity to the network of relationships and business dealings that occur among the particular persons of cooperative entrepreneurship —both in its associative and business dimensions— imposes a legal treatment consistent with the philosophical doctrine, values, and principles of cooperation, to the issues and controversies that arise at the different stages of cooperative business' operations; with primacy over, or exclusion of other kind of legal frameworks.

Departing from such definition and applying a similar analytical logic to that which aim the Latin-American Doctrine of Cooperative Acts, we identify the particular legal persons or subjects of Cooperative Law, commonly recognized in the cooperative statutes of the Latin-American countries. The criteria utilized to identify such categories of legal person is to analyze whether the different national statutes recognize them as direct participants in the cooperative entrepreneurship, or on its institutional promotion and development in a way in which the legal systems grant powers, assign duties, or impose legal responsibilities to such participants, according to their respective roles within the cooperative business operations.

Our study of the cooperative laws in Latin America revealed that, in general, they commonly recognize four (4) categories of particular legal persons of Cooperative Law in this region, namely: i) the cooperatives, ii) their various types of members or associates, iii) the set of representative and auxiliary entities which jointly conforms the national "cooperative movements", and iv) the specialized state institutions. Consequently, Cooperative Law encompasses those types of relationships and legal business dealings that, within the context

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

of cooperative business operations, takes place among cooperative members between themselves, between them and their cooperatives, between the cooperatives among themselves, the cooperatives and the representative and auxiliary entities and the auxiliary and representative entities between themselves; as well as between all of the above mentioned actors and the state, in the exercise of its particular functions regarding the implementation of the cooperative public policies, regulatory frameworks, and the overseeing of the business operations of the cooperatives through its specialized administrative agencies.

However, beyond directly or indirectly identifying the aforementioned categories of particular legal persons of Cooperative Law, we found that the examined cooperative laws of Latin America, do not address the matter of developing general standards of conduct expressly designed for the particular legal persons of Cooperative Law, except for vague references to the generally recognized cooperative values and principles. Such gap in the examined laws, contrasts with the vast doctrinal developments within cooperative doctrine related to the importance of having people well trained in its philosophy and values for the proper functioning of these enterprises. In this sense, our comparative study of Latin American cooperative legislation revealed a lack of specialized regulation regarding legal standards of behavior, specially tailored to fit the different categories of legal persons of cooperative Law in their various entrepreneurial roles. In other words, we found that the extensive philosophical doctrine related to the ethical virtues of cooperative people does not seem to have transitioned into the field of Latin American Cooperative Law, in the way of positive legally enforceable standards of conduct for such particular legal persons, which might take into account their different roles, both in the associative as well as in the business dimensions of the operations of the cooperatives.

Our study revealed scarce references in the analyzed national cooperative legislations related to the kind of conduct expected from such participants, mostly related to a general duty of the membership to avoid acting in ways which might compromise the entity's cooperative spirit, or to behave with solidarity, which are discussed in the article. However, most of the Latin American national cooperative legislations lacks any particular conduct standards in relation either to the membership, the cooperative entity itself, the cooperative movement or the governmental agencies in charge of overseeing the cooperative business practice and public policy. On the contrary, we even found references to legal standards of behavior which appears to be more consistent with the operations of traditional for-profit corporations, rather than to cooperatives.

In light of such findings and based upon our broad literature review, we proposed that to recognition the referred four categories of particular legal subject or personhoods within

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

the Latin American cooperative laws, might be a necessary but not sufficient condition, to further strengthen the consolidation of Cooperative Law as an autonomous branch withing the legal science in our region. This, because the recognition of the particular legal identity of the cooperative enterprises cannot be fully understood when it is dissociated from the distinctive subjectivity that must be attributed to the people participating in such kind of entrepreneurship. That is, the need to recognize that the people who participate in cooperative entrepreneurship are motivated with the aim of satisfying its common necessities and aspirations through a mutualistic democratically managed business, with no intention of generating profits from whatever monetary contributions made by them. Such presumed particular subjectivity or intentionality justifies requiring those persons to behave according to universally recognized cooperative ethical standard while participating of the cooperative entrepreneurship.

While cooperative principles and values are supposed to guide the operations of cooperatives, in our analysis of the referred laws, we did not find those values translated into legally enforceable general standards of conduct for the particular legal persons of cooperative entrepreneurship. Nor as a legal tool to properly judge their compliance with their respective duties as cooperative persons, whether as members of management bodies, in the exercise of managerial functions, or as state officials. For this reason, we defend that the development of special behavioral standards especially applicable to the particular legal persons of Cooperative Law, is a matter that deserves further study and legal development, in order to help consolidate Cooperative Law in Latin America, as a way of improving the capillarization process of the Latin American doctrine of the cooperative acts. We do not propose that detailed codes of conduct be included as part of the different national legislations, but that general standards of expected behavior -duly aligned with cooperative values and principles- be recognized as parameters of proper cooperative conduct, when adjudication the correctness of the actions of the different categories of the particular legal persons of the Cooperative Law in Latin America. That by recognizing that they are motivated by a cooperative and solidarity-based intentionality. Such norms, tailored to the different categories of cooperative subjects, could be used as archetypal references in resolving controversies arising in cooperative business operations, as well as for assigning responsibilities to such subjects. This would help avoid the practice of recurring to behavioral standards developed in the context of other non-cooperative business contexts -such as for-profit corporations-, in the absence of appropriate references within Cooperative Law.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

SUMARIO

1. Introducción. 2. El Derecho Cooperativo. 3. La Doctrina de los Actos Cooperativos y su relación con los sujetos cooperativos. 4. Los sujetos particulares del Derecho Cooperativo Latinoamericano. 4.1. Las personas jurídicas cooperativas y sus cooperandas. 4.2. Entidades del movimiento cooperativo. 4.3. Las instituciones especializadas del Estado. 4.4. Relevancia del reconocimiento de los sujetos del Derecho Cooperativo. 5. Escasez de normativa sobre parámetros conductuales aplicables a los sujetos particulares del Derecho Cooperativo en las legislaciones analizadas. 6. Conclusión. Bibliografía.

1. Introducción

Todo sistema social generara normas de conducta generalmente esperadas de los participantes, las que se tornan progresivamente más especializadas según evoluciona su complejidad sistémica. En la modernidad el Derecho ha desarrollado un profundo grado de especialización. Según varían y se complejizan los contextos que se pretenden normar, emergen nuevas reglas de comportamiento cada vez más especializadas las cuales son desarrolladas a través de un complejo entramado legislativo, reglamentario, jurisprudencial y doctrinario. (Cracogna, 2021)[1]. Trátese de relaciones de convivencia vecinal, de trabajo, comerciales, u otras, existirán distintas normativas para regular cómo les requiere actuar a las personas participantes, sujetas a sucesivos procesos de actualización, cuando la norma general adviene insuficiente.

1. Como señala Cracogna: *Si el derecho es la regulación de la vida humana en sociedad, su primera expresión es la costumbre como comportamiento reiterado frente a las circunstancias similares que se presentan en la vida social y que permite orientar las conductas individuales afianzando la convivencia y el entendimiento comunitario. Empero, desde los albores de la civilización la costumbre fue seguida por la legislación como medio de dar mayor certeza y firmeza a las normas consuetudinarias y la importancia de ella ha ido creciendo de manera sostenida hasta hacerse preponderante, de tal suerte que la ley escrita alcanzó hegemonía en el mundo moderno. Cuando se afianza el constitucionalismo como expresión jurídico-filosófica del nuevo orden político, la supremacía del legislador entendido como manifestación de la voluntad del pueblo representada en el parlamento, la ley adquiere absoluta supremacía sobre toda otra regulación de conducta. De ella derivan las otras manifestaciones normativas -legislación en sentido material- tales como los decretos, las reglamentaciones, resoluciones y demás formas de regulación de los comportamientos. En suma, en la actualidad la ley es la manifestación por excelencia del derecho, pero el derecho no se agota en la ley, ni siquiera en la ley en sentido amplio, material. El derecho tiene un significado de mayor alcance. En efecto, además de contener las reminiscencias consuetudinarias que en algunos casos alcanzan relativa importancia, también comprende a las decisiones de los tribunales que constituyen asimismo relevantes manifestaciones normativas, aunque de alcance particular a diferencia de la legislación cuyo carácter general constituye nota característica.* (2021:17)

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Así, las ciencias jurídicas suelen valerse de estándares ideales de comportamiento contra los cuales se juzga la corrección de las actuaciones individuales, según los escenarios en los cuales se relacionan, y que permiten adjudicar responsabilidades dependiendo de cuánto se ajusta la conducta de los sujetos regulados a esas idealizaciones. Esa lógica no debe ser distinta en el Derecho Cooperativo, si se pretende afianzarlo como un campo especializado o autónomo de las ciencias jurídicas. En ese sentido, cabe cuestionarnos si el Derecho Cooperativo precisa de sus propios estándares para regir la conducta de sus sujetos participantes, especialmente conceptualizados en función de las particulares dinámicas relacionales que se generan dentro cooperativismo. Para ello, primero debemos analizar si debido a la identidad particular del cooperativismo, estaríamos tratando con sujetos jurídicos con atributos particulares, distinguibles de otras figuras arquetípicas del derecho empresarial. Al respecto, aquí presentamos los resultados del análisis comparativo de las legislaciones cooperativas latinoamericanas[2] en relación con su reconocimiento de unos sujetos particulares del Derecho Cooperativo. Luego analizamos hasta qué punto esas legislaciones incorporan reglas especialmente concebidas para regir la conducta de tales categorías de sujetos del Derecho Cooperativo, de modo tal que puedan garantizar comportamientos alineados con los fundamentos filosóficos cooperativistas, evitando desvirtuar la identidad cooperativa, al servirse éstas de estándares conductuales generados en otras áreas del Derecho Empresarial[3].

2. Argentina, Ley de Cooperativas, Nº 20.337; Bolivia, Ley General de Cooperativas del Estado Plurinacional de Bolivia, Ley Nº 356, Ley de 11 de abril de 2013; Brasil, Lei Nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971; Chile, Ley Núm. 20.881 de 4 de diciembre de 2015; Cuba, Decreto de las Cooperativas Agropecuarias, Decreto-Ley Nº. 365/ Decreto de las Cooperativas No Agropecuarias, Decreto-Ley Nº. 366; Colombia, Ley 79 de 1988 (diciembre 23); Costa Rica, Ley de Asociaciones Cooperativas, N° 4179; El Salvador, Ley General de Asociaciones Cooperativas, Decreto Nº 339; Guatemala, Ley General de Cooperativas, Decreto 88-78; Honduras, Ley de Cooperativas de Honduras, Decreto Nº 65-87; Nicaragua, Ley General de Cooperativas, Ley N°. 499, aprobada el 29 de septiembre de 2004; México, Ley General de Sociedades Cooperativa de 3 de agosto de 1994, DOF 19-01-2018; Panamá- Ley No. 17 (Del 1° de mayo de 1997); Paraguay, Ley Nº 438/94 de Cooperativas; Perú, Decreto Supremo Nº 074-90-TR; República Dominicana, Ley Sobre Asociaciones Cooperativas, Ley 127-64; Uruguay, Ley de Cooperativas, Ley N° 18407; Venezuela, Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, Decreto no. 1.440 de 30 de agosto de 2001 y Puerto Rico (Ley General de Sociedades cooperativas de Puerto Rico, Ley 239 de 1ro de septiembre de 2004; 5 LPRA, secs. 4381, et. seq., y Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Ley 255 de 28 de octubre de 2002.

3. Es de conocimiento general que en el Derecho Mercantil se reconoce a los comerciantes como sujetos particulares de derecho, para quienes normalmente se establecen parámetros de comportamiento relativos a las actividades empresariales de intermediación mercantil que realizan. Igualmente, el Derecho Corporativo cuenta con estándares de comportamiento exigibles ajustados a su finalidad esencialmente lucrativa, como el del buen juicio de negocios (*business judgement rule*). Tanto así, que el desarrollo de las entidades de responsabilidad social ha requerido del establecimiento de nuevas normas jurídicas sobre los deberes fiduciarios de

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

En tanto la doctrina filosófica cooperativista ha trabajado con relativa profundidad teórica el tema del *Homo Cooperativus,* -con lo que reconoce la existencia de un conjunto de características que debemos esperar de toda buena persona cooperativista-; cabría analizar en qué medida esas elucubraciones doctrinarias han transitado hacia el campo del Derecho Cooperativo a través de normas jurídicas. Es decir, cuán efectivamente el Derecho Cooperativo se ha nutrido de tales las doctrinas filosóficas al momento de establecer parámetros legales de conducta especialmente exigibles de quienes se relacionan dentro del quehacer cooperativista, tanto en su dimensión económica como en la asociativa.

2. El Derecho Cooperativo

Conforme el cooperativismo fue desarrollándose, surgió la necesidad de reconocer las cooperativas como un tipo particular de entidades jurídicas, distinguibles tanto en sus formas, métodos y objetivos de las empresas con fines lucrativos, así como de las puramente sin fines de lucro. Ello, pues las cooperativas mantienen un tercer tipo de propósito empresarial de tipo mutualista, al operar sin ánimo lucrativo, pero para beneficio de sus miembros, que son quienes las controlan (Fici, 2013) y (Meira, 2023). Con el desarrollo de prácticas empresariales cooperativistas firmemente arraigadas en tradiciones filosóficas antihegemónicas (Mateo-Blanco, 1994), comienzan a emerger normas nacionales para viabilizar sus operaciones dentro del mundo empresarial, con lo que germina un área del Derecho que ha venido a conocerse como Derecho Cooperativo (Naranjo Mena, 2018:149). Para Henrÿ (2013:11), la finalidad común de las leyes cooperativas fue permitirles a los estratos marginados de la sociedad acceso a un modelo empresarial con el que atender sus problemas socioeconómicos. Plantea Cracogna (2021:19-20) que, según surgieron numerosos emprendimientos con propósitos similares a los de los Pioneros de Rochdale, la carencia de una estructura legal que los regulara, hizo necesario contar con un régimen jurídico propio que reconociera esa experiencia. Se trataría, del sistemático esfuerzo de elaborar una categorización del Derecho, desde la visión cooperativista (Henrÿ, 2019).

Aunque las legislaciones cooperativas emergen a mediados del siglo XIX (Henrÿ, 2013:10), García Müller (2020), Cracogna (2015, 2022) y Naranjo Mena (2018) coinciden en que el surgimiento del Derecho Cooperativo como campo autónomo es relativamente novedoso, pues su propagación se sitúa en la segunda mitad del

los directivos de tales, para que otras consideraciones sociales puedan convivir o resultar compatibles con la persecución de intereses lucrativos. (Ventura, 2023); (Neri-Castracane, 2023).

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Siglo XX, y bien puede considerarse una materia *in fieri*. Es con posterioridad a la década del 1930 que comienzan a surgir publicaciones jurídicas especializadas sobre el derecho aplicable a las cooperativas en las Américas. En los EE. UU. destaca la publicación en 1940 por Israel Packel de la importante obra *The Law of the Organization and Operation of Cooperatives* (Packel, 1940). En América Latina se cree que el término Derecho Cooperativo fue utilizado por vez primera por Manuel Cardozo, en 1950, al presentar su trabajo *Bases para el Derecho Cooperativo Americano* (García Müller, 2020:24-25). Visión que, tratándose de un movimiento con fuerte contenido doctrinario internacional, no se limita a la ideación de normas y fuentes locales o nacionales, sino que debe plantear reconocerse como un sistema abierto a los desarrollos a nivel mundial (Sánchez Boza y Calvo Coin, 2001). El resultado de este proceso de desarrollo demuestra un esfuerzo para delimitar la cooperativa como una figura jurídica de naturaleza y características propias, regulada mediante una legislación específica, separada de aquella que rige a las sociedades comerciales y a las asociaciones; con lo que actualmente las leyes cooperativas latinoamericanas reconocen un sujeto diferente con rasgos propios (Cracogna, 2023:3). El resultado es la existencia de unas legislaciones propias y de alcance general en cada país, que vertebran el desarrollo de un Derecho Cooperativo regional (Id.).

Los autores varían en sus definiciones del "Derecho Cooperativo". Para Fici (2013:9-10), el concepto comprende en sentido estricto, las leyes que permiten y regulan la organización y operaciones de las entidades jurídicas cooperativas en sus distintas formas, y, en sentido más amplio, otras disposiciones contenidas en variados cuerpos de ley que proveen tratamientos especiales para las cooperativas. Esas normas pueden ser de carácter imperativo, o meramente recomendables, las que, en su conjunto, cumplen la función esencial de reconocer y proteger la identidad jurídica de las cooperativas (Fici, 2015). Para Gofman, Selkina et al. (2023:200), se trata del conjunto de normas sancionadas por el Estado que consagran los principios, formas, condiciones y procedimientos para establecer y operar cooperativas, así como para regular las relaciones que se generan en torno sus operaciones. García Müller (2020:26) propone una mirada algo más abarcadora al poner énfasis en el tipo de relaciones que se generan a su alrededor, planteando que debe ser entendido como el conjunto de principios y de normas que regulan las *relaciones jurídicas que surgen entre las personas y las cooperativas, de éstas entre sí y con sus organismos de integración, y de ellas con el mercado y el Estado, con referencia a cualquier tipo de actividad cooperativizada -producción, distribución o consumo de bienes y servicio-*. En línea similar Cueto, Arboleda y Zabala (2018) lo describen como un conjunto *de principios y normas destinados a regular los actos cooperativos, las instituciones y las relaciones jurídicas derivadas de la actividad de una forma empresarial especial denominada cooperativa*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

(y de otras unidades empresariales que obtienen la racionalidad propia de un ejercicio económico basado principalmente en la acción cooperada) o modificadas por esta. Para Verón (2009:12-13) el Derecho Cooperativo no es más que una consecuencia histórica de la existencia del cooperativismo como realidad socioeconómica, el cual define como el *conjunto de principios y normas jurídicas que regulan los actos cooperativos y sus consecuencias*. Münkner (2015:13), por su parte, pone énfasis en la importancia de las buenas prácticas como un fundamento para crear un adecuado Derecho Cooperativo, en la medida en que *"[a] good cooperative law should enable the co-operators of a given country to adopt all practices suitable to achieve their objects and should disallow all modes of action which have proved in the past to be unsuitable for or detrimental to successful co-operative work.*" Para Cracogna (2021:26, 2022:26), el Derecho Cooperativo va más allá de las legislaciones, así como de las interpretaciones judiciales mediante las cuales los tribunales las aplican en la solución de las controversias concretas que confrontan las personas en el ámbito del emprendimiento cooperativo; al adicionar como parte integral del mismo, las doctrinas que van gestando los distintos eruditos en el campo[4]. Todo ello, reconociendo que *la historia del Derecho Cooperativo se resume en un titánico y permanente esfuerzo por lograr su personalización, desprendiéndose de otras ramas del derecho.* En contraposición, Vargas Vasserot (2020:16) sostiene que no hace mucho sentido hablar de un Derecho Cooperativo como categoría jurídica independiente*, más allá de ilustrar una visión sistémica o de categorización del Derecho, o perseguir un fin de difusión de la bonanza económica y social del modelo cooperativo para demandar un mejor tratamiento por el legislador*.

3. La Doctrina de los Actos Cooperativos y su relación con los sujetos cooperativos

Una de las principales doctrinas que abona a la consideración del Derecho Cooperativo como un campo autónomo, es la de los Actos Cooperativos. Ello, al permitir diferenciar el tipo de actividades de negocios que generan las cooperativas con sus propias socias, de los actos mercantiles de comercio, generados por otros tipos

4. Al respecto indica Cracogna (2022:26): *"[L]a doctrina desempeña un papel relevante para analizar e interpretar las normas generales y particulares relativas a la materia cooperativa y para edificar la construcción teórica que les brinde estructura sistemática, más allá de la mera acumulación de información acerca de ellas. Por lo tanto, es la doctrina como expresión de la ciencia jurídica la que construye el Derecho Cooperativo con base en la reflexión teórica sobre las normas jurídicas que lo integran. Esta tarea supone una acción conjunta de estudiosos y autores que tematizan específicamente esta materia, tarea de investigación que normalmente se realiza en el ámbito universitario donde también se transmite ese conocimiento a través de la docencia."*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

de empresas. En tanto que los negocios cooperativos se producen en circunstancias de un ánimo colaborativo solidario, se entienden revestidos de una intencionalidad distinta, generadora de resultados jurídicos particulares[5]. El origen de la Doctrina se le adscribe al mexicano Salinas Puentes, que en 1954, en contraposición del acto de comercio, lo acuñó como "*el supuesto jurídico, ausente de lucro y de intermediación, que realiza la organización cooperativa en cumplimiento de un fin preponderantemente económico y de utilidad social* (Vargas Vasserot, 2020:17-18). Hoy la doctrina se encuentra textualmente incorporada en 13 legislaciones cooperativas de las Américas[6].

La doctrina permite reconocer que las personas participantes de los negocios cooperativos no persiguen generar excedentes, sino satisfacer sus necesidades comunes. El beneficio que obtienen las socias cooperativistas es satisfacer necesidades concretas de distinta naturaleza, según el tipo de cooperativas, y no incrementar el capital invertido, el cual es recompensado de forma limitada. (ACI, 2018), (Aparicio, 2000), (Colón Morales, 2023) y (Meira, 2023). Así, las socias se vinculan a sus cooperativas como usuarias que efectivizan valores de uso, no como inversionistas que buscan realizar valores de cambio. (Colón Morales, 2023).

La Doctrina de los Actos Cooperativos permite dar un tratamiento jurídico especializado a las relaciones y negocios que ocurren dentro de las cooperativas, ayudando a proveer soluciones colaborativas coherentes con su particular propósito empresarial. Partiendo del estudio científico de las experiencias reales y problemáticas concretas que se generan en el cooperativismo, su lógica nos permite proveer soluciones jurídicas afines con la presunta intencionalidad colaborativa de tales participantes (Cracogna, 2015:32). Por ello, para Verón (2009:13, 78-79), definir el Derecho Cooperativo es jurídicamente menos importante que poder de elaborar una teoría general del acto cooperativo que delinee sus contornos y precise sus contenidos y efectos jurídicos, reconociendo que no implica una operación de mercado.

Dicho elemento enfatizado por Verón (2009), resulta fundamental para entender la naturaleza particular de los negocios jurídicos que tienen lugar entre las cooperativas y su membresía. En tanto las cooperativas existen para efectuar negocios con su membresía[7], asumen el papel de intermediación que, motivados por un afán de

5. Dentro del Derecho Cooperativo, la doctrina de los actos cooperativos se ha reconocido como un importante aporte de los estudiosos latinoamericanos a su fortalecimiento doctrinario. (Cracogna, 2015; Acuña, 2015; Naranjo Mena, 2018; Sarmiento, 2016; Gaudio, 2018; Vargas Vasserot, 2020; García Müller, 2020, 2021)

6. A saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

7. No obstante, algunas legislaciones cooperativas incorporan requisitos de mutualidad perfecta (que solo pueden hacer negocios sobre la actividad cooperativizada con sus propios miembros; en ciertos contextos se

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

lucro, ejerce la figura jurídica del "comerciante" en el mercado abierto. Al desplazar el elemento económico de la intermediación mercantilista, las operaciones de negocio con sus miembros tienen lugar dentro de un circuito comercial *sui generis*, entre personas que comparten la múltiple condición de copropietarias, cogestoras, copatrocinadares y beneficiarias, mediando un supuesto jurídico ausente de intermediación y carente de lucro (García Müller, 2020). Así, los negocios de las cooperativas con sus miembros no constituyen ventas de mercado, al ocurrir al interior del *circuito cerrado* de la entidad cooperativa (García Müller, 2020:28). Esa utilidad de la cooperativa de la que se sirven sus miembros, implica una relación colaborativa múltiple que les impone la obligación colectiva de aportar capital, patrocinarlas y hacerse responsables de asumir su gobernanza. En tanto la cooperativa excluye la intermediación mercantil sobre la satisfacción de las necesidades de sus socias; éstas técnicamente no participan del mercado abierto[8]. Por el contrario, muchas veces a las personas socias se les requiere patrocinar activamente su cooperativa, absteniéndose parcial (p.e. consumo) o totalmente (vivienda o trabajo) de satisfacer tales necesidades a través del mercado[9].

les permite hacer negocios con no miembros, aunque entonces cabe restringir el uso que se puede dar de los sobrantes operacionales relacionados a esas transacciones (se destinan a las reservas) a los fines de evitar que los miembros se lucren de tales. (Meira, 2023:98) Por ejemplo, la Ley Argentina en su artículo 42 dispone que los excedentes que deriven de la prestación de servicios a no asociados autorizados por ley se deben destinar a una cuenta especial de reserva. Similarmente dispone el artículo 4 de la Ley Chilena, el 10 de la de Colombia, el 25 de la de México, el 52 de la de la República Dominicana y los Arts. 70 y 80 de la de Uruguay.

8. A los fines de categorizar las distintas entidades participantes de la economía social, Monzón y Chaves clasifican a las cooperativas como Productores de Mercado, entendiéndose bajo esa categoría a aquellas entidades empresariales cuyo destino principal es la venta en el mercado a precios económicamente significativos; entendiéndose por ello, cuando esas ventas cubren al menos la mitad de sus costos productivos. Lo anterior, a diferencia de los Productores de No-Mercado que se caracterizan por el hecho de que su producción es suministrada a otras entidades de forma gratuita o a precios económicamente no significativos, en cuyo caso no cubrirían el 50% de sus costos. (Monzón Campos & Chaves Ávila, 2020:28-29) Sostenemos que tal categorización, si bien es útil para ubicar las cooperativas dentro del complejo espectro del empresarismo social, no debe prestarse a confusión con la naturaleza no mercantilista de las cooperativas con relación a los negocios jurídicos que tienen lugar sobre a sus actividades cooperativizadas. Si bien pudiéramos reconocer que las cooperativas compiten en el mercado por allegarse patrocinadores, una vez las personas se les afilian, las transacciones de negocios entre la membresía y su cooperativa sobre la actividad cooperativizada no constituyen transacciones de mercado abierto, sino transacciones realizadas al interior del circuito cooperativo, donde no persigue la generación de lucro por parte de la entidad como intermediaria. En las cooperativas lo que es abierto es el derecho de afiliación, no el de comercializar con la entidad, el cual, por norma general queda condicionado, o al menos subordinado al primero.

9. Una norma expresa al respecto surge de la Ley de Costa Rica en su Artículo 5º que dispone: *Los asociados de una cooperativa tienen el deber de realizar sus transacciones y operaciones con la misma; en caso de que no lo hicieran, sin razón que lo justifique, sufrirán las sanciones previstas en la presente ley y en los estatutos de la cooperativa. La ley de México hace lo propio en su artículo 64.*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

La Doctrina de los Actos Cooperativos permite diferenciar los negocios jurídicos que ocurren dentro del entorno cooperativo, de aquellos que tienen lugar en el contexto del mercado abierto. Como reconoce García Müller: *El acto cooperativo es la actividad que efectúa el miembro con su cooperativa para obtener los bienes que la misma le suministra o los servicios que le presta, para satisfacer algunas de sus necesidades socioeconómicas y culturales, y que constituyen el objeto por el que se constituyó la cooperativa y por lo cual el miembro ingresó* (2020:583-586). Así, serían actos cooperativos las compras de las socias en las cooperativas de consumo, la labor rendida en las de trabajo asociado, las entregas de productos en las de comercialización, etc. (García Müller, 2021).

En la medida en que la cooperativa no conlleva actividad mercantil de intermediación, sino que opera como "brazo extendido de sus miembros", los tratadistas defienden la importancia de reconocer los actos cooperativos como generadores de consecuencias jurídicas particulares, incluyendo lo relativo a la forma particular en que se dispone de los excedentes, como por ejemplo, las devoluciones de patrocinio en función de los volúmenes de transacciones sobre la actividad cooperativizada (Meira, 2023). En tal sentido, la doctrina promueve la exclusión de soluciones jurídicas incompatibles con su lógica no comercial en cuanto a los asuntos propiamente cooperativos, deslindándolos de aquellas transacciones de negocio que no constituyen actos cooperativos; siendo objeto del Derecho Cooperativo únicamente las transacciones que se ajusten a su definición (García Müller, 2020).

Ahora bien, en tanto que el tipo de acto cooperativo varía dependiendo de la clase de cooperativa y su particular actividad cooperativizada, entonces la doctrina sirve también para de distinguir entre unos tipos de cooperativas y otras. En tal sentido, el Derecho Cooperativo está compuesto por normas de tipo general y especial, pues dependiendo de la clase de cooperativa de que se trate, variará la naturaleza de los actos cooperativos. García Müller (2020:28-29) sostiene que el Derecho Cooperativo especial comprende aquellas disposiciones que, en principio, sólo tendrían validez para determinada clase o tipo de cooperativas. Ello tiene gran pertinencia, pues son varias las áreas en las cuales se reconoce que, en virtud de la referida doctrina, el Derecho Cooperativo exige aplicar soluciones distintas a las que provee la normativa jurídica para otros tipos de empresas, como por ejemplo, la legislación fiscal, sobre protección a los consumidores, o el derecho laboral[10]. Bajo la Doctrina de los Actos

10. Señala García Müller (2020:28) que: *En cuanto al derecho contributivo dice Zabala que cuando se opera en un círculo cerrado" una vez que la riqueza ha entrado en él, el desplazamiento que ella tenga internamente nada debe tributar porque, en rigor de verdad, no hay ningún desplazamiento económico sino una mera distribución física o, en general, la prestación de un servicio. De manera que el acto cooperativo que es una operación interna (miembro-cooperativa) no crea base imponible, razón por lo cual las cooperativas no son sujetos de impuesto. Por su*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Cooperativos cabría descartar la aplicación generalizada a las cooperativas de normas establecidas en otros ámbitos jurídico, las cuales, analizadas en el contexto de las relaciones de negocios que genera cada clase de cooperativa según su tipo de actividad cooperativizada, se revelan incompatibles con su identidad y lógica operacional. Por cuanto el objetivo de las cooperativas es satisfacer distintos tipos de necesidades y aspiraciones compartidas por sus socias, el tipo de negocio que en un contexto particular constituiría la esencia de una cooperativa, en otras no necesariamente lo será. Así, ciertas normativas generales -del derecho mercantil, laboral, fiscal, bancario, etc.-, pueden ser compatibles con las operaciones de unas clases de cooperativas y no con otras. Esa naturaleza variante del Derecho Cooperativo, que muta en función del tipo de actividad cooperativizada que ocurre entre las cooperativas y su membresía, es un fenómeno que diferencia al cooperativismo de otros emprendimientos comerciales. Ello requiere hacer distinciones, no ya en función de su identidad cooperativa, sino también en atención de sus distintas subclases. Por tanto, la referida doctrina permite reconocer la centralidad de la actividad cooperativizada como determinante de las consecuencias jurídicas de los actos que tienen lugar en las cooperativas, y rechazar aquellas otras normas generales que tiendan a producir resultados reñidos con su naturaleza.

Resulta pertinente la postura de García Müller (2020:220-222) quien incluye como parte del Derecho Cooperativo ciertas normas de hermenéutica que parten del reconocimiento de su particular naturaleza empresarial y asociativa, y que constituyen un elemento de integración de la normativa cooperativista. El autor defiende el precepto hermenéutico de siempre optar por aquella interpretación que sea más acorde con los principios cooperativos vigentes, o por una interpretación restrictiva de aquellas normas que provean resultados contrarios a estos principios, por lo que adopta la posición de Sanz-Jarque (1994) respecto de que, para evitar resultados reñidos con los Principios Cooperativos, cabría aplicar la norma de interpretación de *in dubio pro cooperatione* (García Müller, 2020:239). Norma que, como bien sostiene Gadea Soler (2023:54) demarcarían el límite de todo ejercicio del principio de autonomía de la voluntad de los socios cooperativos. Por ello, plantea Colón Morales

parte, Aguilar Rubio (2023) sostiene que: Los regímenes fiscales de tributación pueden ser distintos para las distintas formas de empresa y las cooperativas, justamente, deben tener un régimen tributario propio, acorde con su régimen económico y los fines que cumple.

En cuanto al derecho de los consumidores véanse Cracogna (2011) y Morales Acosta (2022). Respecto el derecho laboral, la literatura es amplia en cuanto a reconocer que el régimen laboral de las cooperativas de trabajo se diferencia del tipo de relaciones de subordinación y dependencia laboral que mantiene el factor trabajo frente al capital en los contextos tradicionales. (Álvarez Cuesta, 2023; Colón Morales, 2021; Fajardo-García, 2015; Schujman, 2015; Peinado Gracia y Vázquez Ruano, 2013; Moirano, 2010).

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

(2023:90), que en caso de controversias legales relacionadas a las cooperativas, la intencionalidad colaborativa y solidaria de sus asociadas debiera reconocerse como una presunción de "derecho y por derecho" *(iuris et de iure)* que no admita ser rebatida. Ello, conscientes de que la diferenciación entre tipos de cooperativas requerirá un tratamiento particular adaptado a su tipología, con lo que se requerirá avanzar hacia la especialización cooperativa (García Müller, 2020:223). Es decir, hacia el reconocimiento de la diversidad de dentro de la identidad[11].

A la luz de la literatura y normativa revisada, quizás no cabría hablar de un Derecho Cooperativo debidamente configurado con uniformidad y autonomía doctrinaria en el conjunto de los países Latinoamericanos, pero se pudiera sostener que existe consenso sobre la importancia de su desarrollo y consolidación como un campo autónomo del Derecho, para bien del cooperativismo en la región. Sintetizando los autores consultados proponemos nuestra propia definición de ese Derecho Cooperativo como: Aquella área de las ciencias jurídicas que comprende el conjunto de normas, doctrinas y buenas prácticas legales, desarrolladas tanto a nivel nacional como internacional, ya sean de carácter imperativo (*hardlaw*) como directivo (*softlaw*), que, a partir del reconocimiento de una identidad legal propia al entramado de relaciones y negocios jurídicos que ocurren entre los sujetos particulares del empresarismo cooperativista -tanto en su dimensión asociativa como empresarial-, imponen un tratamiento jurídico coherente con la doctrina filosófica, valores y principios de la cooperación, a los asuntos y controversias que surgen en las distintas etapas de las operaciones de las empresas cooperativas, con primacía o exclusión de otras normativas legales.

Partiendo de esta definición, encontramos que la doctrina latinoamericana aún atiende limitadamente el elemento subjetivo relacionado a la intencionalidad imputable a -y, por tanto los comportamientos exigibles de- los sujetos cooperativos, en el contexto general de las actividades empresariales cooperativas, no ya únicamente en lo atinente a las transacciones de negocios de la entidad con sus socias[12]. Por ello, a y partiendo de una lógica similar a la de la mencionada doctrina estimamos que

11. Particular mención en las legislaciones analizadas merece el principio hermenéutico incorporado en la Ley del Uruguay, reconociendo que los actos cooperativos constituyen negocios jurídicos específicos sometidos al derecho cooperativo, cuya función económica es la ayuda mutua a tenor con lo establecido en los estatutos sociales.

12. En las leyes de Honduras y de Costa Rica encontramos disposiciones sobre el contenido ético particular de los actos cooperativos. Dispone en la de Honduras en su artículo 5: *En los actos cooperativos se promoverá el mejoramiento económico y social de los cooperativistas, su condición humana, y su formación individual y familiar, para lo cual el móvil de su realización deberá ser primordialmente el servicio y no el lucro.*
Por su parte dispone la de Costa Rica en su artículo 2*: Las cooperativas son asociaciones voluntarias de personas y no de capitales, con plena personalidad jurídica, de duración indefinida y de responsabilidad limitada, en las que los individuos se organizan democráticamente a fin de satisfacer sus necesidades y promover su mejoramiento económico*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

ayudaría a fortalecer el Derecho Cooperativo contar con un componente doctrinario relacionado a los estándares de conducta exigibles a los sus particulares tipos de sujetos participantes de las actividades cooperativas. Para ello, la normativa debe poder reconocer con claridad cuáles son esas categorías de sujetos jurídicos particulares del Derecho Cooperativo, para entonces, ser capaces de desarrollar paradigmas legales sobre el tipo de conducta generalmente exigibles de cada una de esas categorías.

4. Los sujetos particulares del Derecho Cooperativo Latinoamericano

Cuando hablamos de los "sujetos particulares" del Derecho Cooperativo, nos referimos a aquellas categorías de personas jurídicas o naturales que son reconocidas en las legislaciones nacionales como participantes directas de las operaciones de las empresas cooperativas, o de su fomento y desarrollo institucional; a las que, en función de ello, los ordenamientos jurídicos les reconocen determinadas facultades, les asignan deberes o les exigen responsabilidades legales, dependiendo de sus respectivos roles. Y, aunque la doctrina de los actos cooperativos no lo explícita, resulta evidente que la naturaleza cooperativa de tales actos varía también dependiendo de los sujetos con quienes las cooperativas interactúan. Por ejemplo, al tratarse de entidades mutuales, corresponde dar un trato distinto a las actividades realizadas con no miembros, incluso sobre la actividad cooperativizada y los beneficios resultantes (Meira, 2023); tal y como lo reconocen casi todas las legislaciones estudiadas, así como la Ley Modelo (ACI, 2009), al requerir que el resultado de tales se destine a las reservas.

4.1. Las personas jurídicas cooperativas y sus cooperandas

Existe consenso doctrinario en reconocer como sujetos protagonistas Derecho Cooperativo a las personas jurídicas cooperativas, así como a sus asociadas o cooperandas[13]. Así lo confirma nuestro análisis de las legislaciones latinoamericanas y de los principales comentaristas. Se trata de sujetos obvios, pues la persona jurídica

y social, como un medio de superar su condición humana y su formación individual, y en las cuales el motivo del trabajo y de la producción, de la distribución y del consumo, es el servicio y no el lucro.

13. En algunas de las legislaciones se reconocen a ciertos sujetos participantes que no necesariamente son socias ordinarias de las cooperativas, pero que no obstante se les permite participar de la empresa cooperativa limitadamente. A manera de ejemplo, tal sería el caso de los "colaboradores" en el articulado de la Ley de Puerto Rico sobre cooperativas de trabajo asociado a los que se les permite asociarse para invertir y reclamar beneficios limitadamente. (Artículo 34.1 d) No obstante, en la medida en que las leyes les reconocen unas

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

cooperativa es la entidad central objeto del Derecho Cooperativo; pero estas operan a través de las acciones y determinaciones de las socias que las organizan, se afilian, las patrocinan y gestionan, generado relaciones jurídicas entre ellas, así como con la cooperativa misma. Verón (2009:76-77) plantea que la cooperativa siempre será un sujeto de derecho empresarial con capacidad propia de ser titular de derechos y deberes, distinguible de la de sus socias. Para éste, la cooperativa cumple la función de instituirse como recurso técnico-instrumental que permite a la pluralidad de los socios actuar como una unidad en el mundo jurídico, por lo que se trata de subjetividades distintas. Por su parte, García Müller (2020:23) sostiene que el sujeto primario de la relación jurídica cooperativa es la persona humana en su función de consumidor o de usuario de los servicios que presta la cooperativa, o de asociado-trabajador en las cooperativas de trabajo asociado, por lo que son sujetos del derecho cooperativo. Y añade, que el derecho cooperativo siempre tendrá también por sujeto por lo menos a una colectividad unida en sociedad, con un fin social y económico de servicio en torno a un patrimonio dado, que es la cooperativa. Naranjo Mena (2018:153) identifica esos dos sujetos cooperativos -las socias y las cooperativas-, que reconoce como fuentes materiales del Derecho Cooperativo. Para éste, tales fuentes parten de la existencia de unos sujetos particulares participantes de las relaciones cooperativas que merecen un tratamiento jurídico especial, pues si existen esos sujetos cooperativos concretos, cabe reconocerle una naturaleza jurídica particular a la forma en que se relacionan, que es a través de los actos cooperativos (Naranjo Mena, 2018:153).

Nuestro examen de las legislaciones latinoamericanas concuerda con los señalamientos de los tratadistas citados, en cuanto a reconocer a esas dos categorías de sujetos particulares del Derecho Cooperativo[14].

funciones particulares dentro del Derecho Cooperativo las conceptualizamos como sujetos del derecho cooperativo, bajo la categoría de cooperandas.

14. La del Uruguay nos parece que provee una de las definiciones que más claramente identifica a tales como sujetos particulares del Derecho Cooperativo. En su Artículo 9 esa legislación establece:

> *Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus socios, por éstas y los socios de sus cooperativas socias, o por las cooperativas entre sí cuando estuviesen asociadas bajo cualquier forma o vinculadas por pertenencia a otra de grado superior, en cumplimiento de su objeto social. Los mismos constituyen negocios jurídicos específicos, cuya función económica es la ayuda mutua, quedan sometidos al derecho cooperativo y para su interpretación se entenderán integrados por las estipulaciones del estatuto social. Tendrán por objeto la creación, modificación o extinción de obligaciones, negocios dispositivos en sentido amplio o en sentido estricto. En caso de incumplimiento, la parte a la cual se le incumpla podrá optar entre la ejecución forzada y la resolución o rescisión según corresponda, más daños y perjuicios. Se deberá solicitar judicialmente y el Juez podrá otorgar un plazo de gracia. En todo lo no previsto en las leyes cooperativas se aplicarán al acto cooperativo los principios generales en materia de negocio jurídico en general y de los contratos en particular, en lo compatible y en cuanto correspondiere o fuere pertinente. Los vínculos de las cooperativas con sus trabajadores dependientes se rigen por la legislación laboral.*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

4.2. Entidades del movimiento cooperativo

Algunos comentaristas también reconocen como sujetos del Derecho Cooperativo a ciertas entidades auxiliares del propio movimiento, en la medida en que la legislación las crea y le asigna funciones particulares (García Müller, 2020:28). Al respecto, el examen realizado de las de legislaciones revela una tendencia continental a reconocer tal categoría de sujetos del Derecho Cooperativo, al incorporar disposiciones referentes al tema del sexto principio cooperativo. Bajo ese principio, una mayoría de las legislaciones provee para la existencia de instancias de integración económica tanto horizontal como vertical de las cooperativas, ya sea en cooperativas de grado superior; federaciones sectoriales o centrales. En ocasiones también incorporan entidades auxiliares de asistencia técnico-financiera para beneficio del sector como parte de sus actores. También, una mayoría de las legislaciones le reconocen personería jurídica, así como carácter de representación oficial del movimiento cooperativo, a ciertas entidades asociativas a nivel nacional. Sostiene Cracogna que en el ámbito latinoamericano la normativa prioriza la integración política, representativa o social, frente a la integración económica (2024:58). Al respecto, hallamos que en la generalidad de los casos, el tema de la afiliación a esas instancias representativas constituye un imperativo legal. En algunos casos, como Puerto Rico y Costa Rica, no solo se exige la afiliación compulsoria a la entidad representativa nacional, sino que también el pago por Ley de aportaciones para solventar sus operaciones. La excepción a esa norma de asociacionismo obligatorio lo serían los casos de Chile, Paraguay y Uruguay (Cracogna, 2024:59).

Con relación a ese entramado de entidades de apoyo y su incorporación formal dentro de las legislaciones analizadas, merece particular mención la ley mexicana, la cual expresamente reconoce la existencia de un "Movimiento Cooperativo Nacional", al disponer en su artículo 4 que: *El Movimiento Cooperativo Nacional comprende al Sistema Cooperativo y a todas las organizaciones e instituciones de asistencia técnica del cooperativismo a nivel nacional*. Similarmente la ley colombiana en su Artículo 8 dispone que: *Serán sujetos de la presente Ley las personas naturales o jurídicas que participen en la realización del objeto social de las cooperativas, las cooperativas, los organismos cooperativos de segundo y tercer grado, las instituciones auxiliares del cooperativismo, las precooperativas, … y de manera subsidiaria las entidades de que trata el artículo 131 de esta Ley* (en referencia a otras formas asociativas). La ley de Bolivia merece destacarse, pero debido a la compleja estructura de sistema auxiliar cooperativo que establece[15].

15. Primero, el Estado como promotor de políticas públicas, fomento y protección cooperativa que actúa a través de sus ministerios, de la Autoridad de Fiscalización y Control de las Cooperativas (AFCOOP) y de las entidades fiscalizadoras sectoriales. En segundo lugar, coloca al Movimiento Cooperativo compuesto por las

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

El resto de las legislaciones, con excepción de Cuba -donde no identificamos disposiciones sobre instancias asociativas de grado superior de un movimiento cooperativo unificado, ni sobre entidades auxiliares propias-, tienden a incorporar contenidos similares, pero con estructuras menos complejas y otros matices[16].

4.3. Las instituciones especializadas del Estado

Recordemos que las cooperativas son personas privadas, pero de interés social (ACI, 2009). En ese sentido, la Ley Marco dispone que los actos cooperativos se extienden a las relaciones cooperativas-Estado (ACI, 2009). García Müller (2020)

cooperativas de primer grado, las de segundo grado y centrales cooperativas, las de tercer grado, incluyendo las federaciones regionales y las federaciones departamentales, las de cuarto grado en referencia a las federaciones nacionales por sectores económicos y como entidad de quinto grado la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia (CONCOBOL) regidas en el Capítulo IX (Arts. 81-97). Finalmente, como tercer nivel identifica a las Instituciones Auxiliares, entre las que se mencionan los organismos de apoyo en todo el sistema de educación, los centros de desarrollo, formación de asistencia tecnológica, administrativa y de gestión ambiental, las entidades financiaras de fomento cooperativo, los organismos de cooperación y otras entidades de fomento cooperativo.

16. En Puerto Rico está a la Liga de Cooperativas como instancia superior de integración y membresía forzosa. Como entidad auxiliar se creó el Fondo de Inversión y Desarrollo Cooperativo (FIDECOOP). En Argentina el tema del asociativismo se toca en el artículo 19, con instancias de representatividad de afiliación forzosa. En el caso de Brasil, la Ley en su Capítulo II, reconoce distintos modos de asociacionismos cooperativo, y crea la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB) con capacidad representativa del sector (Cap. XV). En Colombia existe la CONFECOOP como entidad de tercer grado, las asociaciones regionales y las sectoriales. Además, existen asociaciones de mutuales y representativas de los fondos de empleados como la ANALFE. En Costa Rica, se crea el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP) como organismo representativo oficial solventado por las cooperativas, y además se provee para el establecimiento de federaciones, uniones y confederaciones cooperativas en su Capítulo IX, y para el establecimiento de un Fondo Nacional de Cooperativas de Trabajo Asociado y Autogestión para financiar las actividades propias del desarrollo de dichas cooperativas (Art. 142). En el caso de Guatemala el tema del asociativismo entre cooperativas se atiende en los artículos 15-18. En Honduras lo relativo a las entidades de la integración se atiende en el Título II donde se crea la Confederación Hondureña de Cooperativas como entidad representativa nacional (Art. 90). En el caso de Nicaragua, lo atinente a los organismos de integración se incluye en su Título II y la creación de la CONACOOP como organismo representativo en el Capítulo III. El Salvador reconoce como organizaciones de integración cooperativa a las Federaciones y a las Confederaciones de asociaciones cooperativas organizadas bajo la ley (Art. 24). En el caso de Paraguay, se toca lo relativo a la integración cooperativas en el Cap. VI. En la Ley Panameña la Integración vertical y horizontal de las cooperativas se toca en el Título II, incluyendo la creación de la Confederación Nacional de Cooperativas como organismo de representación nacional. En Perú, la ley incorpora el tema de la integración (Título III), crea la Confederación Nacional de Cooperativas (Art. 63). En la República Dominicana, la integración se dispone en su Capítulo XII, y se crea una Confederación Nacional (Art. 57). En Uruguay el tema se atiende en el Capítulo VI. La ley venezolana extiende el tema de la integración a la coordinación de acciones con otros entes de la economía social y la comunidad (Cap. VIII y XI).

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

sostiene que en la medida en que el ordenamiento jurídico le asigna un papel particular a la gestión de desarrollo y fortalecimiento del sector cooperativo a distintas oficialidades administrativas especializadas, esas instrumentalidades públicas se deben considerar como sujetos del Derecho Cooperativo. Para Zabala Salazar (2023), las relaciones Estado-cooperativismo, en todo caso, no solo están determinadas por circunstancias históricas particulares, sino principalmente por el reconocimiento que del papel social del cooperativismo hace el Estado. Por ello, la importancia de que las políticas públicas del cooperativismo sean políticas permanentes de Estado, y no meramente de administraciones pasajeras. (Chaves y Monzón, 2001; Zabala Salazar, 2023; Colón Morales, 2023a).

Los marcos normativos referentes a la institucionalidad pública para el desarrollo del cooperativismo en América Latina han sido objeto de importantes análisis comparativos (Alcalde, 2023:292), (Cracogna, 2023, 2020[17]) y (Correa Mautz, 2022). La literatura identifica una correlación directa entre el desarrollo del cooperativismo, y la existencia de administraciones especializadas con su correspondiente dotación de recursos (Alcalde, 2023:293). Independientemente de los debates sobre el nivel de injerencia deseable de esa institucionalidad sobre la autonomía del cooperativismo para actuar y desarrollarse con relativa libertad, lo cierto es que su papel como sujeto participante y determinante del desarrollo del empresarismo en el continente, resulta innegable. Como ha señalado Cracogna (2023:5), la actividad estatal respecto del cooperativismo se halla presente en todas las legislaciones por partida doble: i) en todo lo relativo a la fiscalización relacionada al cumplimiento de las disposiciones legales especialmente aplicables por su naturaleza y, ii) la supervisión relativa al cumplimiento de la legislación que regula los tipos de actividades que realizan las cooperativas.

Nuestro estudio confirmó que las distintas leyes latinoamericanas coinciden en cuanto a delegar el fomento y supervisión de las cooperativas a una o varias instancias administrativas especializadas para atender ese tipo de empresarismo[18]. Algunas

17. El informe general de las Américas preparado por Cracogna fue elaborado en función de los diversos informes nacionales redactados por los expertos de cada país de la región especificados en el mismo, y también publicados por la ACI-Américas.

18. En Puerto Rico, se reconoce una instancia especializada de fiscalización en la COSSEC, subordinada a las facultades de promoción delegadas a la Comisión de Desarrollo Cooperativo (CDCOOP). En Argentina el fomento y fiscalización pública se daba a través del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) (transformado en INAES) (Capítulo XI y XII). En el caso de Brasil la Ley en su Capítulo XVI creaba el Consejo Nacional de Cooperativismo como entidad coordinadora de varios ministerios pertinentes al desarrollo del cooperativismo, con capacidades para establecer políticas públicas y de reglamentación de las cooperativas, con excepción de las de crédito (Cap. XIV). En Colombia existen varias entidades relacionadas a la promoción y fiscalización de distintos tipos cooperativos incluyendo FOGACOOP como aseguradora y la Superinten-

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

incluso cuentan con la participación del sector cooperativo dentro de sus estructuras directivas[19]. De un lado, a estas se les delegan responsabilidades especializadas de fiscalización, y de otro, se les asigna la promoción e implantación de políticas públicas para el desarrollo del sector. Al respecto, destaca la ley de Colombia, la cual en su Art. 8 directamente reconocía como sujeto de la ley cooperativa, al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, creado con el fin de asegurar que los actos atinentes a la constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social y disolución y liquidación de las cooperativas, se ajusten a la legislación cooperativa[20].

De tal modo, nos reiteramos en que, en todos los casos en que las leyes de cooperativas o sus respectivas leyes habilitadoras les asignen a tales administraciones públicas facultades especiales de fomento y fiscalización del cooperativismo en atención a su particular naturaleza empresarial, tales oficialidades deben de considerarse como sujetos especiales del Derecho Cooperativo.

dencia de Organizaciones Solidarias. En Costa Rica, la promoción y supervisión estatal recaen en el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP). En el caso del Guatemala, existe la Inspección General de Cooperativas (Capítulo V y Título III). En Honduras existe el Instituto Hondureño de Cooperativas (Título IV, Art. 93). En el caso de Nicaragua, se designa al Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo como entidad estatal responsable (Cap. II). El Salvador cuenta con el Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) como entidad estatal especializada (Art. 1). En el caso de Paraguay, se reconoce como organismo estatal especializado al Instituto Nacional de Cooperativismo (Art. 115). En la Ley Panameña la fiscalización pública es ejercida por un organismo especializado conocido como IPACOOP (Art. 118). En Perú, la ley incorporaba al Instituto Nacional de Cooperativas como entidad estatal especializada (Art 67). En la República Dominicana, encontramos al Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (Art 70). Uruguay crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (Art. 186) para la promoción, y la fiscalización se delega a la Auditoría Interna de la Nación (Art. 211). En la Venezolana tenemos la Superintendencia Nacional de Cooperativas (Cap. XII).

19. Esa participación varia en términos de su incorporación directa en los cuerpos directivos, o a través de cuerpos asesores, así como en relación con los ámbitos en que se provee para dicha participación, a saber: promoción, reglamentación o fiscalización. El ejemplo identificado de mayor injerencia relativa del sector cooperativo fue en Paraguay, donde el movimiento cooperativo ejerce control sobre todos los nombramientos de la dirección del INCOOP. Por su parte, las legislaciones de Costa Rica y Puerto Rico proveen para una participación paritaria.

20. En el caso colombiano destaca la particularidad de que las funciones de regulación, las de supervisión, así como las de intervención y seguro de las cooperativas se encuentran repartidas separadamente entre distintas oficialidades de gobierno, para evitar los conflictos de intereses entre las respectivas funciones. Además, en distintas instancias, tanto en lo concerniente a las cooperativas como con relación a los fondos de empleados, la normativa regulatoria colombiana establece distinciones entre los distinto grados y categorías de supervisión dependiendo del tamaño de las entidades, de modo tal que la normativa aplica de forma menos exigente en cuanto a las entidades más pequeñas o medianas que con respecto de las más grandes.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

4.4. Relevancia del reconocimiento de los sujetos particulares del Derecho Cooperativo

A la luz de lo anterior, opinamos que, en función de ese reconocimiento legal, y de la asignación de responsabilidades puntuales en cuanto al desarrollo de un ecosistema propicio al cooperativismo, se debieran reconocer como sujetos particulares del Derecho Cooperativo Latinoamericano, además de a las cooperativas y sus distintos tipos de asociadas, también a las entidades auxiliares del "movimiento cooperativo"; así como a las administraciones públicas especializadas. Por tanto, acogemos la postura de García Müller (2020:28, 586-587), quien reconoce como sujetos particulares del Derecho Cooperativo a: 1) las personas jurídicas cooperativas -pudiendo abarcar otras formas asociativas solidarias y precooperativas reconocidas por ley[21]; 2) las personas socias o cooperandas (plenas o limitadas); 3) el movimiento cooperativo con todas sus entidades de integración, representación y apoyo del cooperativismo; y, 4) el Estado (las administraciones públicas), en lo atinente a sus funciones especializadas de promoción y fiscalización sector. Así, el ámbito de acción del Derecho Cooperativo sería el de aquellos tipos relacionales y negocios jurídicos que, en el contexto de las operaciones empresariales cooperativas, tiene lugar entre las cooperandas entre sí, entre éstas y sus cooperativas, por las cooperativas entre unas y otras, así como con las entidades auxiliares, y entre todas las anteriores y el Estado, por conducto de sus instituciones especializadas.

Ahora bien, más allá de directa o indirectamente identificar las mencionadas categorías de sujetos particulares del Derecho Cooperativo; no hallamos que las legislaciones examinadas atiendan el tema de la elaboración de estándares generales de conducta, diseñados pensando en esas categorías de sujetos particulares, excepto por

21. Varias leyes Latinoamericanas incorporan el concepto de las cooperativas en formación y las precooperativas. Al respecto, la ley colombiana reconoce como precooperativas los grupos que, bajo la orientación y con el concurso de una entidad promotora, se organicen para realizar actividades permitidas a las cooperativas y, que, por carecer de capacidad económica, educativa, administrativa, o técnica, no estén en posibilidad inmediata de organizarse como cooperativas, conteniendo unos 6 artículos que regulan esta forma jurídica (Capítulo III, 124-129). Por su parte, la de Costa Rica regula limitadamente el concepto, al permitir las operaciones de cooperativas en formación que así se identifiquen formalmente al disponer: Durante el período de organización de una cooperativa deberá ésta adoptar dicha denominación, pero agregando la frase "en formación. Para estos efectos el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo que esta ley crea, llevará un registro de las cooperativas en formación y señalará en cada caso el lapso durante el cual podrán hacer uso de la facultad que otorga este artículo (Art.7). La ley del Paraguay las reconoce en su Artículo 22 el establecer*: "Precooperativas. Se reconoce a las precooperativas existentes como entidades de bien común, sin fines de lucro. La Autoridad de Aplicación brindará a las mismas el apoyo necesario para su buen funcionamiento. Hasta tanto mantenga la modalidad de precooperativas, se regirán por las disposiciones del Código Civil que regulan las entidades de bien público sin fines de lucro. Varias otras adoptan el concepto de cooperativas en formación."*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

referencias imprecisas a los valores y principios cooperativos[22]. En ese sentido, identificar que existen unos sujetos particulares que le son propios, constituye a nuestro entender, una condición esencial, aunque no suficiente para de fomentar la autonomía jurídica del Derecho Cooperativo Latinoamericano. Y es que la identidad jurídica cooperativa no puede ser cabalmente entendida si es disociada del elemento de la particular intencionalidad que cabe imputarles a las personas participantes del cooperativismo. Esa particular subjetividad imputada, justificaría requerirles comportarse en todo momento con circunspección a una ética cooperativa. Y si bien los valores cooperativos, se supone que orientan el modo de operar de las cooperativas[23], no identificamos que se traduzcan en estándares de conducta legalmente exigibles a los sujetos particulares del quehacer cooperativista en sus distintos roles, o para adjudicar controversias legales[24].

Toda entidad jurídica funciona a través de las determinaciones y acciones de personas naturales. Pero, en las cooperativas, el vínculo fundamental entre las personas

22. Sánchez Boza concluye en su estudio comparado sobre Brasil, Cuba, Ecuador, España, México y Venezuela; que el tema de los regímenes sancionatorios en las cooperativas es algo poco estudiado por los expertos, y que las legislaciones relegan a normas internas de las cooperativas, aplicadas por miembros de las mismas o por empleados de alto rango de las mismas con poco conocimiento de la Doctrina y Filosofía del Cooperativismo. (2023a: 459 y 475). En ese sentido, nos reafirmamos en que la adopción de estándares generales de conducta jurídicamente exigibles ayudaría a resolver la señalada ausencia de normativa adecuada, pero sin tener que convertir las legislaciones cooperativas en extensos catálogos de conductas sancionatorias.

23. Sostiene Macías Ruano que: *"[P]ara no entrar en un debate bizantino en cuanto al contenido de los términos valores y principios, y sus relaciones, parece que la ACI parte de los valores, para pasar a los principios y así llegar a la acción, deduciendo que los valores cooperativos son ideas que mueven el deber ser del comportamiento que deben tener las cooperativas, dado que los fija como términos absolutos, y estima que se hacen presentes por medio de la formulación de máximas programáticas como principios. Esto es, los valores serían los estados de perfección que constituyen finalidades que se pretenden alcanzar, y los principios las pautas que guían la acción en la dirección de los valores. Es decir, que si los principios cooperativos, en su conjunto y globalidad, constituyen el genoma de las cooperativas, los valores, también en su conjunto y globalidad, constituirían el proteoma de estas, siendo los hilos que trenzan el sentido de los principios en la imagen de lo que son las cooperativas."* (2023:42)

24. Macías Ruano (2023:40-41) sostiene que, entre los valores mencionados en la declaración de la ACI, tan solo el primer conjunto de valores cooperativos pudiera plantearse que se trata de valores inherentes a la identidad jurídica cooperativa, mientras que los éticos pudieran tratarse de normas de conducta de carácter más general *"que también pueden estar interiorizados y asumidos por miembros de cualquier estructura societaria, aunque que no sea cooperativa"*. Si bien no objetamos la referida observación, opinamos que los valores éticos cobran dimensión particular de buen comportamiento si partimos que los mismos son consustanciales a la preservación de los valores cooperativos. En ese sentido, coincidimos con Lasserre (2008) quien distingue los valores relacionados al espíritu cooperativo de los que requiere una buena moral de empresa. Para Lasserre las cooperativas no podrían funcionar en abstracción de comportamientos correctos en cualquiera de esos ámbitos. Por eso, en última instancia se trata de asumir una ética cooperativa, en la medida en que los valores cooperativos moldean de forma particular los valores éticos, exigiendo más respecto de estos, que cuando los mismos son examinados bajo la lupa de otros tipos de emprendimientos.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

que mueven el motor empresarial se da entre individuos que han determinado voluntariamente unirse a una comunidad de "personas reales", quienes colocan el énfasis en las relaciones humanas, comunitarias y asociativas por encima de las relaciones de propiedad (Tan Suee y Chuin Ting, 2016:14-15). Como señala Macías Ruano (2023:210) es en función de las necesidades y aspiraciones compartidas de individuos que se vinculan jurídicamente con una intencionalidad muy particular, que las cooperativas se establecen y ponen en marcha[25]. Reconocer que el vínculo jurídico entre cooperativas y membresía es el de personas que procuran efectivizar valores de uso, constituye un elemento esencial para preservar la identidad de la cooperativa y evitar que se descarrile por senderos que llevan a su desnaturalización, por lo que, para bien de su gestión, las cooperativas requieren de personas comprometidas con sus valores y principios. (Colón Morales, 2023) No cabe entonces limitar los principios cooperativos a servir de punto de partida en la aplicación e integración de las normas legales convencionales con respecto de la normativa cooperativista, sino también al enjuiciar comportamientos de la cooperativa o de sus socios en el ejercicio de sus derechos y facultades, en la observancia de sus deberes y obligaciones, y en el cumplimiento de la legislación cooperativa y sectorial aplicable (García Müller, 2020) y (Paniagua, 2005).

En la medida en que los escasos acercamientos legislativos se limitan a reconocer las señaladas categorías de sujetos del Derecho Cooperativo, pero sin establecer parámetros de comportamiento exigibles de tales en sus distintos roles; se trata de un tema que merecería mayor desarrollo jurídico, si procuramos ayudar a consolidar el Derecho Cooperativo en Latinoamérica. Y es que, si bien la doctrina filosófica profundiza en el tema de las virtudes éticas de las personas cooperativas, esos preceptos no se han traducido en parámetros de conducta legalmente exigibles dentro del Derecho Cooperativo, ajustados a los distintos roles que les corresponden, tanto en la dimensión asociativa como la empresarial. Se trataría de una manera indirecta de atender el debate actual sobre la exigibilidad legal del estricto cumplimiento con los principios y valores en la gestión cooperativa, donde varios autores defienden que debieran interpretarse como de obligado cumplimiento -aunque reconocen que ese

25. Añade Macías Ruano (2023:211) que: *[L]a cooperativa podría ser entendida como una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones, entendiendo por tales, las de cada uno de los miembros para ser alcanzadas por sí mismos; o para la satisfacción de las pretensiones comunes, consideradas como una unidad, de todos los que se han integrado para lograrlas, con la colaboración de todos. … En cualquiera de los presupuestos, la cooperativa tiene un claro carácter instrumental que se manifiesta en el valor de la autoayuda, que tiene un componente de individualidad: valerse por sí mismo para desarrollar cualquier actividad; y para la ayuda mutua, que tiene un componente de colectividad: la acción conjunta, que puede ser más poderosa que el esfuerzo individual.*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

no suele ser necesariamente el caso- (Henrÿ, 2024:103-104), (Naranjo Mena, 2023), (Vargas Vasserot, 2024:31), (Santos Domínguez, 2024) y (Cano Ortega, 2024); mientras otros sostienen que la catalogación de un emprendimiento como cooperativo va a depender meramente de si se adhiere a un tipo de estructura de forma y fines mutualistas, y no tanto a la obligada observancia y puesta en marcha esos postulados en sus operaciones diarias. (Santos Domínguez, 2024:139)[26].

Pero, si los valores y principios en la práctica se limitan a una función orientadora y no necesariamente se les reconoce como jurídicamente vinculantes *per se*; entonces resultaría conveniente regular su observancia en los distintos contextos cooperativos mediante el establecimiento de estándares conductuales exigibles de las personas participantes de sus procesos y operaciones. Al respecto, Macías Ruano (2023) advierte la importancia de que las legislaciones incorporen el tema de los valores pues el comportamiento ético constituye salvaguarda de la gestión común, en la medida en que el esfuerzo individual y compromiso de las socias con la cooperativa dependería de la solidez de un vínculo relacional basado en la confianza mutua.[27] En esa línea, resultaría pertinente profundizar en delimitar los ámbitos de responsabilidad mediante

26. Al respecto puntualiza Santos: *"La determinación de los fines del tipo societario fija el interés social que los acuerdos de los órganos sociales deben perseguir, de ahí la conveniencia técnica de su delimitación clara y precisa. La decisión de incluir o no los principios cooperativos en el corolario de fines cooperativos deja de ser una cuestión estética o ética y pasa a tener una evidente dimensión jurídica. Si tales principios son fines de las cooperativas, deberán ser atendidos por los órganos sociales –en la adopción de los acuerdos– y deberán ser estándares de su responsabilidad –respondiendo los administradores o la sociedad cooperativa por los daños causados a los principios cooperativos, o mejor, a los titulares de los intereses que los principios cooperativos protegen–. Y si, como aquí se defiende, los principios cooperativos no son elementos tipológicos de la cooperativa, no deben ser considerados como fines de los órganos sociales y conformadores de la responsabilidad por la gestión, sin perjuicio de la realización de las actuaciones encaminadas a su puesta en práctica bien por asunción voluntaria –responsabilidad social corporativa– o bien en cumplimiento de obligaciones legales o contractuales."* (Santos Domínguez, 2024:116)

27. Al respecto señala Macías: *Las funciones y efectos que buscan y provocan las sociedades cooperativas, solo se consiguen con un modelo, singular y propio de estructura jurídica y de su funcionamiento, que está basado en una serie de valores y principios que tienen un importante componente ético, y que es lo que justifica un régimen legal diferenciado, implementando políticas y planes, o programas, de fomento por parte de la administración pública. Una máxima que se propugna desde la organización intercooperativa representativa más importante a nivel mundial, la ACI, es la de que "el movimiento cooperativo no se basa en normas, sino en valores y principios". Pero la exigibilidad, el control, o la seguridad solo se consigue con normas. Los valores y los principios deben marcar las líneas y objetivos a conseguir. Pero será el marco legal el que garantice la materialización de aquellos en la forma de actuar del operador económico, la cooperativa, y de quienes se integren en la misma. … Solo con un marco legal que se ajuste a los valores y principios cooperativos de forma adecuada, las cooperativas conseguirán su finalidad de generar riqueza al servicio de las personas y no del capital. Solo una legislación acorde con la esencia cooperativa hará que estas sociedades sean identificables como empresas de propiedad conjunta democráticamente gestionadas, y diferenciables respecto de cualquier otro operador económico con el que concurra en el mercado.* (Macías Ruano, 2023:20-21)

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

normas de comportamientos esperables de los individuos participantes del quehacer empresarial cooperativista en sus distintos roles.

Por ejemplo, en el caso de las cooperandas, requerir conductas procooperativas de éstas, resultaría cardinal para la buena marcha de estas empresas; sin que ello constituya camisa de fuerza que evite la necesaria flexibilidad para tomar decisiones, en los asuntos asociativos o patrimoniales. No se trataría de trasladar con automatismo los valores como normas de conducta exigibles, sino de establecer parámetros referentes a los roles particulares en cada caso. Similarmente, en el contexto de las personas participantes de las gestiones de otros sujetos del Derecho Cooperativo, tales como el movimiento cooperativo o el Estado, cabría también establecer estándares para el ejercicio de sus funciones, alineados con los principios y valores cooperativos, adaptadas a su particular papel en el desarrollo sistémico del cooperativismo. En cuanto al movimiento cooperativo, por ejemplo, precisaría de normas de proceder esperado más específicas que los preceptos generales de los principios cooperativos en circunstancias en que la ley requiere una afiliación forzosa de las cooperativas a distintas entidades representativas, en contravención del principio de adhesión libre y voluntaria[28]. Por su parte, el funcionariado estatal, si bien debiera ser respetuoso de los valores cooperativos, requeriría de reglas especialmente establecidas considerando su particular misión de implantar las políticas públicas sobre fomento y supervisión del cooperativismo sin desnaturalizarlo[29].

28. Véase nota al calce 33.

29. Sobre el tema de la regulación y supervisión de las cooperativas por el Estado resultan muy pertinentes las conclusiones de la Comisión 4 del Congreso de Derecho Cooperativo del celebrado por Cooperativas de las Américas en Asunción de Paraguay del 27 al 29 de octubre de 2022, publicadas en los Anales del evento. ACI-Américas (2022:387-389). Entre otras, se incorporaron las siguientes recomendaciones:

9. El establecimiento de una sana normativa reguladora y el adecuado ejercicio de las facultades de supervisión a tenor con la misma, requiere que tanto la dirección como el personal de la entidad estatal correspondiente cuenten con las competencias y destrezas técnicas especializadas requeridas por el cooperativismo, así como que dominen la doctrina sobre los principios y valores cooperativos. Colocar la regulación y supervisión del cooperativismo en manos de personas que no dominan el cooperativismo o no comprometidas con sus fundamentos filosóficos, genera condiciones para que el Estado desincentive su fortalecimiento y desarrollo, desconozca o desatienda sus necesidades, o, peor aún, para que lo encamine por la senda de la pérdida de su identidad.

13. El interés especial del Estado en el cooperativismo no puede ser justificante para ejercer una supervisión injerencista mediante la cual se pretenda dirigir las mismas, sustituyendo e imponiendo su voluntad oficialista por sobre el derecho de las personas socias a dirigir y controlar democráticamente sus cooperativas. En ese sentido, el Estado debe ser celoso guardián del principio de autonomía e independencia de las cooperativas, reconociendo que son entidades jurídicas privadas, organizadas en función del derecho de libre y voluntaria asociación de las personas miembros en la búsqueda de satisfacer necesidades comunes de forma no lucrativa.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

5. Escasez de normativa sobre parámetros conductuales aplicables a los sujetos particulares del Derecho Cooperativo en las legislaciones analizadas

Las legislaciones latinoamericanas contienen normativa sobre parámetros de conducta especialmente concebidos para regir el comportamiento de los sujetos del Derecho Cooperativo. Solo algunas incorporan paradigmas conductuales concebidos desde el cooperativismo, específicamente relacionados a una obligación general de las cooperandas de comportase de forma solidaria en sus relaciones con la cooperativa y entre sí. Por ejemplo, la ley boliviana en su artículo 37 consigna el deber de los asociados de *[p]racticar los valores y principios cooperativos establecidos* en la misma, los cuales no se limitan a los 7 principios establecidos por la ACI, sino que, en su Artículo 6, añade los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social y no lucratividad[30]. Por su parte, las leyes de Panamá, Colombia y Nicaragua respectivamente establecen un deber de proceder solidario, en sus artículo 28, 24 y 32 (e) respectivamente[31]. En la ley de Paraguay se consigna la obligación de los socios de abstenerse de realizar actos *que socaven los vínculos de solidaridad* entre ellos[32]. La de Costa Rica contiene un disposición similar sobre el deber de comportarse solidariamente, de aplicación a los socios de las cooperativas de autogestión[33]. En Cuba, el concepto de la *disciplina cooperativista* regula la obligación general de las personas socias de conocer, cumplir y acatar conscientemente las disposiciones y estatutos que regulan la actividad de la cooperativa, así como la de trabajar para fomentar una *cultura cooperativista*[34]. También se incorpora la exigencia a los socios de mantener relaciones de ayuda mutua y de solidaridad en el Reglamento de las Cooperativas No Agropecuarias[35]. Esos pronunciamientos constituyen las limitadas referencias identificadas en las leyes analizadas relativas a incorporar disposiciones específicas para regular las conducta exigibles de las personas socias de las cooperativas.

30. En su artículo 7, la Ley Boliviana establece: *El sistema cooperativo, en el desarrollo de sus actividades asume, respeta y practica los valores de ayuda mutua, complementariedad, honestidad, transparencia, responsabilidad y participación equitativa; lenguaje que nos resulta muy pertinente al objeto de este estudio.*

31. En ninguna de ellas, empero, identificamos alguna disposición correlativa en cuanto al régimen de responsabilidad de la Junta Administrativa, ni respecto del régimen sancionatorio.

32. Artículo 28 de la Ley 438/94. Op. Cit.

33. Ley de Asociaciones Cooperativas de Costa Rica, Artículos 109 y 60. Op. Cit.

34. Artículo 6 incisos (e) y (f) de la ley de Cooperativas No Agropecuarias.

35. Decreto No. 356, artículo 23. Por su parte, en el artículo 26 se asigna al Presidente la responsabilidad de mantener un clima de cooperación entre los socios para la consecución eficiente de las funciones asignadas.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

En cuanto a las personas que ocupan cargos de dirección, encontramos en la legislación mexicana una disposición indirectamente relacionada al tema, al requerir que al momento de elegir a los directivos y a la gerencia, la asamblea tenga información suficiente para "*evaluar la honorabilidad, historial crediticio y experiencia de negocios de los candidatos*"[36]. En otra dimensión, y con respecto de la persona jurídica cooperativa, la legislación mexicana y la de Cuba incluyen menciones sobre la exigencia de un proceder respetuoso con la naturaleza, que pudiese vincularse al Séptimo Principio[37]. El resto de las legislaciones latinoamericanas carecen normas puntualmente relacionadas a establecer un arquetipo conductual o un perfil de las personas participantes de la gestión cooperativa en sus distintos escenarios, ni estándares especiales para el ejercicio de sus deberes fiduciarios o en las distintas delegaciones de autoridad como individuos actuando en representación de algún sujeto particular del Derecho Cooperativo.

Puerto Rico no solo carece de normas especialmente conceptualizadas para los sujetos en cuestión, sino que adopta paradigmas desarrollados en otros contextos empresariales. La legislación boricua aborda el tema de la responsabilidad fiduciaria de los directivos y ejecutivos de las cooperativas, recurriendo a la arcaica figura del *buen padre de familia*[38]*,* como el arquetipo de buena conducta empresarial en el contexto cooperativo[39]. No hallamos precedentes judiciales, ni administrativos relacionados a

36. Ley de Sociedades Cooperativas de México de 1994, art. 34 BIS y 46 BIS 1. Op. Cit.

37. En México se establece un octavo principio cooperativo relacionado a la promoción de la cultura ecológica, y le asigna a la asamblea la responsabilidad de aprobar las medidas al respecto en sus artículos 6 y 36 respectivamente. En el caso de Cuba la disposición pertinente se encuentra codificada en al artículo 6 del referido estatuto.

38. El concepto del buen padre de familia nos parece un estándar de conducta indefendible en general y especialmente en su aplicación al cooperativismo. Primero, por el origen histórico de la figura, la cual se sabe que procede del pater familias del antiguo derecho romano, quien ejercía la potestas en un modelo de familia patriarcal y esclavista, donde esas facultades sólo podían ejercerlas los varones libres. Además, objetamos la figura en cuanto evoca un núcleo humano en el cual, a uno solo de ellos (el patriarca), se le adscriben facultades sobre el resto de los demás miembros, bajo el supuesto de que tiene mayor capacidad y conocimientos para decidir lo que mejor le conviene a la familia como grupo, pero incluso a cada uno de sus miembros, quienes se encuentran subordinados a él, y sobre los cuales es libre de disponer. (Martínez, 2015). Ello estaría reñido con la filosofía cooperativista que defiende la democracia participativa sobre bases de igualdad, y la formación y educación continua de sus miembros como modo para establecer el bien colectivo, y donde cada cual pueda ser la mejor representante de sus propios intereses y aspiraciones. Nos parece insostenible pretender conservar ese arquetipo en el contexto de un movimiento social fundado sobre la centralidad del concepto de la igual dignidad humana, que desde sus orígenes incorporó a las mujeres en igualdad de condiciones.

39. El estatuto general de cooperativas de Puerto Rico, Ley 239 de 2004, establece expresamente el deber individual de los directivos de las cooperativas de comportarse cada cual como un bien padre de familia. Al respecto dispone la ley en su artículo 15. Como sigue*:*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

tales disposiciones que nos permitan profundizara en la aplicación de esa figura en el contexto del empresarismo cooperativista del país. Sin embargo identificamos un fallo del Tribunal Supremo conteniendo expresiones generales, sobre el tipo de conducta esperable de las cooperandas, al señalar que *la filosofía cooperativista requiere de cada persona miembro un espíritu de tolerancia, respeto y consideración hacia los demás [que] exige de cada uno,… hacer de su quehacer para con los demás, una diaria vivencia en el cristiano mandamiento del amor*[40]. Si bien se trata de una referencia significativa de la cual pudiera interpretarse que se desprende una obligación de desear y procura para los demás lo mismo que desean y procuran para sí (proceder que jurídicamente ajeno a los comerciantes en sus actividades comerciales de intermediación); lo cierto es que se trata de una expresión marginal y de carácter general sobre la filosofía cooperativista, que no establece precedente.

A manera de comparación, examinamos la Ley de Cooperativas del Estado Español[41], en la que identificamos una referencia general a los estándares de responsabilidad establecidos para las sociedades anónimas[42]. Es decir, que al igual que en Puerto

Artículo 15.3 - Deberes de la Junta. La Junta de Directores tendrá, entre otros, los siguientes deberes: a. serán responsables de la definición y adopción de las políticas institucionales de la cooperativa, tendrán una responsabilidad fiduciaria para con ésta y sus socios y deberán actuar como un buen padre de familia en todos los asuntos relacionados a la cooperativa." (5 L.P.R.A. § 4468). De otra parte, dispone el artículo 18.0, inciso (a): "Los miembros de los cuerpos directivos de una cooperativa están sujetos a un deber de fiducia para con la cooperativa. Este deber de fiducia incluye el deber de diligencia, lealtad para con la cooperativa, así como el deber de velar y de cuidar, como un buen padre de familia, de los bienes y operaciones de la cooperativa, así como de los haberes, acciones y depósitos de socios y depositantes que obran en la institución." (5 L.P.R.A. § 4490) En el caso de la Ley de Cooperativas de Ahorro y Crédito se dispone de forma similar al establecer los deberes de los miembros de la Junta en el Artículo 5.09. (7 L.P.R.A. § 1365h). En ningún otro cuerpo de ley o reglamentario en Puerto Rico hemos encontrado que atienda de forma distinta el asunto de la responsabilidad de sus directos, ni de sus miembros o de la gerencia.

40.En Coop. de Viviendas v. Rodríguez, 108 DPR 632, 642 (1979), el Tribunal Supremo de P.R. se expresó de la siguiente forma*: La filosofía cooperativista requiere de cada socio, particularmente si se trata de una cooperativa de viviendas, un espíritu de tolerancia, de respeto, y de consideración a los demás socios. Exige de cada uno, en fin, hacer de su quehacer, respecto a los demás, una diaria vivencia en el cristiano mandamiento del amor. Cuando la conducta de un socio es de tal naturaleza que vulnera y hace peligrar la consecución de esos nobles principios, la actuación de la Junta de Directores no debe hacerse esperar, aun si fuese la primera ofensa del infractor.*

41. *España, Ley de Cooperativas, Ley 27/1999, de 16 de julio (LCOOP).*

42. Señalan Gadea, Sacristán & Vargas (2009:323-327), el artículo 42 LCOOP establece que*:*

La responsabilidad de los consejeros e interventores por daños causados, se regirá por lo dispuesto para los administradores de las sociedades anónimas, si bien, los interventores no tendrán responsabilidad solidaria. El acuerdo de la AG que decida sobre el ejercicio de la acción social de responsabilidad requerirá mayoría ordinaria, que podrá ser adoptado, aunque no figure en el orden del día. En cualquier momento la AG podrá transigir o renunciar al ejercicio de la acción siempre que no se opusieren a ello socios que representen el cinco por ciento de los votos sociales de la cooperativa. Al respecto añaden que: "En relación con el deber de

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Rico, la ley española remite el asunto a parámetros elaborados en otros contextos, en vez utilizar supuestos de responsabilidad especializados[43].

6. Conclusiones

Coincidimos con Chaves-Gaudio (2018) en que el fortalecimiento del Derecho Cooperativo pasa por la profundización del proceso de *capilarización* de la Doctrina

diligencia de los administradores también encontramos diferencias en su formulación. En el marco de la LCoop y ante la ausencia de una regulación expresa del deber de diligencia, debe entenderse incluido el estándar de diligencia en el ámbito de la remisión prevista en el artículo 43, de manera que los administradores deben actuar como un ordenado empresario y un representante leal con respecto a los deberes de fidelidad, lealtad, secreto, y el deber de conocer la situación de la cooperativa (Art. 43 LCoop, arts. 127 y ss. LSA). En el ámbito de la legislación autonómica encontramos otras fórmulas como la de exigir otra actuación como un ordenador gestor, o como un representante leal, con respecto a los principios cooperativos. Podría parecer que esta distinta forma de enunciar el deber de diligencia del administrador incide en cual sea su comportamiento debido, entendemos que no. Las fórmulas previstas en los distintos textos legales incluyen conceptos indeterminados, que deben ser valorados en relación con cada supuesto de hecho en concreto, partiendo de la idea de que lo que en todo caso se exige es que los administradores actúen con profesionalidad, y atendiendo a intereses ajenos con lealtad. En consecuencia, consideramos que se trata de distintas fórmulas por la que se hace referencia a un mismo estándar de actuación."

43. Al respecto señala Cordones Ramírez (2013:475-488) con respecto de la figura de los interventores de cuentas regidos por la sección 4a de la ley, pero que muy bien pudiera igualmente aplicar a directivos y administradores, según visto arriba, que:

En materia de responsabilidad de los interventores por los daños causados en el desempeño de sus funciones, la legislación de cooperativas se remite, con carácter general, a lo dispuesto para los administradores de sociedades anónimas. La única regla especifica que algunas contemplan es la relativa que, en caso de pluralidad de interventores, a diferencia de lo que sucede con los miembros del Consejo Rector, la responsabilidad de los interventores no tendrá carácter solidario. El legislador de cooperativas ha renunciado, por tanto, a establecer un régimen de responsabilidad propio y específico de los interventores, acorde con las funciones genuinas de este órgano, optando por la solución que, en líneas generales, no puede merecer una valoración positiva.
Resulta criticable una remisión en bloque al régimen de responsabilidad de un órgano, el de administración de sociedades anónimas, con el que el órgano de intervención no presenta identidad de funciones. (Artículo 43).
La responsabilidad de los interventores, al igual que la de los miembros del Consejo Rector, es una responsabilidad por los daños. Ello significa que, conforme a los principios generales que gobiernan esta materia en nuestro Derecho positivo. Para que pueda prosperar una acción de responsabilidad frente a los interventore es preciso que concurran los siguientes presupuestos: a) actuación u omisión culpable o negligente en el desempeño de su cargo; b) producción de un daño patrimonial a la sociedad; y c) relación de causalidad entre la conducta del actor y el daño ocasionado.
La única especialidad destacable es la exclusión expresa de la responsabilidad solidaria de los interventores que se aviene mal con el carácter colegiado de la actuación del órgano de intervención de composición plural y, sobre todo, con la eventual presencia de profesionales en el seno de este órgano, teóricamente sometidos a un régimen de responsabilidad más riguroso que el exigible al interventor carente de dicha cualificación profesional.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

de los Actos Cooperativos[44]. Una ramificación en ese proceso sería la relacionada al desarrollo de paradigmas conductuales legalmente exigibles de los sujetos del Derecho Cooperativo; distintos de los aplicados en otras áreas del Derecho Empresarial, evitando así acudir a normas de comportamiento inconsistentes con los principios y valores del cooperativismo.

En las legislaciones examinadas, incluso en la de los 13 países que incorporan la Doctrina de los Actos Cooperativos, no identificamos que el tema de los estándares generales de conducta exigibles de los sujetos del Derecho Cooperativo constituya un elemento con presencia significativa. Las pocas referencias se limitaron a disposiciones aisladas, relativas a un deber general de las cooperandas de comportarse de forma solidaria, de las cooperativas a ser respetuosas de la naturaleza, y de sus directivos de comportarse de forma honesta y ética. Por ello, abogamos por la importancia de crear conciencia sobre la necesidad de profundizar en el tema del desarrollo de estándares de conducta exigibles a los participantes del quehacer empresarial cooperativo en sus distintos roles como sujetos particulares del Derecho Cooperativo, partiendo del reconocimiento jurídico de esos sujetos especiales. Si bien los principios cooperativos cumplen la función de establecer guías operacionales para las cooperativas, su exigibilidad legal es debatida. Profundizar en cómo transferir la obligación general de las cooperativas de adherirse a los principios cooperativos, a las distintas categorías identificadas de sujetos cooperativos pudiera ser un elemento para fortalecimiento el Derecho Cooperativo e las Américas[45].

Sostenemos que ayudaría al desarrollo de esas nuevas líneas de investigación que los distintos cuerpos normativos reconozcan la especialidad de las cuatro categorías

44. Según Chaves-Gaudio (2018)*: "El Derecho Latinoamericano también ha evitado una atención congruente con el protagonismo del Derecho Cooperativo. En la historia de la construcción empírica del modelo, ya sea en la vanguardia que hasta hoy se presenta en la propia elaboración de esa rama del Derecho, aportes fundamentales como el reconocimiento doctrinal y legislativo del "acto cooperativo" permanecen sin capilaridad suficiente, especialmente en el derecho positivo de los demás continentes, aunque cuante con la atención de importantes autores, sobre todo europeos.".*

45. Por ejemplo, nuevas investigaciones se vienen reportando en el tema de la naturaleza jurídica particular de los deberes empresariales de fiducia de los directivos de las cooperativas, vis a vis los desarrollados para regir a sus contrapartes en las empresas de capital (Colón Morales, 2024). La señalada ausencia de normativa legal específicamente elaborada para regir los comportamientos esperados de los sujetos particulares del derecho cooperativo, posiblemente se encuentra relacionada a la falta generalizada de implantación de modelos de administración cooperativos, distintos de aquellos desarrollados para la gestión de las empresas capitalistas. Sin embargo, vienen emergiendo desarrollos que llaman a adoptar modos de gestión de las cooperativas que se ajusten más adecuadamente a su particular naturaleza, fines empresariales, valores y principios; los cuales deben ser advertidos por el Derecho Cooperativo en su labor de actualización a los tiempos de las normas de responsabilidad conductual relacionadas. *(Côté, 2019), (Novković, Miner, Karean, & McMahon, 2023), (Warren, Biggiero, Hübner & Ogunyemi, 2025).*

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

de sujetos particulares del Derecho Cooperativo que se han identificado, para que se les puedan establecer parámetros de conducta consistente con las conductas esperadas de personas motivadas por una subjetividad cooperativista y solidaria. Tales normas particularizadas a las distintas categorías de sujetos cooperativos reconocidas, pudieran utilizarse como referentes arquetípicos en la resolución de las controversias que surjan en las operaciones empresariales cooperativas, así como para adjudicar responsabilidades de tales sujetos. Lo anterior, alineado con los señalamientos previamente discutidos sobre las normas de hermenéuticas cooperativa. Así, se pudiera evitar la práctica de que, ante la falta de referentes propios dentro del Derecho Cooperativo, los tribunales acudan a resolver esas lagunas echando mano a estándares conductuales elaborados en otros contextos empresariales, tales como la doctrina corporativa del *business judgement rule* (Colón Morales, 2024). Lo anterior, no solo en relación con las personas cooperandas, sino que también en lo referente a la fiscalización de cumplimiento con la observancia del quinto, sexto y séptimo principios por los movimientos cooperativos nacionales; o con relación al tipo de acercamiento y nivel de injerencia permitido a las entidades de fiscalización gubernamental.

Contar con parámetros legales que establezcan un claro perfil de lo que se espera sea el comportamiento pro cooperativo de quienes actúan en calidad de sujetos del Derecho Cooperativo, resultaría de utilidad para poder brindar soluciones cooperativas a las controversias que surgen en el ámbito general de este tipo de empresarismo. En la medida en que se desarrollen nuevas normativas jurídicas relacionadas a la conceptualización y establecimiento de estándares de conducta de las personas que -ya sea voluntariamente o por delegación de Ley, participan en la toma de decisiones por los diversos sujetos del Derecho Cooperativo, en nuestra opinión, se estarían dando pasos importantes en la dirección de continuar consolidando el Derecho Cooperativo Latinoamericano. Se trata de continuar zanjando la brecha entre la doctrina filosófica cooperativista y el desarrollo e implantación de normas legales positivas que sean coherentes con la identidad cooperativa.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Bibliografía

Acuña, Mónica (2015). El acto cooperativo y su contribución a la naturaleza jurídica de estas entidades. En: Mario Schujman, (Comp.), *Las cooperativas de trabajo en América Latina* (pp. 92-102). Editorial del Revés.

Aguilar Rubio, Marina (2023). La función social como principal justificación de un régimen fiscal adecuado para las cooperativas. En: Hagen Henrÿ & Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social solidaria: Liber Amicorum Profesor Dante Cracogna* (pp. 137-154). Dykinson.

Alcalde Silva, Jaime (2023). Una mirada comparada a las instituciones públicas para el desarrollo cooperativo en Hispanoamérica. En: Hagen Henrÿ y Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social solidaria: Liber Amicorum Profesor Dante Cracogna* (pp. 250-270). Dykinson.

Alianza Cooperativa Internacional (2018). *Cooperativas hacia 2030: Iniciativas cooperativas para contribuir a un futuro más sostenible para todos.*
https://www.ica.coop/sites/default/files/basic-page-attachments/1663-doc-subv-coop-12-p-vespok-1721100144.pdf

Alianza Cooperativa Internacional-Américas (2009). *Ley marco para las cooperativas de América Latina.*
https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-cooperativa-alatina-caribe-pma-30-nov-2012.pdf

Alianza Cooperativa Internacional-Américas (2022). El derecho cooperativo y la identidad cooperativa en la post pandemia. En: *Anales del Congreso de Derecho Cooperativo realizado en Asunción, Paraguay*.
https://aciamericas.coop/anales-del-viii-congreso-continental-de-derecho-cooperativo/

Álvarez Cuesta, Henar (2023). El reto de los derechos digitales laborales para los socios cooperativistas. En: Francisco Javier Arrieta Idiakez, (Dir.), *Las cooperativas como instrumento de política de empleo ante los nuevos retos del mundo del trabajo* (pp. 199-233). Dykinson. https://doi.org/10.14679/2620

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Cano Ortega, Cristina (2024). Sexto principio de cooperación entre cooperativas. Principio de cooperación entre cooperativas. En: Marina Aguilar Rubio y Carlos Vargas Vasserot, (Dirs.), Daniel Hernández Cáceres (Coord.), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas* (pp. 557-581). Dykinson. https://doi.org/10.14679/2955

Chaves Ávila, Rafael & Monzón Campos, José Luis (2018). La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (93), 5-50. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.93.12901

Chaves Gaudio, Ronaldo (2018). La vanguardia latino-americana y la insuficiente incorporación legislativa del acto cooperativo. En: Mario Schujman y Ronaldo Chaves Gaudio, (Coords.), *Derecho Cooperativo Latinoamericano* (Vol. I, pp. 115-146). Juruá, Curitiba.

Colón Morales, Rubén (2021). El cooperativismo de trabajo visto desde la perspectiva obrera: apuntes para una nueva ley de cooperativismo de trabajo asociado en Puerto Rico, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (58), 59-89. https://doi.org/10.18543/baidc-58-2021pp59-89

— (2023). La realización de valores de uso como elemento identitario del modelo empresarial cooperativo. En: Hagen Henrÿ y Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social solidaria: Liber Amicorum Profesor Dante Cracogna* (pp. 75-94). Dykinson.

— (2023a). Apuntes para una sana intervención estatal con las cooperativas desde las experiencias de Puerto Rico. En: Alberto García Müller y Rodolfo Vega Hernández, (Coords.), *Derecho Cooperativo para el Desarrollo de México* (pp. 17-37). FUNDAp, México.

— (2024). La buena persona cooperativa educada y comprometida como estándar fiduciario de conducta aplicable a los sujetos particulares del derecho cooperativo: Una propuesta doctrinaria para Latinoamérica, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (65), 153-204. https://doi.org/10.18543/baidc.2962

Cordones Ramírez, Mercedes (2013). Los Interventores. En: Juan Ignacio Peinado Gracia, *Tratado de derecho de cooperativas*, (Vol. 1, pp. 475-488). Tirant lo Blanch.

Correa Mautz, Felipe (Ed.) (2022). *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Côté, Daniel (2019). *Cooperative management: An effective model adapted to future challenges*, Editions JFD, Canadá.

Cracogna, Dante (2011). La legislación de defensa del consumidor y las cooperativas, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (45), 49-57. https://doi.org/10.18543/baidc-45-2011pp49-57

— (2015). La legislación cooperativa latinoamericana en el marco del Plan para una Década Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (117), 12-33.

— (2020). Informe regional de las Américas. En: ACI-Américas, *Análisis de marcos legales del partenariado ACI-UE*. https://aciamericas.coop/analisis-de-marcos-legales-del-partenariado-aci-ue-informe-regional-americas/

— (2021). Perspectivas del Derecho Cooperativo, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (39), 13-44. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.39.21824

— (2022). Fifty Years in Latin American Cooperative Law. En: Willy Tadjudje & Ifigeneia Douvitsa, (Coords.), *Perspectives on Cooperative Law* (pp. 17-27). Springer, Singapur.

— (2023). Panorama del derecho cooperativo en América Latina, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (144), 1-8. e88962. https://doi.org/10.5209/reve.88962

— (2024). La intercooperación económica y representativa con particular referencia a los países de América Latina. En: Itziar Villafáñez Pérez, Aingeru Ruiz Martínez y Aitor Bengoetxea Alkorta, (Eds.), *IV International Forum on Cooperative Law: cooperation among cooperatives: a principle of the past or for the future?* (pp. 55-61). Universidad del País Vasco.

Cueto Fuentes, Eduardo, Arboleda Álvarez, Olga Lucía, Zabala Salazar, Hernando & Echeverry Correa, Francisco Javier (2018). *Una década de economía social y solidaria en Colombia: análisis de la producción investigativa y académica 2005-2015*. Corporación Universitaria Minuto de Dios-UNIMINUTO y Universidad Católica Luis Amigó, Bogotá.

Fajardo García, Isabel-Gemma (2015). Propuestas para una gestión más responsable en las cooperativas de trabajo asociado. En: *IX Congreso RULESCOOP* (pp. 1-15). La Plata, Argentina.

Fici, Antonio (2013). An introduction to Cooperative Law. En: Dante Cracogna, Antonio Fici & Hagen Henrÿ (Eds.), *International Handbook of Cooperative Law* (pp. 3-62). Springer, Berlín, Heidelberg.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

— (2015). La función social de las cooperativas: notas de derecho comparado, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (117), 77-98. https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2015.v117.48146

Gadea Soler, Enrique (2023). Consideraciones para la regulación de un tipo societario moderno de sociedad cooperativa: los valores y principios cooperativos como límite del principio de autonomía de la voluntad de los socios. En: Hagen Henrÿ y Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social solidaria: Liber Amicorum Profesor Dante Cracogna* (pp. 38-53). Dykinson.

Gadea Soler, Enrique, Sacristán Bergia, Fernando & Vargas Vasserot, Carlos (2009). *Régimen jurídico de la sociedad cooperativa del siglo XXI*, Dykinson, Madrid.

García Müller, Alberto (2020). *Enciclopedia de Derecho Cooperativo Mutual y de la Economía Social Solidaria*. CIRIEC Colombia-AIDCMESS.

— (2021). Dimensión Jurídica del acto Cooperativo. *El Cooperador Digital*.

— Gofman, Maxim, Selkina, Natalia, Stadnyuk, Anna & Lichkovakha, Anna V. (2023). Legislation as a Means of State Influence on Cooperation. En: Yakhya G. Buchaev, Arsen S. Abdulkadirov, Julia V. Ragulina, Arutyun A. Khachaturyan & Elena G. Popkova, (Eds.), *Challenges of the Modern Economy. Advances in Science, Technology & Innovation* (pp. 199-202). Springer, Suiza.

— Henrÿ, Hagen (2013). Public International Cooperative Law. En: Dante Cracogna, Antonio Fici & Hagen Henrÿ, (Eds.), *International Handbook of Cooperative Law* (pp. 65-88). Springer, Berlín.

— (2019). Una teoría del derecho cooperativo. ¿Para qué? En: Eduardo De Miranda, Leonardo Rafael De Souza & Enrique Gadea, (Eds.), *Derecho Cooperativo e identidad cooperativa* (pp. 175-191). Brazil Publishing, Curitiba.

— (2024). Los principios cooperativos en el derecho público internacional. Significación y efectos para el derecho cooperativo. En: Marina Aguilar Rubio & Carlos Vargas Vasserot, (Dirs.), Daniel Hernández Cáceres, (Coord.), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas* (pp. 81-106). Dykinson, Madrid.

Macías Ruano, Antonio José (2023). *La proyección legislativa de los valores cooperativos*, Dykinson, Madrid.

Mateo Blanco, Joaquín (1994). La ética cooperativa, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, (60), 55-57.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Meira, Deolinda (2023). The distinction between cooperative surplus and corporate profit as evidence of the non-profit purpose of cooperatives. En: Hagen Henrÿ & Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social solidaria: Liber Amicorum Profesor Dante Cracogna* (pp. 95-110). Dykinson, Madrid.

Moirano, Armando Alfredo (2010). *Manual de Cooperativas de Trabajo*, Editorial Lajouane, Buenos Aires.

Monzón Campos, José Luis & Chaves Ávila, Rafael (2020). Fundamentos de Economía Social. En: Rafael Chaves Ávila, Gemma Isabel Fajardo García & José Luis Monzón Campos, *Manual de Economía Social*, (pp. 21-42). Tirant lo Blanch.

Morales Acosta, Alonso (2022). El acto cooperativo frente a las normas sobre protección al consumidor y frente a la legislación sobre la libre competencia, *Deusto Estudios Cooperativos*, (20), 209-227. https://doi.org/10.18543/dec.2578

Münkner, Hans-Hermann (2012). Worldwide Regulation of Co-Operative Societies - An Overview. *Euricse Working Paper n. 53/13*.
http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2196018

— (2015). *Co-operative Principles and Co-operative Law*, LIT Verlag Münster.

Naranjo Mena, Carlos (2018). El acto cooperativo. En: Mario Schujman & Ronaldo Chaves Gaudio, (Coords.), *Derecho Cooperativo Latinoamericano* (Vol. I, pp. 115-146). Juruá, Curitiba.

— (2018a). Autonomía del Derecho Cooperativo. En: Mario Schujman & Ronaldo Chaves Gaudio, (Coords.), *Derecho Cooperativo Latinoamericano* (Vol. I, pp. 147-158). Juruá, Curitiba.

— (2023). Aproximaciones al derecho cooperativo comparado: un enfoque empírico del séptimo principio cooperativo y su presencia en la legislación latinoamericana. En: Hagen Henrÿ & Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social solidaria: Liber Amicorum Profesor Dante Cracogna* (pp. 357-378). Dykinson.

Neri-Castracane, Giulia (2023). The Governance Patterns of Social Enterprises. En: Henry Peter, Carlos Vargas Vasserot & Jaime Alcalde Silva, (Coords.), *The International Handbook of Social Enterprise Law: Benefit Corporations and Other Purpose-Driven Companies* (pp. 47-76). Springer.

Novković, Sonja, Miner, Karen & McMahon, Cian (2023). Cooperative governance in context. En: Sonja Novković, Karen Miner & Cian McMahon, (Eds.), *Humanistic governance in democratic organizations: The cooperative difference* (pp. 81-117). Springer International Publishing.
https://doi.org/10.1007/978-3-031-17403-2

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

Packel, Israel (1940). *The Law of the Organization and Operation of Cooperatives*, Matthew Bender & Co., New York.

Peinado Gracia, Juan Ignacio & Vázquez Ruano, Trinidad (Dir./Coord.) (2013). *Tratado de Derecho de Cooperativas*, Tirant lo Blanch.

Sánchez Boza, Ligia Roxana (2023). El régimen disciplinario en las cooperativas en relación con el procedimiento sancionatorio. En: Hagen Henrÿ & Carlos Vargas Vasserot, (Coords.), *Una visión comparada e internacional del derecho cooperativo y de la economía social solidaria: Liber Amicorum Profesor Dante Cracogna* (pp. 459-478). Dykinson.

Sánchez Boza, Ligia Roxana & Calvo Coin, Otto (2001). Derecho Cooperativo. Una visión sistémica y cibernética, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (35), 173-196. https://doi.org/10.18543/baidc-35-2001pp173-196

Santos Domínguez, Miguel Ángel (2024). La ajuridicidad de los principios cooperativos. Su naturaleza moral. En: Marina Aguilar Rubio & Carlos Vargas Vasserot, (Dirs.), Daniel Hernández Cáceres, (Coord.), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas* (pp. 107-144). Dykinson, Madrid. https://doi.org/10.14679/2955

Sanz Jarque, Juan José (1994). *Cooperación. Teoría general y régimen de las sociedades cooperativas. El nuevo Derecho Cooperativo*, Comares, Granada.

Sarmiento, José Antonio (2016). El acto cooperativo y su desarrollo futuro a la luz de la teoría general del negocio jurídico. *XII Seminario Internacional de Procoas: Derecho Cooperativo*. Rosario, Procoas.

Schujman, Mario (Comp.) (2015). *Las Cooperativas de Trabajo en América Latina*, Editorial del Revés, Rosario, Argentina.

Tan Suee, Chie & Chuing Ting, Weber (2016). Prólogo del editor. En: ACI, *El Dilema del Capital en las Cooperativas* (pp. 12-20). https://ica.coop/sites/default/files/publication-files/ica-el-dilema-del-capital-en-las-cooperativas-1135397776.pdf

Tomás Martínez, Gema (2015). La sustitución del «buen padre de familia» por el estándar de la «persona razonable»: reforma en Francia y valoración de su alcance, *Revista de Derecho Civil*, 2(1), 57-103.

Vargas Vasserot, Carlos (2020). El acto cooperativo en el derecho español, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (37), 9-52. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.37.16745

— (2024). Los principios cooperativos y su recepción legislativa. En: Marina Aguilar Rubio, Carlos Vargas Vasserot, (Dirs.) & Daniel Hernández Cáceres, (Coord.), *Los principios cooperativos y su incidencia en el régimen legal y fiscal de las cooperativas* (pp. 21-42). Dykinson, Madrid. https://doi.org/10.14679/2955

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

— (2024). Los principios cooperativos, su relatividad y su discutido valor como fuentes del derecho, *Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo*, (64), 19-42. https://doi.org/10.18543/baidc.2977

Ventura, Livia (2023). The Social Enterprise Movement and the Birth of Hybrid Organisational Forms as Policy Response to the Growing Demand for Firm Altruism. En: Henry Peter, Carlos Vargas Vasserot & Jaime Alcalde Silva, *The international handbook of social enterprise law: benefit corporations and other purpose-driven companies* (pp. 9-26). Springer.

Verón, Alberto Víctor (2009). *Tratado de las Cooperativas*, Tomo I, Editorial La Ley, Buenos Aires.

Warren, Jerome Nikolai, Biggiero, Lucio, Hübner, Jamin & Ogunyemi, Kemi (Eds.) (2024). *The Routledge Handbook of Cooperative Economics and Management, Routledge*, New York. https://doi.org/10.4324/9781003449850

Zabala Salazar, Hernando (2023). Política pública para el cooperativismo en América Latina: aproximaciones conceptuales. En: Alberto García Müller & Rodolfo Vega Hernández, (Coords.), *El Derecho Cooperativo para el desarrollo de México* (pp. 169-184), FUNDAp, México.

FECHA DE ENTRADA: 26/01/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 19/05/2025

LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN. ANÁLISIS DE SU REGULACIÓN EN DERECHO COMPARADO Y DE LA PECULIAR ESTRUCTURA JURÍDICO-SOCIETARIA QUE SE EXIGE EN ESPAÑA*

THE SOCIAL INSERTION ENTERPRISES (WISE). A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS AND THE SPECIFIC CORPORATE AND LEGAL FRAMEWORK REQUIRED IN SPAIN

Ana Montiel Vargas
Contratada predoctoral (FPI21/097498)
Área de Derecho Mercantil
Universidad de Almería
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1262-7639

RESUMEN

El presente artículo analiza el modelo español de inserción social por medio de la actividad laboral que se caracteriza por la concurrencia de dos entidades jurídicas: empresa de inserción (EI) y entidad promotora (EP) participante. Tras introducir ambas figuras y las clasificaciones empresariales en las que se encuentran, se estudia su origen en Derecho Comparado, a través de las regulaciones de dos países de nuestro entorno cómo son Francia, e Italia. Posteriormente, se analizan las ventajas y limitaciones de las formas jurídicas más adecuadas para ser EI y EP, destacando en las primeras la SRL y, en las segundas, las asociaciones o fundaciones. Además, en ambas figuras también se realiza hincapié en las cooperativas. Finalmente, se concluye que el modelo actual presenta limitaciones y que, aunque cuenta con una reforma legislativa en curso, esta no aboga explícitamente por flexibilizar la estructura actual, lo que sin duda sería beneficioso y favorecería la inserción social.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación P_FORT_GRUPOS_2023/109 titulado "Regulación público-privada de las empresas sociales..." del PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027. Objetivo RSO1.1. Programa: 54.A; y es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/, titulado "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España".

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

PALABRAS CLAVE: WISE, empresas de inserción, empresas sociales, derecho de sociedades, sociedades cooperativas, ánimo de lucro, sin ánimo de lucro.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Montiel Vargas, Ana (2025). Las empresas de inserción. Análisis de su regulación en Derecho comparado y de la peculiar estructura jurídico-societaria que se exige en España, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 131-175. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.30606

ABSTRACT

This article analyzes the Spanish social inclusion model through employment, which is characterized by two legal entities: the insertion enterprise (EI) and the supporting entity (EP). It begins by introducing both figures and their classifications. Then, it examines their origins through Comparative Law, focusing on France and Italy. The study continues by analyzing the most suitable legal forms for EI and EP, highlighting the SRL for EI and associations or foundations for EP, and discussing their advantages and limitations. Special attention is also given to cooperatives in both cases. Finally, the article concludes that the current model has limitations. While legislative reform is underway, it does not explicitly aim to make the structure more flexible—an approach that would undoubtedly be beneficial and enhance social inclusion in Spain.

KEYWORDS: WISE, insertion enterprises, social enterprises, corporate law, cooperative, for-profit entities, nonprofit.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K-29, L31, O-35, P-13.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

EXPANDED ABSTRACT

This article aims to provide a comprehensive legal analysis of the Spanish model of social integration through work activity, focusing on the dual legal structure composed of Work Integration Social Enterprises (Empresas de Inserción, hereinafter "EIs") and Promoting Entities (Entidades Promotoras, hereinafter "PEs"). This model serves as a mechanism for addressing social exclusion by offering access to the labor market for individuals in vulnerable situations, including those who have experienced long-term unemployment, social marginalization, or other systemic barriers to employment.

The paper adopts a legal-comparative and systematic approach. It contextualizes the Spanish regulatory model within broader European experiences—particularly those of France and Italy—and addresses the legal framework, organizational forms, and ongoing challenges affecting both EIs and PEs. Through this dual lens—comparative and structural—the study seeks to critically evaluate the effectiveness and limitations of the current Spanish model and identify possible pathways for improvement, particularly in light of the legislative reform currently under parliamentary review.

The introductory section outlines the socio-economic rationale and legislative evolution of EIs in Spain, which were formally recognized through Law 44/2007. These enterprises are framed within the broader category of social economy entities, which aim to reconcile economic activity with a social mission. EIs are defined not only by their purpose—providing transitional employment—but also by the legal and operational requirements they must fulfill to obtain and maintain their official designation. Among these requirements are the development of individualized insertion itineraries for workers, the allocation of a percentage of workforce positions to individuals in situations of social exclusion, and compliance with specific oversight obligations. A distinctive feature of the Spanish model is its structural duality. EIs must be legally and operationally linked to a PE, which acts as the supporting organization and is generally responsible for strategic guidance, financial support, and long-term mission alignment. This partnership is formalized and regulated, with the PE required to hold at least a 51% stake in the EI's share capital and to demonstrate its capacity and commitment to social integration initiatives. This structural interdependence is unique within the European context and is the focal point of much of the analysis presented in this paper.

Section two offers a comparative legal examination, focusing on France and Italy as illustrative jurisdictions. In France, the Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) encompass various legal forms—such as integration enterprises, temporary work integration enterprises, and workshops—but operate within a more flexible regulatory framework that emphasizes outcomes over structure. Italian law, for its part, recognizes the "Cooperative

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Sociali di Tipo B" as entities specifically dedicated to the employment of disadvantaged individuals. These cooperatives enjoy considerable autonomy in terms of legal form and governance, while benefiting from fiscal advantages and public contracting preferences. Both models are analyzed not only for their legal content but also for the institutional and political contexts that shape their implementation. The comparison illustrates a greater degree of institutional flexibility and diversity in France and Italy, which contrasts with the relatively rigid Spanish configuration.

Section three addresses the legal framework currently in force in Spain. Law 44/2007 sets forth the basic requirements for EI registration and operation, including employment quotas for individuals facing exclusion (a minimum of 30% of the workforce), reinvestment obligations, and the aforementioned partnership with a PE. The law also outlines the administrative procedures for registration, monitoring, and potential revocation of EI status. The paper critically examines these provisions, highlighting the tension between regulatory rigor and operational flexibility. While the legal clarity provided by Law 44/2007 is welcomed, some provisions may limit the scalability and innovation of work integration initiatives. The section also explores the draft reform currently under discussion in the Spanish Parliament. While the proposed changes aim to update and harmonize the regulatory framework across autonomous communities, they fall short of introducing substantive flexibility in the EI–PE structural model. In particular, the draft maintains the requirement of dual legal entities and does not propose alternative governance models or hybrid organizational forms, which may prove more effective in some contexts.

Sections four and five are devoted to the legal forms available for EIs and PEs, respectively. For EIs, the most common structure is the Limited Liability Company (Sociedad de Responsabilidad Limitada, SRL), due to its operational simplicity and commercial adaptability. However, cooperatives are also examined, especially for their alignment with participatory governance principles and social economy values. The paper evaluates the strengths and limitations of each form, noting that SRLs may offer greater market access but less worker involvement, while cooperatives may be more aligned with the social mission but face operational constraints. As for PEs, these are typically organized as non-profit entities—specifically associations or foundations—although cooperatives can also fulfill this role. The paper analyzes these forms in light of their governance structures, fiscal treatment, and eligibility for public funding. It notes that while associations offer flexibility and a democratic structure, foundations may provide greater financial stability and institutional credibility. Nonetheless, both forms may face difficulties in assuming the entrepreneurial risk and long-term commitment required by the EI–PE model. The study advocates for legal recognition of a broader range of potential PE forms, possibly including hybrid models that combine for-profit and non-profit features.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Section six delves deeper into the relationship between EIs and PEs. The sponsorship requirement is evaluated from both a legal and functional perspective. While intended to ensure accountability and alignment with social goals, the mandatory PE involvement may act as a barrier to entry, particularly in regions or sectors where such entities are scarce. Moreover, the rigid separation of roles can create governance inefficiencies, duplications of effort, and limitations on organizational innovation. The article argues for a more nuanced approach that allows for varying degrees of integration and autonomy, depending on the needs and capacities of each project.

The concluding section presents a critical assessment of the Spanish model's current strengths and weaknesses. Among the strengths are the formal recognition of EIs, the institutionalization of support structures through PEs, and the existence of public funding channels. On the other hand, key limitations include the rigidity of the legal framework, the high administrative burden, and the limited room for legal innovation. The paper emphasizes that while legislative reform is welcome, it must go beyond formal adjustments and address the structural limitations inherent in the current dual-entity requirement. Ultimately, the article advocates for a more dynamic and adaptable legal framework—one that promotes legal plurality, supports cooperative and community-based entrepreneurship, and reinforces the collaborative partnerships between public authorities, civil society, and private actors. Such a framework would not only enhance the effectiveness of work integration policies but also contribute to a more inclusive and resilient social economy.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

SUMARIO

1. Introducción. 2. Origen de las empresas de inserción y aproximación a su configuración jurídica en algunos ordenamientos de nuestro entorno. 2.1. Francia: *structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)*. 2.2. Italia: *cooperative sociali Tipo B*. 3. El marco legal de las empresas de inserción en España y la proyectada reforma en el ámbito estatal. 4. La necesaria concurrencia de una entidad promotora para obtener la calificación de empresa de inserción. 5. Formas jurídico-societarias de las empresas de inserción propiamente dichas. 6. Formas jurídico-asociativas de las entidades promotoras de las empresas de inserción. 7. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

En España el término empresa de inserción, en adelante EI, hace referencia a la calificación jurídica que reciben ciertas sociedades que, cumpliendo una serie de requisitos legales, dedican su objeto social a insertar en la población a personas excluidas socialmente. Nos estamos refiriendo a colectivos vulnerables como perceptores de rentas mínimas, personas en rehabilitación por drogodependencia, exreclusos, menores en libertad vigilada, minorías étnicas, víctimas de violencia de género, entre otros ejemplos. Estas personas necesitan mejorar tanto su situación social como laboral, y requieren un esfuerzo y una flexibilidad suficientes, que les permitan completar sus itinerarios y reinsertarse satisfactoriamente en una empresa ordinaria. Es por ello que, en las EI, a la vez que realizan su actividad económica como trabajadores en activo para la sociedad, también van a desarrollar un itinerario de inserción. Este, a la larga, permitirá al trabajador desarrollar las aptitudes y contar con las herramientas necesarias para insertarse posteriormente en una empresa ordinaria. Normalmente, y esto es una figura singular, propia del ordenamiento jurídico español, el acompañamiento es realizado por una entidad sin ánimo de lucro que actuará como entidad promotora (en adelante, EP), controlando un porcentaje mayoritario del capital social de la EI (o de varias EIs).

Tanto la EI como la EP van a estar incluidas en varias clasificaciones o fenómenos empresariales. Nadie duda de que las EI sean empresas de la economía social, principalmente, por estar recogidas en el art. 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (en adelante LES), pero es que las EP en su mayoría también lo serán[1]. Además, las EI serán consideradas empresas sociales puesto que, aunque por

1. Las EP principalmente serán entidades sin ánimo de lucro como las asociaciones, fundaciones o cooperativas sociales, que también estarían consideradas entidades de la economía social (art. 5 LES), sobre lo que

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

ahora no están reconocidas en España legalmente[2], una parte autorizada de la doctrina las considera de *facto*[3]. Según la clasificación SEC-2010[4], las EI serán *productores de mercado*, mientras que las EP serán reconocidas como *productores no de mercado* y, estas últimas, siempre que no sean instituciones públicas, formarán parte tanto del *tercer sector*[5], como del *tercer sector de acción social*[6]. Y, por último, las EI junto con las cooperativas sociales y los centros especiales de empleo, van a estar agrupadas en el término anglosajón *Work Integration Social Enterprises*, o su acrónimo WISE[7].

más tarde insistiremos.

2. Actualmente, el debate sobre las empresas sociales está abierto en España con la inclusión dentro de estas en la categoría de entidades de la economía social, lo que se plasmó de forma muy limitada en el texto del Proyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social que en marzo de 2025 aún no se ha aprobado, sobre el que más tarde añadiremos algunas reflexiones.

3. Véase Díaz, M., Marcuello, C., & Marcuello, Ch. (2012). Empresas sociales y evaluación del impacto social. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 75, 179-198, o Monzón Campos, J. L., & Herrero Montagud, M. (2021). Centros especiales de empleo y empresas de inserción. En J. L. Monzón Campos & I. Antuñano Maruri (Dirs.), Guía Laboral de la Economía Social Valenciana (pp. 259-270). CIRIEC-España, Valencia.; quienes indican que las EI, junto con los centros especiales de empleo y las cooperativas sociales, son los tipos de empresas sociales que existen en España.

4. Siguiendo los sistemas de contabilidad nacional y utilizando terminología SEC-2010, Monzón Campos, J. L. (2023), identifica las EP en el sector institucional de productor no de mercado, y, dentro de este, de Instituciones sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (S15). Estas instituciones sin fines de lucro suministran unos servicios de acompañamiento gratuitos, o no significativos económicamente (no cubren el 50% de los costes que generan). Mientras que la EI, serían consideradas productores de mercado, en el subgrupo de sociedades no financieras (S11). Economía Social (ES), Sector No Lucrativo (SNL) y Economía Social y Solidaria (ESS). En R. Chaves Ávila & M. J. Vaño Vaño (Dirs.), Dos decenios de actividad universitaria en economía social, cooperativismo y emprendimiento desde el Instituto Universitario IUDESCOOP (pp. 27-44).

5. La Comisión de las Comunidades Europeas identifica cuatro características del tercer sector: ausencia de fines lucrativos, independencia del sector público y privado, estructura participativa y vocación de servicio a la comunidad (COM. (2000) 196 final). Cabra de Luna, M. A. (1999) lo describe como un ámbito no regido por el mercado ni el poder, motivado por el cambio con fines de interés general, hallando en el servicio su esencia y razón de ser (El Tercer Sector). El tercer sector. En Maximino Carpio García (Coord.), El sector no lucrativo en España: especial atención al ámbito social (pp. 75-112). Pirámide, Madrid.

6. Gómez Álvarez, J. J. (2022) define el TSAS como un "fragmento" del tercer sector, caracterizado por combatir la desigualdad y la exclusión social. Según la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, está compuesto de entidades privadas sin ánimo de lucro, surgidas de la iniciativa ciudadana, orientadas a la solidaridad y la participación social (art. 2). (Economía Social y Tercer Sector. REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos, (141), e82255. https://dx.doi.org/10.5209/REVE.82255).

7. Por todos, Díaz Foncea, M. & Marcuello Servós, C. (2012). Las empresas sociales en España: concepto y características. GEZKI (8), 143-163; de mayor actualidad Vargas Vasserot, C. (2022). Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo: Propuesta de lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de economía social. CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa (41), 289-329. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25776. En Derecho

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Antes de abordar el régimen jurídico de este tipo de empresas, con especial referencia a la peculiar estructura dual que hemos introducido que existe en España, que es el objetivo central de este trabajo, vamos a exponer la situación del régimen legal en algunos países de nuestro entorno.

2. Origen de las empresas de inserción y aproximación a su configuración jurídica en algunos ordenamientos de nuestro entorno

En Europa, el origen de las EI se vincula al concepto de emprendimiento social, surgido en los años setenta[8]. En este, la sostenibilidad económica y el compromiso de integración laboral y social se articulan como respuesta al colapso del Estado del bienestar, evidenciado por las crisis económicas provocadas por los sucesivos shocks petroleros y la incapacidad estructural de los estados europeos para garantizar el pleno empleo[9]. Por esas fechas, René Lenoir acuñó el término "*exclusion*", en castellano, exclusión o *les exclus* (los excluídos) que describió como aquellos "*handicapés physiques et mentaux, drogués, malades mentaux, fugueurs, délinquants, handicapés réunis dans une commune ex-clusion*" ("discapacitados físicos y psíquicos, drogadictos, enfermos mentales, fugitivos, delincuentes, minusválidos, todos confluyen en una exclusión común")[10]. Agrupaba así en una sola categoría a quienes quedan al margen del sistema de integración social y económica, sin acceso efectivo a los derechos y beneficios del Estado de bienestar. La exclusión social, en este enfoque, trasciende la pobreza económica e incluye a personas marginadas por discapacidad, enfermedad mental, edad avanzada, desempleo prolongado o pertenencia a minorías, entre otros factores.

comparado destacan Defourny, J. & Nyssens, M. (2006). Defining social enterprise. En M. Nyssens (Ed.), Social Enterprise: Between Market, Public Policies and Civil Society (pp. 3-26). Routledge. También en este sentido, Nyssens, M., Defourny, J. & Adam, S. (2023). A 20-year intellectual journey with "EMES" through the land of social enterprise. Social Enterprise Journal, 19(5), pp. 481-501. DOI https://doi.org/10.1108/SEJ-05-2023-0065. Y Galera, G. et al. (2022). Report on trends and challenges for work integration social enterprises (WISEs) in Europe. https://www.bwiseproject.eu/en/results

8. Entre otros, Zoonekynd, S. (2004). *Contribution à l'analyse d'une forme singulière d'entrepreneuriat: Le cas des entreprises d'insertion. Revue de l'entrepreneuriat* (3):42, identifica cuatro características que permiten la identificación de estas estructuras: proyecto económico viable, propósito social y/o ambiental, rentabilidad limitada y gobernanza participativa.

9. En este sentido, véase las críticas del clásico economista Olson, M. (1982). *Auge y decadencia de las naciones*. Ariel, Barcelona.

10. Lenoir, R. (1974). Les exclus: Un français sur dix, Seouil, París, p.22.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

El término exclusión social se consolida institucionalmente en los años noventa[11], cuando varios Estados europeos adoptan políticas específicas para favorecer la inserción laboral de colectivos vulnerables, impulsando marcos normativos y estructuras especializadas. En este contexto, Francia e Italia se convierten en referentes, cuyas experiencias se analizan por su relevancia y contraste en los modelos de inserción.

2.1. Francia: *structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)*

En Francia, la inclusión social se impulsa principalmente desde la sociedad civil, a través de asociaciones y entidades con marcos jurídicos flexibles que ofrecen empleo a personas en riesgo de exclusión. Su origen se remonta al movimiento *Emmaüs*[12], en castellano Emaús, fundada en 1949 por el sacerdote Abbé Pierre, como respuesta solidaria a la pobreza extrema tras la Segunda Guerra Mundial. Las primeras iniciativas surgieron en el ámbito privado, vinculadas a organizaciones caritativas y religiosas. Estas primeras experiencias positivas, unidas al malestar general que hemos descrito en los años setenta, provocó que en Francia se apostase por la "institucionalización de la lucha contra la pobreza y exclusión social". Situación que desencadenó la promulgación el 19 de noviembre de 1974 de la Loi 74-955 de *Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale* (CHRS)[13], que podemos traducir al castellano como centros de alojamiento y readaptación social. Los CHRS eran, principalmente, asociaciones o fundaciones que ofrecían alojamiento y alimentación a cambio de la participación de los beneficiarios en diversas tareas del centro, como, por ejemplo, jardinería, limpieza o costura. Esta contraprestación se exigía no como una vía de acceso directo al mercado laboral, sino como una forma de contribuir a la comunidad que les acogía[14]. Con el paso de los años, los trabajadores sociales advirtieron que las labores realizadas en los CHRS podían profesionalizarse, este cambio permitiría convertir dichas acti-

11. En En Europa, el Tratado de Ámsterdam (1997) introdujo por primera vez el término exclusión social en un texto jurídico. A nivel global, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la ONU (1995) marcó un hito al consensuar tres objetivos fundamentales: erradicar la pobreza, promover el empleo pleno y fomentar la inclusión social.

12. Véase https://emmaus-france.org/qui-sommes-nous/histoire/

13. Brégeon, P. (2008). *Histoire du réseau de l'insertion par l'activité économique: À quoi servent les professionnels de l'insertion? Les éditions L'Harmattan.* Disponible:
https://hal.science/hal-00390394/file/HISOIRE_DU_RESEAU_DE_L_INSERTION_PAR_L_ACTIVITE_ECONOMIQUE_.pdf.

14. Estas estructuras, orientadas a la corresponsabilidad y la rehabilitación social, representan una de las primeras formas institucionalizadas de inclusión a través de la economía, tal como se examina Urteaga, E. (2009). *La política de inserción por la economía en Francia. Acciones e Investigaciones Sociales*, 27, pp. 195-216.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

vidades en estructuras de inserción independientes, con capacidad para desarrollar actividades empresariales supervisadas por trabajadores sociales y que fue el antecedente directo de las EI al crear organismos cuyo objetivo específico era la defensa e inserción de las personas por medio del trabajo[15].

La *Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, marcó un hito importante en la política social francesa, estableciendo un marco integral para abordar las diversas formas de exclusión social que se consideraba una prioridad para todas las políticas públicas de la nación. Esta norma reformó de nuevo el Código de Trabajo francés en varios puntos. De un lado, establece que para facilitar la integración de las personas que tuvieran dificultades de acceso al empleo, el Estado podrá celebrar convenios que den derecho al beneficio de los contratos de trabajo denominados *contrats emploi-solidarité* con las entidades locales, otras personas jurídicas de derecho público, organizaciones de derecho privado sin ánimo de lucro y personas jurídicas encargadas de la gestión de un servicio público. De otro, las diversas organizaciones específicas para facilitar el empleo a poblaciones en riesgo de exclusión social se agruparon bajo el término *de insertion par l'activité économique (IAE)* que se convirtió en un capítulo específico del Código de Trabajo que, con algunos cambios, sigue vigente[16]. El permitir que las "personas desempleadas, con dificultades sociales y profesionales particulares se puedan beneficiar de contratos de trabajo con el fin de facilitar su integración social y profesional" es el objeto de la integración a través de la actividad económica (preámbulo). Además, la regulación también proporcionó el marco legal para el sector de manera que confirmaba varios de los modelos de inserción laboral de personas que se enfrentan con dificultades para acceder al empleo que se agrupan bajo el nombre de *structures d'insertion par l'activité économique* (SIAE)[17] y que en la actualidad son las siguientes: *les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les associations*

15. Brégeon, P. (2008). *Histoire du réseau de l'insertion par l'activité économique*… op.cit. También, Gianfaldoni, P., & Rostaing, F. (2010). *L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique: entre politique publique et gouvernance. Politiques et Management Public*, 27(1). DOI: https://doi.org/10.4000/pmp.2178.

16. Capítulo II (arts. L5132-1 a L5132-17, del Título III (Ayudas a la inserción, al acceso y a la vuelta al empleo) del Libro I (Mecanismos a favor del empleo) de la Parte V (Empleo).

17. En Francia, las SIAE se sitúan en la intersección de la acción social y las políticas de empleo; son "organizaciones cuyo principal objetivo es ayudar a los desempleados poco cualificados, que corren el riesgo de quedar excluidos definitivamente del mercado laboral, e integrar a estas personas en el trabajo y en la sociedad a través de una actividad productiva". Gianfaldoni, P. & Rostaing, F. (2010). L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique: entre politique publique et gouvernance. *Politiques et Management Public*, 27(1). 144-165. DOI: 10.4000/pmp.2178.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

intermédiaires (ACI) y les ateliers et chantiers d'insertion (art. L 5132-4 Code Travail)[18]. En estas, la contratación de personas elegibles para un itinerario de inserción a través de una actividad económica da derecho a una ayuda financiera por parte del Estado para las SIAE.

Las EI[19] son entidades debidamente registradas con cualquier forma jurídica (sociedad cooperativa de interés colectivo, asociaciones sin ánimo de lucro o sociedades comerciales - SARL, SAS o SA) que suscriben el pertinente convenio con el Estado. Son unidades productivas que realizan actividad económica ofreciendo bienes y servicios en el mercado. Aunque, a su vez, a diferencia de las empresas ordinarias, estas van a celebrar contratos de inserción de duración determinada (en principio, de 4 meses hasta 2 años de duración) con personas desempleadas con dificultades para encontrar empleo brindándoles acompañamiento y formación para facilitar su reintegración en el mercado laboral.

Por su parte, las ETTI[20] actúan como figuras intermediarias, contratando a personas y asignándolas temporalmente a otras empresas ordinarias, con el objetivo de proporcionarles experiencia laboral y mejorar su empleabilidad. Ambas figuras comparten el objetivo de facilitar la transición al empleo ordinario mediante la adquisición de experiencia laboral. Sin embargo, las EI desarrollan actividad económica propia y emplean directamente a personas con dificultades, mientras que las ETTI actúan como agencias que colocan temporalmente a estas personas en otras empresas, enfocándose en quienes ya cuentan con cierta autonomía laboral. También encontramos las ACI[21], que son asociaciones sin ánimo de lucro autorizadas por el Estado, cuyo objetivo es contratar a personas desempleadas con el fin de facilitar su inserción profesional poniéndolas a disposición de particulares, empresas, administraciones o asociaciones para trabajos esporádicos o a tiempo parcial a cambio de un pago o remuneración que recibe el trabajador. Estas, reciben bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social y en el acompañamiento laboral, y son consideradas la principal

18. En este sentido, véase Semenowicz, P. (2018). Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique: à la recherche du meilleur compromis. Formation Emploi, 141, pp. 175-192.
DOI: https://doi.org/10.4000/formationemploi.5327.

19. Reguladas en los arts. L5132-5 y s. Code Travail y desarrollas originalmente por el Decreto n°99-107 de 18 de febrero de 1999 relativo a las empresas de inserción que fue derogado en 2008.

20. Reguladas en los arts. *L5132-6 y s. Code Travail.*

21. Reguladas en los arts. *L5132-7 a L5132-14-1 Code Travail, tienen su origen en la Loi n°87-39 du 27 de Janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social.*

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

actividad de inserción en Francia[22], aunque jurídicamente para nuestro estudio no nos resultan tan interesantes. Por último, encontramos los talleres y proyectos de inserción[23], son estructuras no lucrativas, normalmente gestionadas por asociaciones o entidades locales, que combinan formación y trabajo en proyectos de utilidad social o comunitaria y está destinado a trabajadores con grandes dificultades de empleabilidad a los que se le ofrece apoyo social y formación básica. Además, desde el año 2018 existe una quinta categoría de estructura de SIAE, la empresa de inserción a través del trabajo autónomo (EITI) creada por la *LOI n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.* En su artículo 83 vemos que nació como un programa experimental con una duración temporal de tres años, en el que personas beneficiarias de trabajar en una SIAE pudieran ejercer en nombre propio una actividad profesional acompañados en todo momento por EITI, que, entre otros aspectos, les facilita clientes. Además, esta figura se regula por *el Décret n° 2018 - 1198 du 20 décembre 2018 relatif à l'expérimentation de l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant,* cuya transitoriedad se ha ampliado recientemente por cinco años más[24], así como sus condiciones o criterios de elegibilidad de estos itinerarios[25].

Volviendo ahora al modelo de las SIAE, que ya hemos indicado que es referente en la economía solidaria dirigida a la integración laboral, cabe destacar que experimentó un importante impulso con la promulgación de la *Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire* (en adelante LESS). De esta manera las empresas de la economía social y solidaria (en adelante ESS) son asociaciones, mutuas, cooperativas, o sociedades (art. 1 LESS) cuyo objeto social es de utilidad social, referido al apoyo de personas en situación de fragilidad económica o social,

22. En 2023 existían 45.000 ACI en Francia, representando un 48,65% de SIAE. En este sentido Chikhi, S. (2023). L'insertion par l'activité économique en 2022. Dares Résultats, 73, diciembre.

23. Reguladas en los arts. *L5132-15 a L5132-15-1-1 Code Travail.*

24. Estas modificaciones son introducidas por el *Décret n° 2024-1239 du 30 décembre 2024 modifiant le décret n° 2018-1198 du 20 décembre 2018 relatif à l'expérimentation de l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant.*

25. También de manera reciente se establecen a través del *Arrêté du 2 janvier 2025 portant cahier des charges relatif à l'expérimentation de l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant* (Decreto de 2 de enero de 2025 por el que se establece el pliego de condiciones para la experimentación de la ampliación de las formas de inserción mediante la actividad económica al trabajo autónomo). Entre las que se incluyen el apoyo para superar las dificultades sociales, el fortalecimiento de las competencias para poder desarrollar una actividad económica de manera autónoma o el acceso a clientes.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

lucha contra la exclusión, desarrollo sostenible, entre otras (art. 2. LESS)[26], y que cumplen con tres condiciones, que aparte de la utilidad social, se refieren a la gobernanza democrática, a la gestión económica con la reinversión de los beneficios y la constitución de reservas obligatorias[27].

A partir de esta Ley, en lo que a nosotros nos concierne en general de las SIAE y en particular de las EI, cabe destacar que las EI que tengan forma de asociación automáticamente van a estar consideradas ESS. Mientras que, aquellas EI con forma de sociedades tendrán que cumplir con los requisitos generales que acabamos de exponer (principalmente gobernanza participativa, dedicarse a un proyecto de utilidad social y limitar su distribución de beneficios), y específicos exigidos a esta forma social si quieren ser consideradas ESS (al ser sociedades tendrán alguna limitación extra en la distribución de beneficios, constitución de reservas, entre otros aspectos)[28].

A modo de conclusión, en Francia, en 2023 existían 184.900 SIAE, de las cuales 18.400, es decir, un 10 % del total, eran EI. Además, en 2022, se estimaba que el 59,5 % de los puestos de trabajo en la ESS (de un total de 2,6 millones de empleos registrados en este sector) estaban dedicados a la acción social, dentro de la cual se incluyen las empresas de inserción[29]. El modelo de EI, SIAE y ESS en Francia, caracterizado por la diversidad de instrumentos que lo conforman y la flexibilidad en sus formas jurídicas, demuestra ser un sistema consolidado y de referencia en el panorama internacional.

26. El artículo 2 de la LESS define que las empresas con utilidad social son aquellas cuyo objeto cumple principalmente una de cinco condiciones: 1) apoyar a personas en situación de fragilidad económica, social o personal, incluyendo necesidades sociales o médicas; 2) preservar y fortalecer el vínculo social y la cohesión territorial; 3) fomentar la educación para la ciudadanía y la participación comunitaria; 4) contribuir al desarrollo sostenible, transición energética, cultura o solidaridad internacional, siempre que impacten positivamente en públicos vulnerables o en la cohesión territorial; y 5) preservar y valorar monumentos históricos y espacios protegidos.

27. Según el artículo 1 de la LESS, la ESS agrupa personas jurídicas privadas que cumplen estas condiciones: no buscan repartir beneficios como fin principal, tienen gobernanza democrática con participación amplia de socios y empleados, y gestionan sus beneficios reinvirtiéndolos en la actividad, con reservas obligatorias no distribuibles.

28. Las sociedades comerciales deben destinar al menos el 50 % de sus beneficios a reinversión o reservas obligatorias irrepartibles (art. 1.1.3 LESS), reservar un mínimo del 20 % del beneficio y comprometerse estatutariamente a una actividad de utilidad social (art. 1.2.2 LESS), y registrarse como ESS en el registro de comercio y sociedades (art. 1.3 LESS). Además, han de completarse con precisiones estatutarias impuestas en *Décret n° 2015-858 du 13 juillet 2015 relatif aux statuts des sociétés commerciales ayant la qualité d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.* Sobre esto, con un tono crítico véase Chesné, Y. (2016). Le modèle des entreprises d'insertion: L'exemple de la France. Études & Dossiers, 9, 11-77.

29. Los datos consultados en marzo de 2025 son los últimos publicados por el Ministère du Travail en su página web: https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/linsertion-par-lactivite-economique-en-2023.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

1.2. Italia: *cooperative sociali Tipo B*

En Italia las iniciativas de integración social surgieron en los años setenta del siglo pasado por la iniciativa voluntaria de ciudadanos que, ante la grave crisis económica que se vivía recurrieron a la fórmula cooperativa para emprender actividades económicas con un propósito social, lo que fue el origen de las cooperativas sociales[30]. Años después se promulgó en este país la primera ley de cooperativas sociales del mundo que aún sigue vigente, la *Legge 8 novembre 1991, n. 381 Disciplina delle cooperative social*. Tal como dispone esta norma, las cooperativas sociales: "tienen como finalidad perseguir el interés general de la comunidad en la promoción humana y la integración social de los ciudadanos a través de: a) la gestión de los servicios sociales, sanitarios y educativos; b) la realización de diversas actividades -agrícolas, industriales, comerciales o de servicios- destinadas a la inserción laboral de personas desfavorecidas" (art. 1). A las cooperativas sociales que se enmarcan en la letra a) del anterior precepto se las conoce como cooperativas Tipo A y las que se enmarcan en la letra b) se les llama Tipo B. Estas segundas, al estar enfocadas en actividades económicas para la inserción laboral de personas desfavorecidas, son las que nos interesan a efectos de este estudio, habiendo casi una equiparación en Italia entre los términos EI y cooperativas sociales Tipo B[31], que podemos denominar de manera genérica como cooperativas de inserción. En 2024, existían aproximadamente 17.630 cooperativas sociales registradas y de ellas, un 27 % eran cooperativas de Tipo B, lo que equivale a unas 4.760 cooperativas[32], lo que es una cifra muy alta comparada con el número de empresas de inserción de otros ordenamientos.

Sin entrar en gran detalle sobre su régimen legal, cabe indicar que, en esta clase de cooperativas, las personas desfavorecidas "deben constituir al menos el 30% de los trabajadores de la cooperativa y, de forma compatible con su condición subjetiva,

30. Como señalan Borzaga, C., Lepri, S., Zandonai, F., Marocchi, G., Maiello, M. & Sgaramella, N. (1997). *La società civile in Italia e le sue istituzioni 2: Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia.* Torino: Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli. ISBN 88-7860-147-0, el origen de las cooperativas sociales se vincula a centros de ocupación promovidos por entidades civiles y religiosas, donde se integró laboralmente a personas con problemas mentales y sociales en situación de exclusión. Un caso emblemático es el hospital psiquiátrico de Trieste, donde en 1972 Franco Basaglia transformó las "terapias del trabajo" (trabajo sin derechos ni remuneración) en la Cooperativa Lavoratori Uniti (CLU), considerada la primera cooperativa social europea.

31. En este sentido, Fici, A. (2023). Third sector organizations in a European and comparative legal perspective. En A. Fici (Ed.), *The law of third sector organizations in Europe.* Springer, Suiza.

32. Según los datos aportados por Marocchi, G. (2024). *Le dimensioni della cooperazione sociale: numeri, evoluzioni e articolazioni del fenomeno. Impresa Sociale,* 4(2024). ISSN 2282-1694. Además, también indica que, de los 507.556 trabajadores en inserción existentes en Italia, el 99% estaban empleados en cooperativas sociales.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

ser socios de la propia cooperativa" (art. 4.2); que los "organismos públicos y las sociedades públicas podrán celebrar convenios con estas cooperativas cuando estén debidamente registradas incluso por encima de los límites legales de la contratación pública, cuando tales convenios tengan por objeto la creación de oportunidades de empleo para las personas desfavorecidas" (art. 5); y la ley contiene una serie de medidas fiscales para beneficiar a este tipo de entidades (art. 7). A diferencia de lo que ocurre en la legislación española, no se impone a estas cooperativas la participación mayoritaria en el capital social de una entidad sin ánimo de lucro, sino simplemente se establece: "podrán ser admitidos como socios de cooperativas sociales las personas jurídicas públicas o privadas cuyos estatutos prevean la financiación y desarrollo de las actividades de dichas cooperativas" (art. 11). En lo que si hay semejanza con España es que se delegan en las regiones el desarrollo de los registros de cooperativas sociales y se las habilita para dictar normas regionales para promover, apoyar y desarrollar las cooperativas sociales, como ha ocurrido en alguna de ellas (Lombardia[33], Lazio[34], Sicilia[35], Cerdeña[36], etc.), en las que se crean los registros regionales de las cooperativas sociales y se incentiva su desarrollo, por ejemplo, con la reserva de contratos públicos y la cesión de servicios a este tipo de entidades.

Aunque la mayoría de las actividades de inserción en Italia las realizan las cooperativas sociales Tipo B, también pueden desempeñar esta función otras entidades. Por un lado, las empresas sociales no constituidas como cooperativas sociales, siempre que contemplen en sus estatutos la inserción laboral o contraten un porcentaje significativo de personas en riesgo de exclusión. Por otro, también pueden hacerlo entidades del Tercer Sector que, sin ser empresas sociales ni cooperativas sociales, desarrollen servicios destinados a la inserción laboral de estos trabajadores.

Las empresas sociales se regulan en Italia en el Decreto Legislativo 112/2017 de *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale*, que deroga la norma anterior de 2006[37], que las define como aquellas "entidades privadas que realicen con carácter estable y principal una actividad empresarial de interés general, sin ánimo de lucro y con fines cívicos, solidarios y de utilidad social, adoptando métodos de

33. *Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso* (Ley regional 1/2008), en concreto arts. 26-29, donde entre otros aspectos se crea el Registro regional de cooperativas sociales de Lombardía, que es desarrollado por *Regolamento Albo regionale delle cooperative sociali, consorzi e organismi analoghi* (Ley regional 1/2015).

34. *Nuove disposizioni in materia di cooperazione sociale* (Ley regional 18/2024).

35. *Disciplina delle cooperative sociali* (Ley regional 381/1991).

36. *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale* (Ley regional 16/1997).

37. *Disciplina dell'impresa sociale a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118* (Decreto legislativo 155/2006).

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

gestión responsables y transparentes y fomentando la más amplia implicación de los trabajadores, usuarios y demás sujetos interesados" (art. 1). Entre el extenso elenco de actividades empresariales de interés general que recoge esta norma, se menciona expresamente a "los servicios destinados a la inserción o reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores y personas a que se refiere el apartado 4" (art. 2.1.p). Pero es que, además, según establece dicho apartado, se "considera que una entidad realiza actividades de interés general, con independencia de su finalidad, cuando empleen para la consecución de fines cívicos, solidarios y de utilidad social a trabajadores gravemente desfavorecidos, personas desfavorecidas o discapacitadas, personas sin hogar y personas beneficiarias de protección internacional debidamente acreditados" (art. 2.4), siempre que el porcentaje de este tipo de trabajadores no sea inferior al 30% del total (art. 5). Además de las cooperativas sociales Tipo B, existen empresas sociales con otras formas jurídicas (sociedades mercantiles, asociaciones o fundaciones) que insertan personas en riesgo de exclusión o las contratan con este fin. Estas empresas sociales pueden acceder a los beneficios fiscales y apoyos económicos previstos en la ley (art. 18), los cuales también aplican a las cooperativas sociales, que "adquieren automáticamente la calificación de empresas sociales" (art. 1.4). Una novedad importante en la nueva regulación italiana es que las sociedades, incluidas las cooperativas, pueden distribuir hasta el 50% de sus beneficios y excedentes anuales, mientras que entidades como asociaciones o fundaciones deben ser estrictamente no lucrativas (arts. 3.1 y 3).[38].

Y, a su vez, tanto las empresas sociales como las cooperativas sociales, son incluidas en el catálogo de entidades del Tercer Sector que regula el *Codice del Terzo settore* (Decreto Legislativo 117/2017), a las que se añaden otras entidades no lucrativas[39] que "desarrollen actividades de interés general para la consecución, sin ánimo de lucro, de fines cívicos, solidarios y de utilidad social" (art. 5.1). Entre las actividades de interés general que contempla el Codice se incluyen expresamente "los servicios para la inserción o reinserción laboral de trabajadores gravemente desfavorecidos,

38. De manera crítica, véase, Fici, A. (2020). La empresa social italiana después de la reforma del tercer sector. *CIRIEC-España, Revista jurídica De economía Social y Cooperativa*, (36), 177–193.
DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.1710 , p. 191, resalta la importancia de esta novedad, justificada para promover la inversión de capital en las empresas sociales.

39. Art. 4.1: "Son entidades del Tercer Sector las organizaciones de voluntariado, las asociaciones de promoción social, las organizaciones filantrópicas, las empresas sociales, incluidas las cooperativas sociales, las redes asociativas, las sociedades de socorros mutuos, las asociaciones, reconocidas o no, las fundaciones y otras entidades privadas distintas de las empresas constituidas para la realización de fines no lucrativos, cívicos, solidarios y de utilidad social mediante la realización, exclusiva o principal, de una o varias actividades de interés general en forma de acción voluntaria o de aportación gratuita de dinero, bienes o servicios, o de mutualidad o de producción o intercambio de bienes o servicios, e inscritas en el registro único nacional del Tercer Sector".

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

personas discapacitadas, sin hogar o beneficiarias de protección internacional" (art. 2.4, Decreto Legislativo 112/2017, que regula la empresa social).

Por último, cabe señalar que recientemente se ha promulgado en Italia el Decreto - *Legge 4 maggio 2023, n. 48*, convertido con modificaciones en la *Legge 3 luglio 2023, n. 85 (in G.U. 03/07/2023, n. 153) - Legge recante misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro,* que contiene diversas medidas para fomentar la inclusión social y el acceso al empleo, especialmente para grupos vulnerables y en riesgo de exclusión. Entre estas medidas, está el *Assegno di inclusión* (ADI) que es "una medida de apoyo económico y de inclusión social y profesional, condicionada a la comprobación de recursos y la adhesión a un itinerario personalizado de activación e inclusión sociolaboral" (art.1.2)[40]. Así como el *Supporto per la Formazione e il Lavoro*, que financia programas capacitación y formación (art.12)[41], e incentivos para la contratación de beneficiarios de estas ayudas, jóvenes NEET y personas con discapacidad (art.10)[42]. Además, la ley amplía el *Fondo Nuove Competenze* para la actualización profesional (art.19) y reduce la carga contributiva para trabajadores con salarios bajos (art.39). Para concluir este apartado, aunque ya hemos precisado que en 2022 se estimaba que el 99 % de los 507.556 trabajadores en inserción pertenecían a una cooperativa de inserción, en el futuro será interesante analizar si con la introducción del *Assegno di Inclusione*, así como el resto de las iniciativas comentadas, se propicia un aumento en el número de entidades de inserción distintas a las cooperativas sociales. No obstante, dado que esta medida entró en vigor en enero de 2024, será necesario esperar para disponer de datos concretos sobre su impacto.

40. El ADI es un subsidio para familias vulnerables con menores, discapacitados, mayores de 60 o en grave desventaja social (art. 1). Requiere un ISEE bajo 9.360 euros (art. 2.b.1) y se concede hasta 18 meses, renovable por 12 meses tras 1 mes de pausa (art. 3.2). La ayuda básica es 500 euros mensuales (art. 3.5), aumentable según familia o alquiler registrado (art. 3.1). A diferencia del *Reddito di Cittadinanza*, ahora derogado, el ADI exige inscripción en centros de empleo y aceptar ofertas laborales justificadas.

41. El artículo 12 establece un subsidio para quienes no califican para el ADI, pero tienen entre 18 y 67 años y un ISEE familiar ≤ 6.000 euros anuales. Este beneficio facilita la participación en proyectos de formación, cualificación, orientación laboral y políticas activas de empleo.

42. En el art. 10 se desarrollan distintos incentivos para la contratación de beneficiarios del *Assegno di Inclusione* según el tipo de contrato y el tipo de empresa que los contrate. Por ejemplo, en empresas ordinarias existe una exoneración del 100% de las cotizaciones sociales (hasta 8.000 €/año) para contratos indefinidos o de aprendizaje, y del 50% (hasta 4.000 €/año) para contratos temporales o estacionales, ambos por hasta 12 meses. Mientras que en Empresas sociales y entidades del Tercer Sector que contraten personas con discapacidad reciben hasta el 80% del incentivo. Además, las agencias de empleo obtienen un 30% del incentivo anual por cada colocación, y quienes inicien actividad como autónomos o como cooperativas reciben un pago único equivalente a 6 meses del AdI (hasta 500 €/mes).

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

3. El marco legal de las empresas de inserción en España y la proyectada reforma en el ámbito estatal

Hace algo más de quince años se promulgó la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por la que se regula el régimen jurídico de las empresas de inserción en España (en adelante, LEI)[43], con el objetivo de "establecer a nivel nacional un marco legal para las empresas de inserción" (Exposición de Motivos, con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral"[44]. Como señala su artículo primero, la LEI tiene por objeto "regular el régimen jurídico de las empresas de inserción y establecer un marco que promueva la inserción laboral de personas en situación de exclusión social a través de este tipo de empresas".

La EI se define en la LEI como "aquella sociedad mercantil o sociedad cooperativa legalmente constituida que, debidamente calificada por los organismos autonómicos competentes en la materia, realice cualquier actividad económica de producción de bienes y servicios, cuyo objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social, como tránsito al empleo ordinario" (art. 4). De esta definición deducimos que la EI no es un tipo societario independiente porque no constituye una forma social autónoma, sino que es una calificación jurídico-administrativa que reciben las sociedades mercantiles (sociedades de responsabilidad limitada fundamentalmente) y las sociedades cooperativas que cumplen una serie de requisitos legales. En particular, son los siguientes previstos en el artículo 5 LEI: a) "estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras"; b) "encontrarse inscritas en el Registro correspondiente a su forma jurídica, así como en el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma"; c) "mantener en cómputo anual, desde su calificación, un porcentaje de trabajadores en proceso de inserción" ; d) "no realizar actividades económicas distintas a las de su objeto social"; e) "aplicar, al menos, el ochenta por ciento de los resultados o excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción"; f) "presentar anualmente un Balance Social de la actividad de la empresa"; y g) y "contar con los

43. Ampliamente demandada por el sector, como ponen de manifiesto, entre otros, García Maynar, A. & Esteve Arnal, M. (2007). Las empresas de inserción en España: normativa y características. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (59):157; y Garrido Pérez, E. (2009). Empresas de inserción: cuestiones competenciales Estado / Comunidades Autónomas. Temas Laborales (100), Vol. I: 274.

44. Véase, un estudio del régimen jurídico de las EI en España, al que remito para el detalle: Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción: Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* (146[1]), 1-24.
https://dx.doi.org/10.5209/REVE.95354

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

medios necesarios para cumplir con los compromisos derivados de los itinerarios de inserción sociolaboral"[45]. Además de la LEI, las EI están sujetas a diecisiete normativas autonómicas recopiladas en la *Tabla 1.*

Tabla 1.
Normativa autonómica actual de las EI

Territorio	**Normativa**
Cataluña	Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaborales en Cataluña.
Comunidad de Madrid	Decreto 32/2003, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid.
	Orden 2580/2003, de 6 de junio, del Consejero de Trabajo, por la que se regula la organización y funcionamiento del Registro Administrativo de Empresas de Promoción e Inserción Laboral por la Comunidad de Madrid.
La Rioja	Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral (Capítulo IV).
	Decreto 2/2006, de 13 de enero, por el que se crea el Registro de Empresas de Inserción Sociolaborales de La Rioja y regula los requisitos de cualificación e inscripción en dicho Registro.
Islas Baleares	Decreto 60/2003, de 13 de junio, por el que se regula la calificación de las iniciativas empresariales de inserción y se crea el Registro de Iniciativas Empresariales de Inserción de las Illes Balears.
C. Valenciana	Ley 1/2007, de 5 de febrero, de la Generalitat, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la C. Valenciana.
	Decreto 81/2009, de 12 de junio, del Consell, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción en la C. Valenciana.
Castilla y León	Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y se crea su registro administrativo.
P. de Asturias	Resolución de 22 de diciembre de 2008, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se establece el Registro de Empresas de Inserción del Principado de Asturias.
Aragón	Decreto 128/2009, de 21 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se regula el régimen de las empresas de inserción y el procedimiento para su calificación y registro en la Comunidad Autónoma de Aragón.

45. En un trabajo anterior realicé un estudio del régimen jurídico de las EI en España, al que remito para el detalle: Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción: Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* (146[1]), 1-24. https://dx.doi.org/10.5209/REVE.95354.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Territorio	Normativa
Islas Canarias	Decreto 137/2009, de 20 de octubre, por el que se regula la cualificación de las empresas de inserción, el procedimiento de acceso a ellas y el Registro de Sociedades de Inserción de las Islas Canarias.
Extremadura	Decreto 78/2010, de 18 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción laboral y la creación del Registro de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Andalucía	Decreto 193/2010, de 20 de abril, por el que se regula la calificación y se crea el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía.
Castilla-La Mancha	Decreto 22/2010, de 20 de abril, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación de empresas de inserción y se crea el registro administrativo de estas empresas.
Cantabria	Decreto 14/2013, de 11 de abril, por el que se crea y regula el Registro de Empresas de Inserción de Cantabria.
Galicia	Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.
	Decreto 178/2022, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la calificación de las empresas de inserción de Galicia y su registro administrativo.
Región de Murcia	Decreto 109 /2016, de 5 de octubre, por el que se crea y regula el Registro Administrativo de Empresas de Inserción de la Región de Murcia (REIN) y se dictan normas sobre el procedimiento de calificación de empresa de inserción laboral.
C. F. de Navarra	Decreto Foral 94/2016, de 26 de octubre, por el que se regula el régimen de calificación, registro y ayudas de las empresas de inserción sociolaboral de navarra.
País Vasco	Decreto 162/2023, de 31 de octubre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque según la STC 228/2012[46] dichas normativas debían limitarse a facilitar el ejercicio de las competencias de ejecución de la LEI, especialmente en lo relativo a su calificación y registro, no todas las CC.AA. lo hicieron, lo que ha generado diferencias significativas en la regulación de las EI según donde se encuentren[47].

46. Este recurso, presentado por la Generalitat Valenciana contra la LEI por supuesta extralimitación competencial, fue resuelto mayoritariamente a favor de su constitucionalidad. Solo se anulan algunas disposiciones transitorias, reafirmando que las competencias autonómicas tienen un carácter principalmente ejecutivo.

47. Por señalar algunos ejemplos, la Ley 27/2002 de Cataluña (LEICAT), regula de manera diferente a la LEI los porcentajes máximos y mínimos de trabajadores en inserción (art. 4.1.c) o la Ley 1/2007 de la Generalitat Valenciana por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunidad Valenciana (LEICV), establece la prohibición del reparto de beneficios y que el 100% de los excedentes

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Esta situación refleja una clara tensión entre la legislación estatal y la autonómica en cuanto a la definición de los requisitos y limitaciones aplicables a estas entidades. La falta de armonización, sumada a la aparición de nuevos factores de desigualdad que incrementan el riesgo de exclusión social, llevó al Gobierno a incluir en el Plan Anual Normativo 2022 una reforma parcial de la LEI para la "actualización del marco de contenidos mínimos comunes del Estado". En el mismo plan normativo se incluía también una modificación parcial de la Ley 27/1999 de Cooperativas, lo que junto a la conveniencia de reformar la Ley 5/2011 de Economía Social, hizo que el Gobierno decidiera promover la reforma de estas tres leyes de manera conjunta a través de la llamada Ley Integral de impulso de la Economía Social con el objetivo de abordar una actualización integral y coherente del marco normativo de la economía social, junto al hecho de que una tramitación separada podría demorar la entrada en vigor de cada una de las normas, y mermar la efectividad de la reforma. A instancia del Ministerio de Trabajo y de la Economía Social, el 11 de abril de 2023 se aprobó por el Consejo de Ministros el Anteproyecto de la Ley Integral de impulso de la Economía Social (ALIIES), que no tuvo mayor recorrido por la disolución de las cortes en mayo de ese año y la convocatoria de elecciones generales. Aproximadamente un año y medio después, el 8 de octubre de 2024 el Consejo de Ministros volvió a aprobar el anteproyecto, que era muy similar al texto anterior[48], y el 18 de octubre se publicó en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el texto del Proyecto de Ley Integral de Impulso de la Economía Social (en adelante, PLIIES) para su aprobación por parte de la Comisión de Trabajo, Economía Social, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso de los Diputados[49].

Entre las modificaciones de la LEI que se plantean en el PLIIES se encuentra la revisión de los perfiles de las personas contratadas (art. 2), los requisitos de las EP (se añaden expresamente a las entidades de la economía social cuyo objeto o finalidad estatutaria persiga la inserción sociolaboral y promueva la constitución de empresas de inserción, así como una nueva exigencia de acreditar una experiencia mínima de intervención en el ámbito de la vulnerabilidad y/o exclusión de un año –art. 6–) y de las EI propiamente dichas (se menciona expresamente a las sociedades laborales

disponibles obtenidos en cada ejercicio se debe reinvertir en la entidad (art. 3.2.h), lo que choca con el límite del 80% que fija la LEI.

48. Las diferencias entre el ALIIES de 2023 y el de 2024 son mínimas y se limitan esencialmente a la subsanación de errores materiales, tales como errores ortográficos, numéricos, o modificaciones destinadas a simplificar expresiones empleadas en el texto. No obstante, el art. 12 del último, introduce una novedad de obligación adicional en materia de representación legal de los trabajadores.

49. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-36-1.PDF.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

entre las entidades que pueden ser calificadas como EI –art.4–; la reinversión del 95% de los resultados excedentes –art.5.e–, en lugar del mínimo de 80% actual) y duración de los itinerarios –art.15.4–, que se pueden reducir en ciertos casos a seis meses.[50] Cabe señalar que, pese a que la propuesta del PLIIES declara la intención de homogeneizar aspectos en la LEI y en las CC.AA., en la práctica, la unificación no será posible, ya que el proyecto legislativo no se orienta realmente a ese fin[51].

4. La necesaria concurrencia de una entidad promotora para obtener la calificación de empresa de inserción

Una vez esbozado el régimen jurídico de las EI en España, a continuación, nos centraremos en la peculiar estructura jurídica-asociativa que se exige para obtener la calificación de EI. Tanto en la LEI como en todas las normas autonómicas sobre EIs (salvo en algunos supuestos excepcionales), es necesaria la coexistencia de dos entidades jurídicas: de un lado, una EP sin ánimo de lucro; y, de otra, una sociedad, que es la EI propiamente dicha y que debe estar participada mayoritariamente en el capital social por la EP[52]. La EP asume normalmente la responsabilidad integral del proyecto, estableciendo la infraestructura empresarial necesaria y gestiona, supervisa e, incluso, instrumentaliza una o varias EI[53]. La presencia de dos fórmulas asociativas para que exista una EI puede presentar ventajas para grandes proyectos de inserción, pero también implica costes y complicaciones adicionales. Esto limita la viabilidad de iniciativas más modestas para la inserción laboral de personas en riesgo de ex-

50. Para una comparativa del PLIIES y la LEI véase Rojo Torrecilla, E. (2024). La nueva regulación de las empresas de inserción en el Proyecto de Ley integral de impulso de la economía social: Texto comparado con la normativa vigente. En El nuevo y cambiante mundo del trabajo: Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales (entrada del 23 de octubre de 2024). Disponible en: http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/10/la-nueva-regulacion-de-las-empresas-de.html.

51. Sobre las diferencias de la regulación de la LEI y de las distintas normas autonómicas: Montiel Vargas, A. (2024). Las empresas de inserción: Análisis…op. cit., passim.

52. Como se ha dicho, las EI como estructuras corporativas tienen sus rasgos atenuados dado que su poder societario permanece de forma permanente en manos de una clase específica de socios: las entidades promotoras. Cano López, A. (2011). En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción. *CIRIEC-España, Revista Jurídica* (22), 1-32: 28.

53. López-Aranguren, M. (2002). Las empresas de inserción en España: Un marco de aprendizaje para la inserción laboral. Consejo Económico y Social, Madrid.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

clusión y reduce el número de EIs en España en comparación con otros países de nuestro entorno, donde este requisito no existe[54].

Aunque en algunas proposiciones de leyes de regulación de las EI a nivel estatal ya se preveía este modelo[55], la primera norma que lo reguló fue el ya derogado Decreto 305/2000 del País Vasco de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción[56]. Esta previsión legal fue seguida, con ciertas variaciones, en cuanto a las formas jurídicas de las EI y al porcentaje de participación

54. Cano López, A. (2011). En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa …*op.cit.* p. 17, ha criticado este tipo de regulación defendiendo que debería haberse regulado *ex novo* un tipo societario específico. En nuestra opinión, más que regular un tipo social distinto, defendemos la calificación de las EI como subtipos sociales, fundamentalmente de sociedades de responsabilidad limitada o cooperativas, que cumplen una serie de requisitos.

55. En 1995 se presentaron dos proposiciones de ley para la regulación de las empresas de inserción muy cercanas en el tiempo y de grupos parlamentarios distintos y ambas mencionan a los promotores de este tipo de entidades. La primera fue la número 122/000120, presentada el 27 de septiembre de 1995 en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per-Catalunya, que en su exposición de motivos señalaba que "El esfuerzo de los grupos promotores y de afectados que se organizan para llevar a cabo proyectos y procesos de acogida, ocupación, rehabilitación e inserción social, laboral y de autoempleo, precisa este reconocimiento legal y este apoyo". La segunda fue la proposición de Ley, número 162/000238 presentada, el 26 de septiembre de 1995 por el Grupo Socialista, relativa a la regulación de las empresas de inserción. En esta, entre las motivaciones para que el Gobierno elaborase un proyecto de Ley que regulase las empresas cuyo objetivo es la inserción laboral y social de personas que padecen situaciones de dificultad y exclusión social, se señalaba que estos proyectos sociales "implican a la sociedad en la inserción, por medio tanto de los promotores de las empresas de inserción como de las personas y entidades que compran los bienes o servicios producidos por la empresa". Sin embargo, la necesaria presencia de una entidad promotora sin ánimo de lucro que participe en el capital social de la EI se recoge por primera vez en la proposición de Ley 22/000071 de Regulación de las empresas de inserción, presentada el 29 por presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) el 29 de agosto de 2000, meses antes de la promulgación del Decreto 305/2000 del País Vasco que fue en diciembre de ese mismo año. Según esta propuesta de ley, podían ser calificadas como empresas de inserción, "las sociedades mercantiles, las sociedades anónimas laborales y las sociedades cooperativas" (art. 3, 2.º), que tenían que estar promovidas y participadas, al menos en un 40%, por una o varias entidades promotoras" (art. 4.b) que debían ser "entidades o corporaciones de Derecho público, o entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de empresas de inserción".

56. El artículo 3.2 establecía que, para obtener la calificación de EI, esta debía adoptar la forma jurídica de "sociedad mercantil o de economía social, o en su caso, fundación o asociación" (letra a) y debiera "estar promovidas y participadas como mínimo en un 33%, por una o varias entidades promotoras" (letra f); y el artículo 5 establecía que las entidades promotoras tenía que ser "entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, contemplen la inserción social de personas desfavorecidas, cuando promuevan la constitución de empresas de inserción y participen en ellas en un 33% como mínimo y realicen, en su caso, la prestación de medidas de acompañamiento social".

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

de las EP en su capital social, en las distintas normas autonómicas que se fueron promulgando[57], hasta llegar en 2007 al articulado de la LEI.

Después de la promulgación de la LEI, todas las normas autonómicas posteriores sobre EI mantienen el mismo requisito de que las EI deben estar promovidas o participadas por una o varias entidades promotoras, aunque de nuevo algunas leyes contienen regulaciones diferentes con la ley estatal[58], algo que no debiera ocurrir en ejecución de la comentada STC 228/2012 que declara que las normas autonómicas sobre EI deben limitarse a la ejecución de la LEI, en particular en cuanto a la calificación y registro de este tipo de entidades.

5. Formas jurídico-societarias de las empresas de inserción propiamente dichas

Según establece la LEI y prácticamente todas las normas autonómicas sobre las EI, éstas deben tener la forma jurídica de "sociedad mercantil o sociedad cooperativa

57. Por poner algunos ejemplos, en Cataluña, la Ley 27/2002 de medidas legislativas para regular las empresas sociolaborales exigía que la EI tuvieran la forma de "sociedades mercantiles, sociedades laborales y cooperativas" (art. 3.2), que debían estar promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras, como mínimo en el 51% del capital social si la EI era una sociedad mercantil; si era una sociedad laboral, le sería de aplicación su regulación específica, y "en el caso de que la empresa de inserción sea una cooperativa que tenga legalmente reconocida la condición de iniciativa social, no es preciso que exista una entidad promotora" (art. 4.1.b). En la Comunidad de Madrid, el Decreto 32/2003, de 13 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad (en adelante, DEICM) establecía que las EI debían "adoptar la forma de sociedad mercantil, sociedad laboral, sociedad cooperativa, o cualquier otro tipo de organización societaria civil o mercantil" (art. 5.a) y "estar promovidas y participadas mayoritariamente por una o varias entidades promotoras " (art. 5.b), que tenían que ser "entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, contemplen la inserción social de personas desfavorecidas" y "participen en ellas en un 51%, como mínimo, o en un porcentaje inferior cuando existan varias entidades promotoras y la suma de todas ellas alcance dicho porcentaje".

58. Por ejemplo, tienen igual regulación que la LEI en este punto, entre otras normas autonómicas, el Decreto Foral de Navarra 94/2016, por el que se regula el régimen de calificación, registro y ayudas de las empresas de inserción sociolaboral (arts. 3.º y 4); el Decreto de la Comunidad Valenciana 81/2009, por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción (art. 4); o el Decreto 162/2023 del País Vasco (DEIPV) por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro. En cambio, difiere del régimen establecido en la LEI el Decreto de Andalucía 193/2010 (DEIAND), por el que se regula la calificación y se crea el Registro de EI en Andalucía, añade de manera original que la participación de aquélla en la EI cuando son sociedades laborales y sociedades cooperativas se fija en un 33% con las salvedades contempladas en las diferentes legislaciones que sean de aplicación (art. 4.d). También es diferente el régimen de la normativa catalana que sigue siendo la Ley 27/2002 de medidas legislativas para regular las empresas sociolaborales ya comentada y que en el caso de que la EI es una cooperativa de iniciativa social no se exige la existencia de una EP" (art. 4.1.b).

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

legalmente constituida" (art. 4)[59]. Aun cuando no se mencionase a las sociedades laborales expresamente en ese artículo concreto de la LEI, en la norma estatal se reconoce en varios momentos la posibilidad de que las EI sean sociedades de este tipo (exposición de motivos, artículo 5.a *in fine* y disposición adicional 2.ª), además de encajar en la categoría más amplia de sociedad mercantil ya que son un subtipo societario de las sociedades de capital (sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada en la que la mayoría del capital social lo ostentan trabajadores con una relación laboral por tiempo indefinido) y, por tanto, sociedades mercantiles por la forma (art. 1 Ley 44/2015 de Sociedades Laborales y Participadas y art. 2 LSC)[60]. En cambio, algunas normas autonómicas expresamente incluyen a las sociedades laborales en el listado de entidades que pueden ser calificadas como EI[61], algo que se recoge en el texto del PLIIES que propone reformar dicho artículo en este sentido[62]. Aunque con la LEI vigente nada impedía que la EI fuera una sociedad laboral, se celebra esta propuesta de reforma para hacer así más visible esta posibilidad, que, en la práctica, como veremos, no es tan factible. Otras normas autonómicas sobre EI, en nuestra opinión, excediéndose de sus competencias, amplía la tipología de entidades que pueden ser calificadas como EI[63].

Por otra parte, la LEI y de manera similar todas las leyes autonómicas sobre EI, exige que realicen "cualquier actividad económica de producción de bienes y servi-

59. No obstante, antes de la promulgación de la LEI, algunas normas autonómicas permitían que las EI adoptara la forma jurídica de asociación o fundación (por ejemplo, en el Decreto 305/2000 del País Vasco, actualmente derogado). Precisamente ha sido bajo la forma de asociaciones y fundaciones como históricamente se ha llevado a cabo la inserción sociolaboral en España debido a su menor riesgo económico y mejor valoración por la sociedad. En este sentido Calvo Vérgez, J. (2008). En torno al régimen jurídico de las Empresas de Inserción Social: Cuestiones conflictivas. GEZKI, pp. 85-118. Sobre la inadmisión, salvo transitoriamente, de las asociaciones y fundaciones como forma jurídica de EI, véase Paniagua Zurera, M. (2008). Las empresas de inserción en la Ley estatal 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción. Cuadernos de Derecho y Comercio (49), p.41.

60. Véase Andreu, M. (2017). El régimen jurídico de las sociedades laborales. Aranzadi, Madrid.

61. Art. 3.2 Ley 27/2002 de Cataluña, art. 4.2.a Decreto 162/2023, art. 3.2.a Ley 1/2007 de la Comunidad Valenciana, art. 21.3 de la Ley 7/2003 de la Rioja, etc.

62. Art. 2.5 PLIIES, que propone el siguiente texto del art. 4.1. LEI: "Tendrá la consideración de empresa de inserción aquella sociedad mercantil, laboral o sociedad cooperativa legalmente constituida que, estando debidamente calificada por los organismos competentes…".

63. Por ejemplo, el DEICM señala que las EI deben adoptar la forma de sociedad mercantil, sociedad laboral, sociedad cooperativa, "o cualquier otro tipo de organización societaria civil o mercantil" (art. 5.a); y el Decreto 60/2003 de las Islas Baleares dispone que debe constituirse "una sociedad cooperativa o entidad sin ánimo de lucro" o bien "una sociedad mercantil o laboral siempre que en estos últimos casos sus estatutos recojan la reinversión de los beneficios en las estructuras productivas o en la promoción de actividades relacionadas con la inserción laboral" (art. 2.a).

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

cios" y que "su objeto social tenga como fin la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario" (art. 4). Estas dos exigencias se traducen en que el objeto social de una sociedad calificada como EI contendrá dos partes, una primera con una cláusula genérica con la labor de inserción. Y, otra, con la actividad económica particularizada que desarrollará de producción de bienes o la prestación de servicios en el mercado, que debe incluir, además, el correspondiente código CNAE que identifique la actividad principal de la empresa. Generalmente, estas actividades están asociadas a sectores intensivos en mano de obra y con requisitos de capital reducido, como son servicios de limpieza, reparaciones, jardinería, mensajería, gestión de residuos o recogida de ropa, entre otros[64].

El análisis de los datos sobre las formas jurídicas adoptadas por las EI en España, revela una marcada preferencia por las sociedades de responsabilidad limitadas, que representan el 85,6% del total (porcentaje que sería aún mayor si se incluyesen las sociedades laborales con forma de sociedades limitadas), seguidas de lejos por las cooperativas.

Tabla 2.
Formas jurídicas de las EI en España 2023

Forma jurídica EI	Número	Porcentaje
Sociedad limitada	224	86,82%
Sociedad laboral	9	3,49%
Sociedad cooperativa	22	8,53%
Otras	3	1,16%
Total	258	

Fuente: Elaboración propia. Datos FAEDEI 2024.

Como se observa, por más que la LEI permite que la EI pueda tener la forma de cualquier sociedad mercantil, esto es, sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad colectiva, sociedad comanditaria o sociedad comanditaria por acciones (art. 122 C.com), el tipo mercantil escogido es el de la SRL por diversas circunstancias. Frente a las sociedades mercantiles personalistas, como son la sociedad colectiva y la comanditaria, en la SRL los socios tienen limitada la responsabilidad

64. Para un estudio en el número de EI, la evolución, así como de los sectores productivos Montiel Vargas, A. (2022). Incidencia de la legislación para la prestación …*op.cit.,* p.278.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

por las deudas sociales a lo aportado al capital social, lo que es un factor determinante en la elección del tipo social. Frente a la sociedad anónima, la SRL tiene como ventajas para ser una EI la flexibilidad de su régimen y menor coste de constitución (menos capital social mínimo) y funcionamiento. Además, teniendo en cuenta que la sociedad calificada de EI ha de ser participada en su capital social de manera mayoritaria por una o varias entidades promotoras no lucrativas, no tiene sentido que su capital social esté dividido en acciones y se prefiera el régimen de transmisión de la posición de socio más cerrado. Por otra parte, que la EI pueda ser una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal (con un único socio, que sería la EP, por ejemplo, una fundación, una asociación o una entidad de Derecho público[65]) también favorece a que sea la forma preferentemente elegida para constituir una EI. En cualquier caso, lo que ocurre en el ámbito de las EI coincide con los datos generales de la constitución de sociedades mercantiles en España, donde de largo la SRL en la forma social más utilizada en España con una cifra de algo más del 70% del total de empresarios sociales[66].

Contrasta el número relativamente alto de EI con forma de sociedades limitadas, con el muy bajo de sociedades laborales, lo que creemos que se debe a varias circunstancias. En primer lugar, la imposibilidad de que la entidad promotora tenga más del 50% del capital social (art. 1.2.a LSLP), que tiene que estar en manos de los trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos de forma personal y directa, en virtud de una relación laboral por tiempo indefinido (art. 1.2.b, 3º LSLP). En segundo lugar, existe un régimen especial de transmisión de las acciones y participaciones inter vivos con derecho de adquisición preferente, a favor de los socios trabajadores y a los trabajadores por tiempo indefinido (art. 6 LSLP) que no siempre interesa a los socios que pretenden constituir la EI ni a los que son promotores de la misma. Aparte de esto, está en tercer lugar el hecho cierto de la falta de incentivos fiscales y económicos para que una SRL se constituya como una sociedad laboral, más allá de las ayudas y subvenciones de las que se pueden beneficiar por ser entidades de la

65. La posibilidad de que la EI sea una sociedad de responsabilidad limitada unipersonal (art. 12 y ss. LSC) es realmente atractiva ya que al estar completamente controlada por la EP esta tiene la capacidad total de control, gestión y decisión de forma centralizada. A diferencia del mínimo de dos socios trabajadores en las sociedades laborales (art. 1. Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas, en adelante LSLP) o, generalmente, aun cuando depende de la legislación aplicable, de tres en las cooperativas (art. 7 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, en adelante LCOOP).

66.. Porcentaje calculado con los datos disponibles de 2024 en el Resumen datos Directorio Central de Empresa del INE en 2024 que da una cifra de 1.093.566 sociedades limitadas dadas de alta en la Seguridad Social: https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=39375&L=0

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

economía social[67]. Precisamente por esta falta de incentivos, el número de sociedades laborales existentes en España, con carácter general, es bajo (0,56 % de todas las SRL existentes de 2024)[68] y con una clara tendencia descendente en los últimos años. Además, hay que tener en cuenta que la EI, independientemente de la forma jurídica que tenga, es una entidad de la economía social ya que la LES las incluye expresamente en su catálogo (art. 5.1) y, a su vez, son calificadas como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General por esta misma norma (art. 5.4), pudiéndose además beneficiarse de la reserva de contratos públicos de servicios sociales[69]. Dicho esto, es comprensible concluir que los estímulos para que una EI sea una sociedad laboral son muy escasos, más allá de que en determinados casos se quiera que los trabajadores por tiempo indefinido de la EI sean los que sean titulares de la mayoría del capital social. En este caso, al igual que ocurre con las cooperativas, la LEI (disp. adic. 2.ª) y las normativas autonómicas concordantes, establecen que los trabajadores con contrato temporal de fomento del empleo no se computan a efectos del porcentaje máximo permitido de participación de trabajadores no socios en las sociedades laborales. Según la LSLP, el número de horas-año trabajadas por los empleados contratados por tiempo indefinido que no sean socios no puede superar el 49% del cómputo global de horas-año trabajadas en la sociedad laboral por el conjunto de los socios trabajadores (art. 1.2.c).

Lo que sí es llamativo es el escaso número de EI que adoptan la forma de sociedad cooperativa, a pesar de que las leyes cooperativas españolas regulan cooperativas diseñadas para la integración de personas en riesgo de exclusión. Entre ellas, destacan las cooperativas sociales, que combinan el interés mutualista propio de la cooperativa con un fin de interés general, prestando bienes o servicios que benefician no solo a sus socios, sino también a la comunidad o a colectivos vulnerables[70]. En España, las

67. Sobre esta falta de incentivos fiscales reales para las sociedades laborales (siendo prácticamente la única ventaja la libertad de amortización de elementos del inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias para la realización de sus actividades: art. 12.3 LIS) y la conveniencia de articular un régimen fiscal adecuado para las sociedades laborales, Aguilar Rubio, M. (2024). El régimen tributario de las empresas de la economía social. Fundamentos y cuestiones actuales. Dykinson, Madrid, pp. 138 y ss. Y Alguacil Marí, M. P. (2022). La necesaria reforma del tratamiento fiscal de las sociedades laborales. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, 153*, 274.

68. Porcentaje calculado con los datos del INIE de la anterior nota y del de las sociedades laborales facilitado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, que fijaba su número en enero de 2025 en 6.214. https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/mercado_trabajo/EESSS/welcome.htm#

69. Disp. adic. 48 Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

70. Véase Hernández Cáceres, D. (2023). El principio cooperativo de interés por la comunidad en la legislación. El Fondo de Educación y Promoción como principal instrumento para su implementación. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 1(144), e87970. https://dx.doi.org/10.5209/reve.87970.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

distintas normativas de cooperativas acuden a diferentes términos para referirse a ellas, entre los más comunes: *cooperativas* de *interés social*, de *servicios públicos* o de *iniciativa social*, siendo este último el más utilizado y el que se encuentra presente (art. 106 LCOOP)[71]. Tomando este como referencia "se consideran cooperativas de iniciativa social aquellas que, sin ánimo de lucro, tienen por objeto la prestación de servicios asistenciales (sanitarios, educativos, culturales o sociales) o el desarrollo de actividades económicas orientadas a la integración laboral de personas en exclusión social y la satisfacción de necesidades no atendidas por el mercado" (art. 106 LCOOP). Estas cooperativas, siempre que sean de trabajo asociado, podrían funcionar como EI[72].

Además, algunas CC.AA. han desarrollado modelos específicos de cooperativas sociales, dentro de las cooperativas de trabajo asociado, como las *cooperativas de profesionales de la integración* en Andalucía[73], *cooperativas de integración social* en el País Vasco, Madrid o Extremadura[74], entre otras; todas orientadas al empleo inclusivo, aunque a diferencia de las anteriores estas están pensadas para que las personas en exclusión sean socios de la cooperativa[75]. También, si cumplen los requisitos legales, pueden operar como EI, pese a que en la práctica esto no es frecuente.

Como las cooperativas de trabajo asociado, de manera parecida a lo que ocurre con las sociedades laborales, tienen por ley unos límites para la contratación de trabajadores por cuenta ajena que no sean socios (30% del total de horas/año realizadas por los socios trabajadores, art. 80.7), se puede plantear la duda de qué ocurre con los trabajadores en proceso de inserción laboral. Esta problemática se ha resuelto, tanto por las excepciones que la propia legislación cooperativa ha previsto para que no

71. Art. 94 Ley 14/2011 Sociedades Cooperativas Andaluzas que denomina de interés social, art. 143 Ley 12/2015 de Cooperativas de Cataluña, art. 156.3 Ley 11/2019 Cooperativas del País Vaco (LCPV), art. 104 Ley 2/2023 de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (LCCM), art. 168 Ley 9/2018 de Sociedades Cooperativas de Extremadura (LCEX), entre otras.

72. Estas cooperativas pueden constituirse como cooperativas de consumo, de trabajo asociado o integrales, y pueden perseguir fines diversos, como actividades sanitarias, educativas o culturales. No obstante, a efectos de nuestro análisis, solo pueden adoptar la forma de cooperativa de trabajo asociado, excluyendo otras modalidades, con el fin de beneficiarse de las disposiciones de la LEI en relación con los trabajadores, de modo que sus empleados en exclusión no computen como socios, aspecto sobre el que insistiremos más adelante.

73. Art. 100 Decreto 123/2014 de Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de 2 septiembre por el que se aprueba el Reglamento. de la Ley 14/2011, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

74. Arts. 133-134 LCPV, art. 125 LCCM, y art. 169 LCEX.

75. Contrastando ambas calificaciones de cooperativas sociales véase Hernández Cáceres, D. (2022). Las cooperativas sociales como manifestación del principio cooperativo de interés por la comunidad. En M. Aguilar Rubio (Dir.), Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa (pp. 79-98). Marcial Pons, Madrid.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

computen en este porcentaje[76], como por la propia LEI en su disposición adicional segunda. Dicha norma señala que "los trabajadores con contrato temporal de fomento del empleo -aquellos que realizan un itinerario de inserción- no se contabilizarán a efectos del límite máximo autorizado de participación de trabajadores no socios en las cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales". Este régimen posibilita que las cooperativas de trabajo asociado integren a los trabajadores en proceso de inserción sin la obligación de conferirles la calidad de socios, lo que facilita tanto la continuidad de la entidad como el cumplimiento de los objetivos de inclusión social inherentes a las EI.

A pesar de la idoneidad teórica de la cooperativa como forma jurídica de EI, y volviendo a la pregunta que esbozábamos ¿por qué no se observa una mayor proliferación de estas formas jurídicas en dicho ámbito? Probablemente, la respuesta radique en que las cooperativas tienen una estructura menos flexible que las SRL, un régimen económico y legal más complejo, lo que dificulta su adaptación a la dualidad EI-EP, así como que las EP tengan la mayoría del capital social, y la falta de unos verdaderos incentivos fiscales. Respecto a esto último, como señalábamos para las EI con forma de sociedad laboral, las EI independientemente de su vestidura jurídica son entidades de la economía social y pueden ser calificadas como entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General (art. 5.4 LES), pudiéndose además beneficiarse de la reserva de contratos públicos de las administraciones públicas.

Respecto al régimen fiscal, existe otra consecuencia significativa derivada de la exigencia legal de que la sociedad EI esté participada por una o varias entidades promotoras y que es otro desincentivo para elegir el tipo social cooperativo: la pérdida de la condición de "especialmente protegida" de la cooperativa participada calificada como EI porque incumpliría el requisito de asociar sólo a personas físicas que parece deducirse del tenor del art. 8.1 de Ley 20/1990 (en adelante LRFC)[77]. Esta pérdida de calificación fiscal conlleva la desaparición de importantes beneficios fiscales (art. 34 LRFC), como la bonificación del 50% en la cuota del IS y la exención en la adquisición de bienes o derechos dedicados a fines sociales en el ITP.

76. Pese a que la LCOOP no menciona expresamente a los trabajadores de las EI, se entiende por analogía que encaja en alguna de las figuras que contiene el art. 80.7 que no computan en el porcentaje de trabajadores por cuenta ajena. Por ejemplo, los trabajadores contratados para ser puestos a disposición de empresas usuarias cuando la cooperativa actúa como empresa de trabajo temporal; los trabajadores con contratos de trabajo en prácticas y para la formación; y los trabajadores contratados en virtud de cualquier disposición de fomento del empleo de disminuidos físicos o psíquicos.

77. Alguacil Marí, M. P. (2022). La tributación de las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social* (150), 35-58.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Como se ha señalado[78], este sinsentido lleva a que una cooperativa de iniciativa social sin ánimo de lucro que sea calificada como EI tenga fiscalmente peor trato que una cooperativa de trabajo normal, sólo por estar participada por una entidad sin ánimo de lucro. Una solución adelantada por la doctrina[79], es la reforma de este precepto de la LRFC para admitir que las cooperativas de trabajo asociado se consideren especialmente protegidas cuando, junto a otros requisitos, "asocien principalmente" a personas físicas que presten su trabajo personal en la cooperativa, como han hecho las normas fiscales de cooperativas de los territorios forales[80].

Además, ni siquiera las cooperativas sociales, a pesar de calificarse como entidades sin ánimo de lucro, disfrutan de un tratamiento fiscal ventajoso, puesto que tal y como se establece en la disposición adicional novena de la LCOOP, se equiparan al resto de las cooperativas en el tratamiento fiscal[81]. Al mismo tiempo, tampoco las cooperativas sociales pueden beneficiarse del régimen fiscal de entidades sin ánimo de lucro por no estar entre las formas jurídicas reconocidas para ello[82], salvo en los territorios forales del País Vasco, los cuales presentan un régimen tributario propio[83]. Todo ello se traduce en que las cooperativas sociales –salvando los territorios forales- se les aplicará el régimen general fiscal de las cooperativas[84], por lo que los incentivos fiscales para constituir EI con forma de cooperativas son inexistentes.

Algunos de los problemas que se presentan para elegir la forma cooperativa (pérdida de la calificación fiscal de especialmente protegida y los límites de participación de la EP en el capital social de la cooperativa) se resolverían si se generalizase la previsión que contienen dos normas autonómicas sobre EI que eliminan la obligación

78. Aguilar Rubio, M. (2024). *La fiscalidad de las WISEs (Work Integration Social Enterprises) en España*. Marcial Pons, Madrid, pp. 115 y ss.

79. Alguacil Marí, M. P. (2022). La tributación de las empresas de inserción., *op, cit,* p. 61; y Aguilar Rubio (2024). La fiscalidad de las WISEs (Work Integration Social Enterprises) en España, *op. cit., loc. cit*.

80. Art. 6.1 de la Norma Foral 16/1997 de Álava, art. 5.1 de la Norma Foral 6/2018 de Vizcaya y art. 6.1 de la Norma Foral 2/1997 de Guipúzcoa.

81. Diciendo así: "El régimen tributario aplicable a las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro será el establecido en la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de Cooperativas".

82. Vid. infra.

83. Algunos regímenes forales, como Bizkaia, Álava y Gipuzkoa, establecen requisitos de no lucratividad similares a los de la LCOOP y reconocen expresamente beneficios fiscales a las cooperativas de utilidad pública y de iniciativa social. Estos beneficios incluyen la exención en determinados conceptos del ITPAJD y regímenes especiales en IS, entre otros. Para más detalle, véase Aguilar Rubio, M. (2024). La fiscalidad de las WISEs (Work Integration Social Enterprises) en España, *op. cit, loc. cit*., pp. 115 y ss.

84. Montero Simó, M. (2010). La fiscalidad de las cooperativas sin ánimo de lucro. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (69), 161-190.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

de contar con una EP en las EI con forma de cooperativa, aunque, posiblemente lo hacen excediendo sus competencias[85]. Esto ocurre en Cataluña, cuando la EI es una "cooperativa de iniciativa social"[86] y en Castilla y León, cuando la EI sea simplemente una "cooperativa"[87], aunque por la actividad que desarrolla de inserción de trabajadores en caso de no tener lucro ésta será calificada como una cooperativa de iniciativa social[88]. Lo cierto es que, si la presencia de una entidad promotora sin ánimo de lucro que participe mayoritariamente en el capital social de la EI, como se intuye, es para evitar que los socios de la EI obtengan beneficios económicos, si la propia EI es una cooperativa sin ánimo de lucro, como ocurre en las cooperativas de iniciativa social y en las de integración social, no tiene sentido la exigencia de una entidad promotora. Lo que es un hecho es que precisamente en Cataluña, que es una de las dos CC.AA. que excepcionan la obligación de que la EI esté participada por una o varias de entidades promotoras si aquélla es una cooperativa de iniciativa social, se domicilian 12 de las 22 EI con forma de sociedad cooperativa que hay en España. Esta misma medida debería incluirse en una futura reforma de la LEI, algo que lamentablemente no contiene el PLIIES.

6. Formas jurídico-asociativas de las entidades promotoras de las empresas de inserción

Tanto la LEI como todas las normas autonómicas sobre EI, establecen como requisito para que una sociedad sea calificada como EI que estén promovidas (creadas) y participadas mayoritariamente o de manera principal por una o varias entidades promotoras (salvos los casos excepcionales de Cataluña y Castilla y León cuando la

85. Recordemos que las comunidades autónomas están facultadas para regular la calificación y registro de las EI, y en lo restante, como los requisitos de constitución, deben atender a la normativa estatal. Montiel Vargas, A. (2024). *Las empresas de inserción. Análisis de su régimen jurídico … op. cit.*

86. Art. 4.1.b Ley 27/2002: "En el caso de que la empresa de inserción sea una cooperativa que tenga legalmente reconocida la condición de iniciativa social, no es preciso que exista una entidad promotora".

87. Art. 4.1.e) Decreto 34/2007 de Castilla y León, en adelante DEICL: "Estar promovidas y participadas, salvo que adopte la forma de sociedad cooperativa, por una o varias entidades sin ánimo de lucro que, entre sus objetivos, persigan la integración social y laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social".

88. Art. 124.1 Ley 4/2002 de Cooperativas de Castilla y León: "Serán calificadas como cooperativas de iniciativa social las que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social el perseguir el interés general de la comunidad mediante la promoción y la plena integración social y/o laboral de los ciudadanos a través de: b) El desarrollo de distintas actividades económicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios, dirigidas a la inserción laboral de personas marginadas que sufran cualquier clase de exclusión social".

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

EI es una cooperativa de iniciativa social). Según la exposición de motivos de la LEI, "el fin de inserción social de este tipo de empresas", hace necesario recoger este requisito como indispensable. Lo cierto, es que esta exigencia podría derivar del interés de separar la actividad empresarial que desarrolla la EI y la asistencial proveniente de la EP[89]. Que la EP sea una entidad sin ánimo de lucro minimiza los riesgos patrimoniales asociados a la actividad económica, salvaguardando la viabilidad financiera de la entidad y la continuidad de sus fines sociales. Además, la obligación de llevar una contabilidad separada y consolidada mejora la transparencia financiera y garantiza una imagen fiel. Por otra parte, esta estructura previene distorsiones en el mercado, fomenta la profesionalización en la gestión de las actividades comerciales y asegura que, pese a la autonomía operativa, se mantenga una subordinación última de la EI al interés general dado el control societario que ostenta una entidad no lucrativa. No obstante, este diseño legislativo, orientado principalmente hacia grandes proyectos de inserción, dificulta la viabilidad de iniciativas de menor envergadura y limita las posibilidades de éxito de los pequeños proyectos de inserción. Este modelo normativo, que ya hemos aclarado que surge en España, puede deberse a la influencia de organizaciones que impulsaron su diseño como herramienta de integración sociolaboral[90].

En nuestra opinión, adaptar este sistema a las necesidades actuales, favoreciendo la simplificación administrativa, y limitando en algunos casos la obligatoriedad de la EP, podría potenciar su eficacia y permitir que las EI cumplan plenamente su función social y sobre todo, aumentar el número de EI que hay en España que es mucho menor que en otros países de nuestro entorno. Respecto a la naturaleza jurídica de la EP, según la LEI "tendrán tal consideración las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las asociaciones sin fines lucrativos y las fundaciones, cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, que promuevan la constitución de empresas de inserción" (art. 6). La mayoría de las normas autonómicas siguen el mismo criterio que la LEI[91], pero otras detallan qué

89. Caamaño Rial, M.J. (2021). *Los sujetos del régimen fiscal de las entidades sin fin de lucro*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 196.

90. Véase Sanchis Palacio, J.R. (2011). *Emprendimiento economía social y empleo. Iudescoop,* Valencia; también, Aguilera Izquierdo, R. (2009). El régimen jurídico de las empresas de inserción. Aranzadi, Cizur Menor.

91. Por ejemplo, de manera similar a la LEI, se manifiestan: art. 4.1.b Ley 27/2002 de Cataluña, art. 3.3 Ley 1/2007 de la Comunidad Valenciana, etc. El DEIAND en Andalucía, aunque tiene el mismo texto que la LEI respecto a las entidades que pueden ser promotoras de EI (art. 3.1), añade de manera original unos supuestos en que los que se prohíbe serlo: haber sido condenada la entidad por sentencia judicial firme o sancionadas por resolución administrativa firme en los últimos tres años por falta muy grave en materia de prevención de riesgos laborales o por prácticas de discriminación laboral o por razón de sexo (art. 3.2).

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

entidades que pueden ser entidades promotoras de la EI, mencionando, por ejemplo, a las cooperativas y otras entidades de la economía social sin fines lucrativos[92]. En este sentido, el PLIIES propone la reforma de la LEI para añadir en el texto del artículo 6 tanto a las cooperativas sin ánimo de lucro como a otras entidades de la economía social (también sin ánimo de lucro) como posibles entidades promotoras[93].

En la siguiente tabla se expone las formas jurídicas utilizadas en la actualidad para ser entidades promotoras de EI.

Tabla 3.
Formas jurídicas de las EP en España 2023

Forma jurídica EP	**Número**	**Porcentaje**
Asociación	69	35,2%
Fundación	59	30,1%
Cooperativa	32	16,3%
Entidad pública	3	1,5%
Otras	33	16,8%
Total	196	100,0%

Fuente: Elaboración propia. Datos FAEDEI 2024.

Como se observa, las asociaciones y fundaciones constituyen el grueso de las entidades promotoras en España, representando entre ambas un 65,3% del total. Cabe señalar que el art. 6 LEI sólo menciona a *las asociaciones sin fines lucrativos,* con lo que son las que se rigen por la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación. Sin duda, el factor determinante para que este tipo de entidades sean de largo las más utilizadas para promover EI es el aspecto fiscal que viene regulado en la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Sin entrar en detalle sobre la fiscalidad de las asociaciones y fundaciones, para lo que no remitimos a la doctrina fiscalista especializada[94], sólo

92.. Art. 5.1. País Vasco (DEIPV).

93. Art. 2.7 PLIIES: art. 6. "Tendrán tal consideración las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las asociaciones sin fines lucrativos, las fundaciones, las cooperativas sin ánimo de lucro u otras entidades de la economía social enumeradas en el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, cuyo objeto o finalidad estatutaria persiga la inserción sociolaboral y promueva la constitución de empresas de inserción en las que participarán en los términos recogidos en la letra a) del artículo anterior".

94.. Marina Aguilar, R. (2024). La fiscalidad de las WISES…, *op. cit.,* pp. 33-41 y 90-94.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

pueden ser consideradas entidades sin fines lucrativos a efectos de esta ley un listado cerrado de entidades en el que expresamente se mencionan a las *fundaciones* (letra a) y las *asociaciones de utilidad pública* (letra b), que cumplan, además, las condiciones establecidas en el artículo 3 de dicha norma. Todas las condiciones que establece la Ley para ser consideradas entidades sin ánimo de lucro, son fácilmente alcanzables para las que pretendan calificarse como EP y, en especial, destacamos la necesidad de que persigan fines de interés general, entre los que se incluyen de manera expresa los "de asistencia social e inclusión social" y los "de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, económicas o culturales". Estas asociaciones y las fundaciones calificadas sin ánimo de lucro están exentas de tributar por el IS y por otros impuestos.

Las cooperativas sin ánimo de lucro, seguramente la mayoría cooperativas de iniciativa social o de integración, superan por poco el 16%, que es una cifra relativamente importante si se tiene en cuenta que, como hemos apuntado anteriormente, estas cooperativas no tienen un trato fiscal preferente, sino que se les aplica el régimen fiscal general para el resto de las cooperativas contenido en la LRFC (disp. adic. 9 LCOOP). Las entidades públicas sólo alcanzan el 1,5%, con lo que se pone de manifiesto que no es muy frecuente la promoción y participación en el capital social de EI desde el ámbito público[95]. Estas entidades están enmarcadas dentro del sector público institucional estatal o autonómico, e incluyen principalmente a organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado, como las entidades públicas empresariales, y sociedades mercantiles estatales (arts. 84 y ss. Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público).

Por otra parte, debemos plantearnos qué tipo de entidades encajan en el término de "otras" que representan casi el 17% del total de EP. Es posible, pero no lo hemos podido confirmar, que de estas otras entidades no lucrativas un número relativamente importante sean sociedades mercantiles sin ánimo de lucro. La posibilidad de sociedad mercantiles no lucrativas ha sido defendida por una parte muy autorizada de la doctrina mercantilista desde hace tiempo[96]. Es el énfasis en la dedicación a tales

95. Esta situación, demandada por el sector, refleja la necesidad, en ocasiones, de incorporar empresas públicas como promotoras de pequeños proyectos de inserción, con el objetivo de garantizar su viabilidad y sostenibilidad. Véase Aguilera Izquierdo, R. (2009). La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 83*, 217-249.

96. Girón Tena, J. (1954: 997) el cual de forma pionera y novedosa negaba taxativamente el ánimo de lucro como elemento esencial de una sociedad, presentándolo como "fin común usual, no esencial", (Concepto del Derecho Mercantil en Derecho Español. Anuario de Derecho Civil, 7(4); Paz-Ares, C. (1999). La sociedad general: caracterización del contrato de sociedad. En AAVV (Dirs.: Rodrigo Uría y Aurelio Menéndez), *Curso de Derecho Mercantil I,* Civitas, Madrid, pp. 432 y ss. La exigencia del ánimo de lucro, antes clave para dis-

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

fines -por encima de otros como por ejemplo el lucro- lo que marca los rasgos característicos de las entidades *de lo social al mercado*[97]. En este contexto, resulta relevante la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (RDGSJFP 17/12/20)[98], que estimó un recurso a favor de una SRL que operaba como centro especial de empleo, a la cual se le había denegado la modificación de su inscripción en el Registro Mercantil de León debido a la ausencia de ánimo de lucro en su nueva actividad como Centro Especial de Empleo[99]. De este modo se admite una sociedad mercantil sin ánimo de lucro y que su fin social es cultural, social o benéfico. Esto implica que pueden existir sociedades sin ánimo de lucro que sean EP de EI y cuya "razón de ser" radica en mantener una actividad económica subsidiada por razones estrictamente socio-laborales (propósito social)[100]. En nuestra opinión, como el art. 6 de la LEI contiene un catálogo abierto de entidades sin ánimo de lucro que pueden ser EP siempre que su objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, es factible que haya sociedades mercantiles sin ánimo de lucro que puedan ser entidades promotoras de EI[101].

tinguir entre asociaciones -consideradas políticamente sensibles- y sociedades -percibidas como neutrales-, respondía a un contexto de desconfianza hacia el asociacionismo. Sin embargo, con el reconocimiento constitucional del derecho de asociación (art. 22 CE), esta diferenciación pierde sentido, ya que la despolitización del fenómeno asociativo elimina la necesidad de usar el lucro como criterio delimitador entre el Derecho de sociedades y el de asociación.

97. Embid Irujo, J.M. (2003) califica la convergencia entre las distintas formas sociales para desempeñar actividades con propósito lucrativo– aunque sea de manera remanente para su subsistencia- como entidades de lo social al mercado o el fenómeno de la hibridación. (Notas sobre el régimen jurídico de las entidades sin ánimo de lucro, su estructura interna y la responsabilidad de sus órganos gestores (especial referencia a las fundaciones). Revista Valenciana de Economía y Hacienda, 7, 1-25.). De manera más reciente, Embid Irujo, J. M. (2019). El relieve del derecho de sociedades para la ordenación jurídica de las empresas de economía social. Cuadernos de Derecho y Comercio, 71, 15-48.

98. Resolución 17/12/2020, de la DGSJFP, en recurso interpuesto contra la negativa del registrador mercantil de León a inscribir una escritura de modificación de los estatutos de una sociedad. Disponible: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-342

99. Esta resolución destaca por la "normalización" de la cuestión del ánimo de lucro, dejando patente la superación de la histórica separación entre entidades con ánimo de lucro (sociedades) o sin ánimo de lucro (asociaciones). En este sentido, Piedra Arjona, J. (2023). Cuestiones de gobierno corporativo en las sociedades capitalistas sin ánimo de lucro. En IX Incontro/Encuentro Italiano-Español de Derecho Mercantil. Marcial Pons, Valencia, p. 261.

100.. Son sociedades que "no es que no generen lucro o ventaja, sino que se constituyen, o se mantienen, a sabiendas de que no lo producirán, sino todo lo contrario" Quijano González, J. (2023). El ánimo de lucro en las sociedades de capital... *Op. cit.*, pp. 189 y ss.

101. En contra, Aguilar Rubio, M. (2024), *op. cit.,* pp. 84 y s., que estima que el término "consideración" utilizado en el artículo 6 LEI necesariamente va más allá de un siempre reconocimiento en los estatutos sociales

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Para que una sociedad de capital pueda considerarse sin ánimo de lucro, en particular, sus estatutos deben incluir las siguientes disposiciones de las que añadimos unos ejemplos:

— Cláusula genérica en el objeto social vinculada a la labor de inserción: "La sociedad tendrá por objeto promover la integración en el mercado laboral de personas vulnerables, en concreto, de personas en situación de exclusión social".
— Cláusula específica en el objeto social vinculada a la actividad económica de prestación de servicios: "Este objeto se realizará mediante la promoción de empresas de inserción laboral. Para ello, se desarrollarán las siguientes actividades…".
— Obligación de reinversión íntegra de los beneficios o prohibición de reparto de estos: "La sociedad se obliga a la reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo para personas en situación de exclusión social y para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social. Dicha reinversión podrá efectuarse en la propia EI, en otras EI que la sociedad determine, o en la creación de nuevas EI destinadas a la integración laboral de personas en situación de exclusión social".

Seguramente, para evitar abusos por la utilización de sociedades no lucrativas para ser promotoras de EI, el PLIIES propone un nuevo apartado 3.º del art. 6 LEI por el que "no podrán ser entidades promotoras las promovidas o participadas a su vez, por sociedades mercantiles con ánimo de lucro o en las que la mayoría de su capital social no sea propiedad de alguna de las entidades indicadas en el primer párrafo de este artículo –asociaciones, fundaciones, cooperativas y otras entidades de la economía social sin ánimo de lucro- ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de entidad de control".

Otra cuestión que regula la LEI y las normas autonómicas sobre EI es el porcentaje de capital social con el que participa la EP en la sociedad calificada como EI. Generalmente, cuando la EI adopta la forma de sociedad mercantil, se exige una participación mínima del 51% del capital social por parte de estas entidades, conforme a la LEI (art.5.a.) y regulaciones autonómicas[102]. Para cooperativas y sociedades

del carácter no lucrativo y exige que se cumplan unos requisitos adicionales para ser calificada de entidades no lucrativas, como ocurre con las asociaciones y las fundaciones que para ser consideradas entidades sin ánimo de lucro deben con los requisitos que establece el artículo 3 de la Ley 49/2002 o con las cooperativas que para no tener lucro deben cumplir con las condiciones que la legislación cooperativa exige para este reconocimiento (disp. adic. 1ª LCOOP).

102. Véase Cataluña (art. 4.1.b, LEICAT), Madrid (art. 6 - DEICM), Castilla y León (art. 4.1.e, DEICL), País Vasco (art. 5.2, DEIPV), Aragón (art. 5.a, Decreto 120/2009), Andalucía (art. 4.d. DEIAND), entre otras.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

laborales, las legislaciones aplicables permiten una participación inferior, dentro de los límites máximos fijados para *socios colaboradores* o *asociados* (art.5.a, LEI). A ello se remiten también las CC.AA. de manera general, sin embargo, destaca la excepción de Andalucía que indica un porcentaje de un 33% para estas sociedades (art.4.d, DEIAND)[103]. Esta situación plantea diversas problemáticas debido a la falta de armonización al tratar la participación de la EP por igual en las sociedades laborales y las cooperativas. En primer lugar, esta equiparación resulta incorrecta pues este tipo de socios (colaboradores o asociados) existen en las cooperativas, pero no en las sociedades laborales. Pero es que, en realidad, la EP que participe una sociedad laboral, por aplicación de su normativa de referencia, podrá llegar hasta el 49% (art. 1.2LSLP)[104]. Y, en segundo lugar, tratando ahora a las cooperativas, tampoco la terminología que utiliza es la correcta ya que si bien el socio colaborador se establece legalmente tanto en la LCOOP[105] como en el resto de las normativas autonómicas, el término asociado cada vez está más en desuso por lo que podría suprimirse[106]. Volviendo a la LCOOP, el socio colaborador podrá realizar aportaciones al capital social hasta el 45% (art.14 LCOOP), porcentaje que varía en algunas normativas autonómicas. Además, en la mayoría de las normativas autonómicas este control de la EP no se limita a un porcentaje del capital social, sino que se articula según un porcentaje máximo de votos en la asamblea general[107], cuestión que nos parece más acertada. De nuevo, estas cuestiones deberían de resolverse en una futura reforma de la LEI, algo que lamentablemente tampoco contiene el PLIIES.

103. Existen normativas derogadas que, al igual que la regulación vigente en Andalucía, establecían un porcentaje de participación inferior para sociedades laborales y cooperativas. Por ejemplo, el derogado Decreto 156/2007, de 19 de julio, de Galicia, exigía una participación del 49 % en sociedades laborales y de un tercio del capital social en sociedades cooperativas (art. 4.b).

104. Las EP al ser entidades no lucrativas o de la economía social se permite superar el límite del 33% hasta el máximo del 49% del capital social (art. 1.2.b. LSLP).

105. Art. 14 LCOOP: "Los Estatutos podrán prever la existencia de socios colaboradores en la cooperativa, personas físicas o jurídicas, que, sin poder desarrollar o participar en la actividad cooperativizada propia del objeto social de la cooperativa, pueden contribuir a su consecución".

106. En la normativa valenciana el socio colaborador se denomina asociado imitando lo que ocurría en la anterior normativa de cooperativas que se derogó por la LCOOP.

107. Un ejemplo de esto se encuentra en la Ley 11/2010 de Cooperativas de Castilla-La Mancha, donde se establece que los socios colaboradores, pese a que puedan realizar aportaciones al capital social superiores al 45% (art. 25.3.b) solo podrán ejercer un 30% de los votos en la asamblea general de la cooperativa (art.25.3.c), independientemente del capital que aporten. De manera parecida en Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia se establece en un tercio del total el número total máximo de los votos de las personas socias colaboradoras (art.36.4), o en 49% art.37.5).

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

7. Conclusiones

Como hemos tratado de comprobar en este estudio, el modelo de inserción español que exige la concurrencia de dos entidades jurídicas para llevar a cabo un proyecto de inserción social resulta oneroso y excesivo, limitando significativamente el número de EI en España.

No es posible comparar ni en número ni en impacto las EI españolas con el de países de nuestro entorno. En Francia, las *structures d'insertion par l'activité économique,* que permiten adoptar distintas estructuras según las necesidades de inserción y en las que los profesionales de inserción forman parte de la propia empresa que desarrolla la actividad económica, han demostrado ser más eficientes tanto económica, como socialmente. Mientras que el modelo español apuesta por una estructura formal y fragmentada, garantizando la solvencia y el acompañamiento desde la EP, el francés prioriza la autonomía y flexibilidad de las EI dentro de un marco regulatorio consolidado.

En Italia, el modelo de las *cooperative sociali Tipo B* se basa en la contratación estable dentro de la propia estructura de inserción, beneficiándose de bonificaciones y ventajas fiscales. Estas cooperativas pueden contar con socios cuyo objeto social sea el apoyo a la reinserción, es decir, pueden tener una EP, pero su existencia es voluntaria. Además, el modelo italiano de inserción está evolucionando, abriendo esta actividad a otras entidades con la reciente promulgación del *Assegno di Inclusione* y *el Supporto per la Formazione e il Lavoro*, entre otras medidas destinadas a fomentar la inclusión social y el acceso al empleo. Aún está por ver si estas iniciativas lograrán ampliar el abanico de inserción en Italia, actualmente limitado a las cooperativas sociales.

Retomando el caso español, se ha analizado el régimen legal de las EI a través de su normativa estatal –la LEI– y las diecisiete normativas autonómicas, que ni siquiera tras la STC 228/2012 lograron armonizar completamente el reparto de competencias, lo que genera diferencias significativas según la C.A. en la que operen. En los últimos años, la anunciada reforma de la LEI parecía ofrecer una oportunidad para avanzar en la armonización normativa, pero ni el ALIIES, ni el PLIIES -actualmente en proceso de aprobación- garantizan una homogeneización real. La reforma tampoco modifica la doble configuración jurídica que exige la inserción laboral en España, una cuestión que habría sido recomendable flexibilizar, especialmente considerando las excepciones ya existentes en algunas CC.AA. Destacan, en particular, los casos de Cataluña y Castilla y León, donde las cooperativas sociales pueden calificarse como EI sin necesidad de contar con una EP, aunque seguramente excediéndose de sus competencias.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Conviene precisar que en las EI, a pesar de que la LEI permite adoptar diversas formas societarias, en la práctica la opción mayoritaria es la SRL, debido a su carácter capitalista, flexibilidad organizativa, menor coste de constitución y funcionamiento, y facilidad en la transmisión de participaciones sociales (estas últimas frente a la SA). Además, la posibilidad de constituir una sociedad unipersonal permite que la EP sea titular del 100% del capital social, siendo esta la fórmula más común con una asociación sin ánimo de lucro como EP. También se han analizado las desventajas en las sociedades laborales y las cooperativas, como la falta de incentivos fiscales y económicos, o los límites en la participación del capital social. Resulta especialmente llamativo al constatar que existe un tipo concreto de cooperativa pensada para la inserción, como son las cooperativas de iniciativa social o las de interés social que, al ser de trabajo asociado, cuentan con excepciones en la contratación para que no se contabilicen a efectos del límite máximo de trabajadores no socios contratados. Pese a ello, el número de EI que son cooperativas no termina de ser considerable y probablemente la razón radique en que las cooperativas tienen una estructura menos flexible, un régimen económico y legal más complejo (lo que dificulta su adaptación a la dualidad EI-EP), con límites en la participación de la EP, así como falta de verdaderos incentivos fiscales con el sinsentido de perder la condición de especialmente protegida. Situación, que como ya hemos comentado se solventa en algunas CC.AA. pero que lamentablemente no se contempla en la futura reforma de la LEI contenida en el PLIIES.

Del mismo modo, la EP puede adoptar diversas formas jurídicas siempre bajo la exigencia de ser una entidad sin ánimo de lucro. Esta condición parece responder a la necesidad de separar la actividad empresarial de la EI, de la función asistencial de la EP, minimizando riesgos patrimoniales, asegurando la viabilidad financiera y garantizando la transparencia mediante una contabilidad separada. La mayoría de las EP son asociaciones (35,2%) y fundaciones (30,1%), debido a su régimen fiscal favorable bajo la Ley 49/2002, que les otorga exenciones tributarias como la del IS. Las cooperativas sin ánimo de lucro representan un 16,3%, pero carecen de los mismos beneficios fiscales. En relación con la posibilidad de que sociedades mercantiles sin ánimo de lucro sean EP, hemos expuesto el debate existente en torno a su viabilidad, considerando precedentes que avalan su existencia. Estas sociedades pueden configurar estatutariamente su objeto social mediante cláusulas: genéricas en el que el objeto social se adscribe la labor de inserción, específica en el objeto social vinculada a la actividad económica de prestación de servicios, y de obligación de reinversión íntegra de los beneficios y/o prohibición de reparto de estos. Sin embargo, el PLIIES pretende restringir aún más esta situación limitando que tampoco las EP puedan estar promovidas por sociedades mercantiles con ánimo de lucro. Otra cuestión ana-

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

lizada ha sido el porcentaje de capital social en el que participa la EP, con especial interés al caso de las sociedades laborales y cooperativas, a las cuales el legislador no termina de prestar la atención debida. Al tratarlas de manera conjunta, cuestión que tampoco soluciona el PLIIES, las equipara de manera errónea, lo que se solventa en la aplicación de sus propios límites legales de hasta el 49% en la sociedad laboral, y hasta el 45% en la LCOOP, aunque este último varía en función de las normativas autonómicas. Además, en algunas regulaciones autonómicas, más que un límite en la participación de capital, se establece un porcentaje máximo de votos en la asamblea general, lo que resulta un enfoque interesante, y de nuevo, el PLIIES tampoco contempla una armonización en este sentido.

En cualquier caso, consideramos que, a pesar de que sobre el papel la reforma de la LEI que se pretende aprobar con el PLIIES introduce ciertas mejoras, en realidad, no resuelve los problemas de armonización entre la normativa estatal y las autonómicas. El modelo de inserción español, aunque goza de cierta salud y apoyo institucional, si se quiere que sea competitivo y equiparable a los ordenamientos de nuestro entorno, requiere de una apuesta decidida por su simplificación. Su diseño legislativo, orientado principalmente hacia grandes proyectos, dificulta la viabilidad de iniciativas de menor envergadura y limita las posibilidades de éxito de los pequeños proyectos de inserción. Adaptar este sistema a las necesidades actuales, reduciendo cargas administrativas y flexibilizando en algunos casos la obligatoriedad de la EP, podría potenciar su eficacia y permitir que las EI cumplan plenamente su función social.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Bibliografía

Aguilar Rubio, Marina (2024). *El régimen tributario de las empresas de la economía social. Fundamentos y cuestiones actuales*. Dykinson, Madrid.

Aguilar Rubio, Marina (2024). *La fiscalidad de las WISEs (Work Integration Social Enterprises) en España*. Marcial Pons: Madrid.

Aguilera Izquierdo, Raquel (2009). *El régimen jurídico de las empresas de inserción*. Aranzadi: Cizur Menor.

Aguilera Izquierdo, Raquel (2009). La relación laboral de los trabajadores en situación de exclusión social en las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,* 83*,* 217-249.

Alguacil Marí, María Pilar (2022). La necesaria reforma del tratamiento fiscal de las sociedades laborales. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 153*, 274*.

Alguacil Marí, María Pilar (2022). La tributación de las empresas de inserción. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social,* 150*, 35-58*.

Andreu, M. (2017). *El régimen jurídico de las sociedades laborales*. Aranzadi: Madrid.

Borzaga, Carlo; Lepri, Silvia; Zandonai, Flaviano; Marocchi, Gianluca; Maiello, Monica; & Sgaramella, Nicoletta. (1997). *La società civile in Italia e le sue istituzioni 2: Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia.* Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

Brégeon, Philippe (2008). *Histoire du réseau de l'insertion par l'activité économique. À quoi servent les profesionales de l'insertion?* Les éditions l'harmattan. https://hal.science/hal-00390394/file/HISOIRE_DU_RESEAU_DE_L_INSERTION_PAR_L_ACTIVITE_ECONOMIQUE_.pdf

Caamaño Rial, Manuel Jesús. (2021*). Los sujetos del régimen fiscal de las entidades sin fin de lucro.* Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Cabra de Luna, Jose Manuel (1999). El Tercer Sector. En A.A.V.V. (Ed.), *El sector no lucrativo en España. Especial atención al ámbito social* (pp. 84-112). Pirámide: Madrid.

Calvo Vérgez, Juan (2008). En torno al régimen jurídico de las Empresas de Inserción Social: Cuestiones conflictivas. *GEZKI*, 85-118.

Cano López, Alfonso (2011). En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (rectius: sociedad) de inserción. *CIRIEC-España, Revista Jurídica,* 22*, 1-32*.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Chikhi, S. (2023). L'insertion par l'activité économique en 2022. *Dares Résultats*, 73.

Defourny, Jacques & Nyssens, Marthe (2006). Defining social enterprise. En M. Nyssens (Ed.), *Social Enterprise: Between Market, Public Policies and Civil Society* (pp. 3-26). Routledge.

Díaz Foncea, Millán, & Marcuello Servós, Carmen (2012). Las empresas sociales en España: concepto y características. *GEZKI*, 8*,* 143-163.

Díaz Foncea, Millán, Marcuello, Carmen, & Marcuello, Ch. (2012). Empresas sociales y evaluación del impacto social. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75, 179-198.

Embid Irujo, Jose Miguel (2019). El relieve del derecho de sociedades para la ordenación jurídica de las empresas de economía social. *Cuadernos de Derecho y Comercio*, 71*,* 15-48.

Embid Irujo, Jose Miguel (2003). Notas sobre el régimen jurídico de las entidades sin ánimo de lucro, su estructura interna y la responsabilidad de sus órganos gestores (especial referencia a las fundaciones). *Revista Valenciana de Economía y Hacienda,* 7.

Fici, Antonio (2020). La empresa social italiana después de la reforma del tercer sector. *CIRIEC-España, Revista jurídica De economía Social Y Cooperativa*, (36), 177–193. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.36.1710.

Fici, Antonio (2023). *Third Sector Organizations in a European and Comparative Legal Perspective*. Fici (Ed). *The Law of Third Sector Organizations in Europe*. Springer: Suiza.

Galera, G. et al. (2022). *Report on trends and challenges for work integration social enterprises (WISEs) in Europe*. https://www.bwiseproject.eu/en/results.

García Maynar, Asunción, & Esteve Arnal, Marisa. (2007). Las empresas de inserción en España: normativa y características. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* 59, 157-160.

Garrido Pérez, Eva (2009). Empresas de inserción: cuestiones competenciales Estado/Comunidades Autónomas. *Temas Laborales,* I(100*)*, 274.

Gianfaldoni, Patrick, & Rostaing, Frédéric. (2010). L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique: entre politique publique et gouvernance. Politiques et Management Public, 27(1).
DOI: https://doi.org/10.4000/pmp.2178.

Girón Tena, Joaquín (1954). Concepto del Derecho Mercantil en Derecho Español. *Anuario de derecho civil, 7*(4), 971-1030.

Gómez Álvarez, Juán Jesús (2022). Economía Social y Tercer Sector. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos,* 141, e82255.
https://dx.doi.org/10.5209/REVE.82255.

Hernández Cáceres, Daniel (2022). Las cooperativas sociales como manifestación del principio cooperativo de interés por la comunidad. En M. Aguilar Rubio (Dir.), *Innovación social y elementos diferenciales de la economía social y cooperativa* (pp. 79-98). Marcial Pons, Madrid.

Hernández Cáceres, Daniel (2023). El principio cooperativo de interés por la comunidad en la legislación. El Fondo de Educación y Promoción como principal instrumento para su implementación. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 1(144), e87970. https://dx.doi.org/10.5209/reve.87970.

Lenoir, René (1974). *Les exclus: Un français sur dix*. Seouil, París.

López-Aranguren, M. (2002). Las empresas de inserción en España. Un marco de aprendizaje para la inserción laboral. *Consejo Económico y Social*, Madrid.

Marocchi, Gianfranco (2024). Le dimensioni della cooperazione sociale: numeri, evoluzioni e articolazioni del fenomeno. *Impresa Sociale*, 4.

Montero Simó, María José (2010). La fiscalidad de las cooperativas sin ánimo de lucro. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (69), 161-190.

Montiel Vargas, Ana(2024). Las empresas de inserción. Análisis de su régimen jurídico ante una posible reforma de la Ley 44/2007. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos, 146*(1), 1-24. https://doi.org/10.5209/REVE.95354.

Monzón Campos, Jose Luís (2023) Economía Social (ES), Sector No Lucrativo (SNL) y Economía Social y Solidaria (ESS). En R. Chaves Ávila & M. J. Vaño Vaño (Dirs.), *Dos decenios de actividad universitaria en economía social, cooperativismo y emprendimiento desde el Instituto Universitario IUDESCOOP* (pp. 27-44).

Monzón Campos, Jose Luís & Herrero Montagud, Mercedes (2021). Centros especiales de empleo y empresas de inserción. En J. L. Monzón Campos & I. Antuñano Maruri (Dirs.), *Guía Laboral de la Economía Social Valenciana* (pp. 259-270). CIRIEC-España, Valencia.

Nyssens, Marthe Defourny, Jacques & Adam, Sophie (2023). A 20-year intellectual journey with "EMES" through the land of social enterprise. *Social Enterprise Journal*, 19(5), pp. 481-501. DOI https://doi.org/10.1108/SEJ-05-2023-0065.

Olson, Mancur (1982). *Auge y decadencia de las naciones*. Ariel: Barcelona.

Paniagua Zurera, Manuel (2008). Las empresas de inserción en la Ley estatal 44/2007, de 13 de diciembre, reguladora de las empresas de inserción. *Cuadernos de Derecho y Comercio*, 49, 9-59.

Paz-Ares, Cándido (1999). La sociedad general: caracterización del contrato de sociedad En AAVV (Dirs.: Rodrigo Uría y Aurelio Menéndez), *Curso de Derecho Mercantil I*, Civitas, Madrid.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Piedra Arjona, Jordi (2023). Cuestiones de gobierno corporativo en las sociedades capitalistas sin ánimo de lucro. *IX Incontro/Encuentro Italiano-Español de Derecho Mercantil*. Marcial Pons: Valencia.

Quijano González, Jesús (2023). El ánimo de lucro en las sociedades de capital: cuestiones tipológicas y modelos societarios. En J. Embid Irujo & A. Abriani (Coords.), *Problemas actuales del gobierno corporativo: IX Incontro/Encuentro Italiano-Español de Derecho Mercantil* (pp. 188-202). Marcial Pons: Madrid.

Rojo Torrecillas, Eduardo (2024). La nueva regulación de las empresas de inserción en el Proyecto de Ley integral de impulso de la economía social. Texto comparado con la normativa vigente. Recuperado de http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/10/la-nueva-regulacion-de-las-empresas-de.html

Sanchis Palacio, Joan Ramón (2011). Emprendimiento economía social y empleo. *IUDESCOOP,* Valencia.

Semenowicz, Philippe. (2018). Les dilemmes de l'insertion par l'activité économique: à la recherche du meilleur compromis. *Formation Emploi*, 141, pp. 175-192. DOI: https://doi.org/10.4000/formationemploi.5327.

Vargas Vasserot, Carlos (2022). Las empresas sociales como entidades de la economía social en el Plan de Acción Europeo. Propuesta de lege ferenda para su reconocimiento en España en la Ley 5/2011 de economía social. *CIRIEC- España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa,* 41, 289-329. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.25776.

FECHA DE ENTRADA: 19/03/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EUSKAL HERRIA

PUBLIC SERVICES COOPERATIVES IN EUSKAL HERRIA

Aitor Bengoetxea Alkorta
Profesor Pleno *(Full Professor)* de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Investigador de GEZKI (Gizarte Ekonomia eta Zuzenbide Kooperatiboaren Institutua / Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social)
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0947-4793

RESUMEN
Se analiza el concepto de servicio público, dedicando especial atención a la influencia de la normativa europea al respecto. Hay que distinguir entre titularidad del servicio y gestión o prestación del mismo. Se aborda la cuestión de la idoneidad jurídica de la prestación de servicios públicos por parte de las cooperativas, desde el prisma de los principios cooperativos de autonomía e independencia, y de interés por la comunidad. Se reflexiona sobre la crítica política a la privatización de servicios públicos, cuando son prestados por cooperativas.

Al abordar el régimen jurídico-positivo, se combinan el derecho administrativo y el *iuscooperativo*, estudiando diversas fórmulas de externalización de servicios públicos. El ámbito geográfico del estudio es Euskal Herria, o País Vasco, como territorio donde se habla euskara, desde una perspectiva política, y no jurídico-positiva, abarcando la Comunidad Autónoma de Euskadi; la Comunidad Foral de Navarra; y los territorios vascos situados en el Estado francés.

PALABRAS CLAVE: Cooperativa, servicio público, colaboración público-comunitaria, interés comunitario, privatización de servicios públicos, País Vasco, Euskal Herria.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Bengoetxea Alkorta, Aitor (2025). Las cooperativas de servicios públicos en Euskal Herria, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 177-216. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.30798

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

ABSTRACT

The concept of public service is analyzed, paying special attention to the influence of European regulations on the subject. A distinction must be made between holder of the service and its provision. The issue of the legal suitability of the provision of public services by cooperatives is addressed from the perspective of the cooperative principles of autonomy and independence, and concern for community. There is a reflection about the political criticism of the privatization of public services, when provided by cooperatives.

In addressing the legal frame, administrative law and cooperative law are combined, examining various forms of outsourcing of public services. The geographical scope of the study is the Basque Country, as Basque-speaking territory, from a political perspective, and not a positive legal one, encompassing the Autonomous Community of the Basque Country; the Chartered Community of Navarre; and the Basque territories located in France.

KEYWORDS: cooperative, public service, public-private partnership, community interest, privatization of public services, Basque Country.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: H4, H8, I13, K2, K3.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

EXPANDED ABSTRACT

The object of this article, as its name suggests, revolves around public service cooperatives in the Basque Country. The geographic area of study is Euskal Herria (Basque Country as a whole), as a Basque-speaking territory, from a political, rather than a legal, perspective. Thus, we will study public service cooperatives throughout the entire geographic area of Euskal Herria, in a historical and political sense, encompassing the Autonomous Community of Euskadi; the Chartered Community of Navarre (both located in the Spanish State); and the Basque territories located in French State.

This legal investigation faces the challenge of facing different applicable legal systems. On the one hand, from a political-geographical perspective, because within the Basque Country, diverse legal frameworks coexist, depending on the territory (the Basque Autonomous Community and the Chartered Community of Navarre, within the Spanish State; the territories of Lapurdi, Zuberoa, and Lower Navarre, within the French State). On the other hand, in linking the notions of cooperative and public service, it is essential to study, respectively, cooperative law and administrative law.

First, the complex issue of public service (PS) is addressed, a classic notion in administrative law but, despite its long tradition, it presents notable challenges. There is no legal concept of public service, so sectoral laws classify certain services as public services. Always following the generic ratio iuris of understanding the satisfaction of citizens' essential needs as a matter of public interest through services provided under conditions of universality, equality, and continuity. A specific section is devoted to the notion of public service within the framework of the European Union, where the reference to be studied is Services of General Economic Interest (SGEI).

The two main legal variants of public services are highlighted: one possibility is PS liberalized by law, in which the public authorities impose public service obligations on the companies that provide PS; of course, these companies can be cooperatives. The other scenario is that public law decides the publicatio of some service, such that the Administration assumes ownership of it. In this second case, of publicly owned PS, management can be public and direct, or indirect management can be entrusted to a company, which can be a cooperative one.

We have also observed the constitutional and legal provisions that oblige public authorities to give preferential attention to cooperatives, due to their social nature. Such that in some cases, the provision of PS is reserved for cooperatives, when it comes to social, cultural, educational, or health services. From the perspective of cooperatives, we have addressed the issue of their provision of PS by focusing on two cooperative principles: autonomy and inde-

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

pendence; and concern for the community. The necessary autonomy of cooperatives means the power of full self-governance, and independence implies no dependence on external agents, public or private. The provision of PS by cooperatives could entail dependence on public authorities, but we have observed that, if the public-cooperative relationship does not entail the loss of control of the cooperative by the cooperators, there is no legal problem. Likewise, even if an external company contributes capital to the cooperative, as long as its control remains within the cooperative members, its autonomy and independence are understood to be preserved. Regarding the cooperative principle of concern for the community, we have observed that this principle encourages the provision of public services by cooperatives to serve the community in which the cooperative is located. From a quantitative perspective, each cooperative will be sovereign to freely decide the proportion of profits it keeps for itself, and how much it generously dedicates to the community.

We have also reflected on the political approach that criticizes the provision of public services through cooperatives for privatizing public services. We believe it is essential to offer a different legal treatment, as well as a different political analysis, depending on whether we are dealing with capital companies whose sole mission and objective is profit, or whether we are dealing with a cooperative with a private legal form but with a vocation for public service to the community in which it is located.

We have dedicated the following section, from a positive legal perspective, to analyzing the different formulas for the provision of PS by cooperatives, always taking into account the specific applicable law, depending on the Basque territory in question. Thus, we have studied the legal regime applicable to the situation in which the public administration is a partner of the cooperative that provides PS. In this case, the administration may be a cooperating partner, a collaborating partner, or a capitalist partner. A second legal approach would be the public contract between the administration and the cooperative, as a legal title to entrust the cooperative with the provision of a publicly owned public service, through the formula of indirect management. Various applicable contracts are studied, which show important differences regarding whether or not the cooperative assumes the business economic risk. Another possibility is for the public administration to enter into a collaboration agreement with the cooperative, a public legal instrument that is not technically a public contract, thus binding the administration and the cooperative when both parties pursue a common objective. We have also studied two specific types of qualified cooperatives: social initiative cooperatives and public utility cooperatives. These are cooperatives that receive these administrative designations based on the distinctly social nature of their activity or its public interest. The same cooperative can obtain both designations. We were interested in these specific statuses because they entail recognition of the quasi-public work of these cooperatives, which places them in a preferential position for the provision of public services.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Finally, we have focused on the possibility of a cooperative providing public services within the political and geographical scope of the entire Basque Country. Thus, we have studied the positive legal regime of public service cooperatives throughout the Basque Country (Euskal Herria). And we maintain that it is legally feasible. From the public perspective, there are legitimate entities such as the Euroregion (Navarra, Euskadi, Nouvelle-Aquitaine) or Consortiums such as Udalbiltza. From the cooperative perspective, the European Cooperative Society, which operates throughout the Basque Country, can be used. In fact, the European cooperative Euskal Herriko ikastolak, involving educational centers that teach in the Basque language, already exists.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

SUMARIO[1]

1. Introducción. 2. El servicio público. 2.1. El concepto de servicio público. 2.2. El servicio público en el marco de la Unión Europea. 2.3. La gestión del servicio público. 3. La prestación de servicios públicos a través de cooperativas. 3.1. Fomento de la prestación de servicios públicos por parte de cooperativas. 3.2. Cooperativas de servicios públicos y principio de autonomía e independencia cooperativa. 3.3. Cooperativas de servicios públicos y principio de interés por la comunidad. 3.4. Cooperativas de servicios públicos y la crítica de la privatización de los servicios públicos. 4. El régimen jurídico-positivo de las cooperativas de servicios públicos en Euskal Herria. 4.1. Administración pública socia de la cooperativa. 4.2. La Administración pública celebra un contrato con la cooperativa. 4.3. La Administración pública celebra un convenio de colaboración con la cooperativa. 4.4. Cooperativas cualificadas: cooperativas de iniciativa social y cooperativas de utilidad pública. 4.5. Régimen jurídico-positivo de las cooperativas de servicios públicos en todo el territorio vasco (Euskal Herria). 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

El objeto central del presente artículo es la prestación de servicios públicos (SP) por parte de cooperativas, en el marco de la colaboración público-comunitaria.

El espacio geográfico del estudio es Euskal Herria, o País Vasco, como territorio donde se habla euskara, desde una perspectiva política, y no jurídico-positiva. Así, estudiaremos las cooperativas de servicios públicos en todo el ámbito geográfico de Euskal Herria, en sentido histórico y político, abarcando la Comunidad Autónoma de Euskadi; la Comunidad Foral de Navarra; y los territorios vascos situados en el Estado francés.

El objetivo principal estriba en analizar el marco jurídico de encuentro entre Administración y cooperativas, en lo que concierne a la prestación de servicios públicos.

1. La presente investigación tiene su origen en el informe jurídico *Herri kooperatiben garapenerako aukera juridikoak* (viabilidad jurídica de las cooperativas populares), realizado por el propio autor del artículo, y encargado por Olatukoop, red de cooperativas y entidades que desarrollan ambiciosas iniciativas de economía social transformadora en Euskal Herria. Por otra parte, este artículo ha sido elaborado en el marco del Grupo de Investigación del sistema universitario vasco IT1711-22, "Gizarte Ekonomia eta bere Zuzenbidea", del que el autor es investigador principal; y también en el marco del Proyecto de Investigación PID2020-119473GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, sobre "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España", cuyo investigador principal es Carlos Vargas Vasserot.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Se aborda ese encuentro desde ambas perspectivas, comenzando por la parte pública, al analizar la escurridiza noción de servicio público, y distinguiendo entre titularidad del servicio y gestión del mismo. Posteriormente, se aborda la cuestión desde la perspectiva cooperativa, prestando especial atención a los principios cooperativos directamente interpelados en el ámbito de los servicios públicos: principio de autonomía e independencia, que eventualmente podría resultar lesionado por la dependencia de la cooperativa SP con respecto a la Administración responsable del mismo; y principio de interés por la comunidad, que empuja hacia la idea de la prestación de SP por parte de las cooperativas.

Después se desciende al derecho positivo, estudiando el ordenamiento jurídico aplicable en cada ámbito territorial de Euskal Herria, para conocer las diversas posibilidades que se ofrecen a las cooperativas para la prestación de SP. Ello ha conllevado el análisis de diversos ámbitos jurídicos, de naturaleza pública y privada, en los ámbitos del derecho administrativo (entidades públicas responsables de SP, contratos públicos, convenios de colaboración, etc.), y del derecho cooperativo (principios cooperativos, tipos de personas socias, régimen de derecho de voto en la asamblea general, cooperativas de iniciativa social y utilidad pública, etc.).

La estructura del artículo procura reflejar los tres apartados indicados. Se comienza por el derecho administrativo, estudiando la noción de SP. En el siguiente apartado se adopta la perspectiva del derecho cooperativo. El tercero aborda el régimen jurídico-positivo en Euskal Herria, combinando ambas perspectivas, jurídico-pública y jurídico-cooperativa, para ofrecer una visión de conjunto de los canales jurídicos mediante los que las cooperativas pueden desarrollar actividades de servicio público.

El artículo termina con el anexo normativo y el bibliográfico, imprescindibles para recoger ordenadamente las hetereogéneas fuentes utilizadas, y sus acrónimos.

2. El servicio público

El reto de analizar la noción de servicio público (SP) no es sencillo. La primera constatación es que no existe un concepto jurídico-positivo. Comenzando desde ese inquietante punto de partida, la tarea es compleja, porque nos encontramos ante un concepto calificado como "plurívoco, anfibológico, proteico, ambiguo, elástico, impreciso, vago, mudable, etéreo, evanescente" (Bacigalupo, 1993:170).

El estudio de la idea de SP nos conduce inexorablemente por la senda del derecho administrativo. Por consiguiente, en el presente apartado, estudiaremos brevemente su concepto y principales vicisitudes desde la óptica jurídico-pública. Atendiendo al origen de la noción, debemos destacar que proviene del derecho francés, que acuñó

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

la expresión *service public*, en el seno de la doctrina y jurisprudencia galas (Parada, 2015:350).

La principal referencia, en el contexto de la génesis del concepto, es León Duguit. La visión doctrinal de dicho autor ya avanzaba la evanescencia del fenómeno, cuando concebía el SP como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante", (Tomás Ramón Fernández, 1999:57).

Dejando a un lado el escurridizo concepto técnico de SP, resulta de interés observar el objetivo al que sirve. Así, la configuración jurídica de servicios públicos a cuya prestación se obliga la Administración siempre va precedida de una decisión política que la impulsa.

En el contexto jurídico-político del Estado liberal abstencionista no tenía cabida la actividad prestacional en forma de SP[2]. La función principal del poder ejecutivo residía en la garantía de los derechos de propiedad y mantenimiento del *statu quo*, sin asumir ninguna responsabilidad en el ámbito de las condiciones de vida de la ciudadanía.

Con el advenimiento de la categoría del Estado social es cuando la idea de SP cobra sentido político. Cuando el Estado asume la responsabilidad de procurar garantizar condiciones de vida dignas a toda la población, incorpora entre sus actividades la prestación de SP. Por lo tanto, "la noción de SP contó desde el inicio de su construcción con un componente ideológico… se trata de la idea de la *solidaridad social* formulada por Duguit" (Chinchilla, 1997:66).

Desde la perspectiva económica, la prestación de SP suple las carencias del mercado privado, que no satisface adecuadamente las necesidades vitales mínimas de la sociedad (Canal, 2025:2; Malaret, 1998:86). Así, resulta justificada la intervención pública directa en el mercado, llegando incluso a excluir la iniciativa privada al reservar la actividad al sector público en régimen de monopolio, para garantizar la satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad (Tornos, 2016:195).

Como *ratio iuris* de esa actividad prestacional pública en forma de SP, encontramos la noción de *interés general*. Concepto que se recoge actualmente en el art. 103.1 CE: *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales*. Así,

2. Hauriou subrayó que "durante mucho tiempo los gobiernos se han preocupado de oprimir al pueblo para hacerles pagar la paz y la seguridad, muy relativas, que le procuraban, sin preocuparse lo más mínimo de proporcionarles servicios públicos. El servicio público y, en consecuencia, el régimen administrativo, son un fruto tardío de la civilización" (Chinchilla, 1997:65).

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

podemos considerar el SP como un instrumento jurídico-administrativo destinado a dicho fin genérico.

Y todo ello en el marco del Estado Social, cuyo ánimo intervencionista en favor de una mínima justicia social se refleja nítidamente en el mandato dirigido a los poderes públicos para *promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud* (art. 9.2 CE). Lo señaló tempranamente, y con absoluta claridad, el máximo intérprete de la Constitución, cuando indicaba que "la cláusula del Estado social (artículo 1.1) y, en conexión con ella, el mandato genérico contenido en el artículo 9.2 imponen sin duda actuaciones positivas" (STC 16 de marzo de 1981, F. J. 5).

Y ahí emerge con solidez jurídica la figura del SP, como instrumento para procurar la satisfacción de esas necesidades vitales, las más relevantes expresamente indicadas en la CE, donde podemos encontrar los cinco gigantes identificados por William Beveridge, en su histórico informe donde proponía seguridad social para toda la ciudadanía desde la cuna hasta la tumba[3]: sanidad, empleo, educación, seguridad social, y vivienda.

2.1. El concepto de servicio público

El hecho de la inexistencia de un concepto jurídico-positivo genérico de servicio público es incontestable. A partir de ahí, debemos acudir a la jurisprudencia y a la doctrina científica en busca de ayuda.

Como cuestión previa, podemos destacar que en ocasiones se utiliza el concepto SP de forma omnicomprensiva, y en otros casos de manera técnica. Ya lo advirtió la jurisprudencia: "el concepto de servicio público, calificado frecuentemente como polisémico, no es ciertamente una categoría dogmática unívoca" (STS, Sala 3ª, 23-5-1997, F. J. 6). Posteriormente, desde la óptica jurídico-constitucional, el TC ahondó en la misma idea, afirmando que "la idea de servicio público no constituye una noción unívoca y sí un concepto muy debatido por la doctrina científica -con detractores y valedores-, sujeto a distintas elaboraciones y utilizado en diversos momentos históricos con finalidades también distintas" (STC 127/1994, F. J. 6).

En el primer caso, de acepción amplia, se está haciendo referencia a toda la actividad administrativa: fomento, inspección, sanciones, urbanismo, etc. Es el caso del art. 106.2 CE, cuando delimita la responsabilidad patrimonial de la Administración

3. Beveridge, Sir W., *Social Insurance and Allied Services*, H.M. Stationery Office, 1942.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

en torno a los *servicios públicos* (Bacigalupo, 1993:171). No es esta la óptica de nuestro estudio, en el que analizamos el servicio público como actividad prestacional determinada cuyas personas usuarias son las y los ciudadanos. Nos interesa el ámbito estricto SP, de manera que "la actividad administrativa de prestación es aquella en que la Administración satisface directamente una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados" (Parada, 2015:339).

No hay una determinación apriorística sobre cual es el catálogo de SP[4]. La selección de cuales sean esos SP cuya prestación asume la Administración responde a una decisión política previa (STC 127/1994, F. J. 6; Carmen Fernández, 2023:220; Tomás Ramón Fernández, 1999:62; Malaret, 1998:80; Parejo, 2004:52). Decisión que debe fundamentarse jurídicamente sobre el interés público que el SP satisface.

Esa decisión política se juridifica posteriormente mediante la calificación de determinada actividad como SP (Parada, 2015:340). Se trata de la *publicatio* de una actividad económica, acto genuinamente jurídico-público, mediante el cual se produce su declaración formal como SP (Tomás Ramón Fernández, 1999:66). Dicha tarea corresponde a los poderes normativos, señaladamente, el poder legislativo, que declarará expresamente determinados servicios como SP, siempre mediante leyes sectoriales sin que exista una ley general en torno a los SP.

En virtud del régimen jurídico-positivo, la situación varía en las distintas Administraciones territoriales. La regulación es siempre sectorial en las Administraciones general y autonómica, y no responde a un criterio sistemático de conjunto. Mientras tanto, el grado de concreción es mucho mayor en el ámbito de la Administración local, donde el art. 26 de la Ley de Bases del Régimen Local establece el listado de servicios que dichas administraciones deben prestar, en función de las competencias municipales[5].

En definitiva, no hay un concepto genérico de SP, porque se trata de una categoría eminentemente política, en función de la valoración que se realice sobre los servicios fundamentales que se deben prestar a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades comunes básicas. Y esa delimitación dependerá del contexto socioeconómico, cultural, y político que acompañe a las circunstancias de tiempo y lugar en las que la decisión

4. Retrotrayéndonos a los clásicos, "Como advierte Benoit, que no hay actividades públicas o privadas por naturaleza. Por el contrario, la determinación de aquellas prestaciones que han de satisfacerse desde la propia Administración depende de la ideología política, del pulso social de cada país, de cada época... de lo que a la vista de esos datos decida el poder político, mediante la asunción directa de los servicios o su remisión a la actividad privada o de una combinación entre ambas fórmulas", (Parada, 2015:348).

5. *En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas* (art. 26.1 a, LBRL).

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

deba adoptarse. Posteriormente, el derecho positivo indicará con precisión cuales son los SP, mediante la correspondiente ley.

La doctrina iusadministrativista advierte determinadas características que deben necesariamente ofrecer siempre los SP, señaladamente que se trate de un servicio universal, y que se preste en condiciones de igualdad, continuidad, y mutabilidad (Carmen Fernández, 2023:226; Tomás Ramón Fernández, 1999:61; García de Enterría/ Tomás Ramón Fernández, 2024:102 y ss.; Parada, 2015:351; Malaret, 1998:84).

2.2. El servicio público en el marco de la Unión Europea

Como es bien sabido, la Unión Europea se ha construido con la misión esencial de establecer un mercado único entre sus Estados miembros. Se exalta el libre mercado interior, que gira en torno a la libre circulación de los factores productivos (capital y trabajo), y de los resultados de la actividad económica (bienes y servicios). Ello ha conducido a un proceso de liberalización de servicios públicos, pero sin llevar a su desaparición, como trataremos de exponer seguidamente.

En principio, la idea de SP, en la medida en que reserva una actividad al sector público, vedando la libre competencia, parece chocar frontalmente con los principios de la UE. Si analizamos el derecho originario, tan sólo encontraremos una mención de SP, de carácter tangencial y sectorial, en materia de coordinación de transportes (art. 93 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). Ello pone de relieve que la UE no hace suyo el concepto de SP. Además del elemento ideológico no proclive a la idea de SP, hay que tener en cuenta las hetereogéneas culturas jurídicas de los Estados miembros, de manera que la SP no es un concepto que exista en todos ellos.

En cualquier caso, lo relevante es que la UE maneja un concepto muy similar al SP: los Servicios de Interés Económico General (SIEG). La definición técnica más autorizada de los SIEG parece la que proporciona la Comisión: *los SIEG son actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública. La OSP*[6] *se impone al prestador mediante una atribución y sobre la base de un criterio de interés general que garantice que el servicio se presta en condiciones que le permiten desempeñar su misión* (Comunicación de la Comisión Europea de 20 de diciembre de 2011 "Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa" [COM (2011) 900 final]).

6. Obligación de servicio público.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Atendiendo al derecho originario UE, los SIEG se mencionan en los arts. 14[7] y 106.2 TFUE[8]. La idea básica que se desprende de ambos preceptos es que, partiendo del principio de libre competencia que impregna todo el derecho de la UE, el propio TFUE permite excepcionar dicha máxima en el caso de los SIEG, atendiendo a la función específica de interés público y de cohesión social y territorial que desempeñan, caracteres que se reconocen no presentes en el marco de la libre iniciativa privada (Carmen Fernández, 2023:217; Tomás Ramón Fernández, 1999:64; Malaret, 1998:83 y ss.; Parejo, 2024:583; Tornos, 2016:202 y ss.).

Así, el *status* jurídico específico de los SIEG puede conllevar la limitación o incluso exclusión de la libre competencia en esos sectores de actividad, cuando se reserve el monopolio de la misma a la Administración pública. Por lo tanto, la UE es flexible, y en el espacio de los calificados como SIEG puede haber concurrencia de prestaciones públicas y privadas, en régimen de libre competencia (plenamente normalizadas actualmente, en nuestro entorno, en sanidad y educación); y cabe también el monopolio público, que siempre deberá ser justificado, como excepción a la regla general de la libre competencia.

Cuando un SIEG no lo presta la Administración, sino una empresa privada, la Administración se reserva la facultad de garantizar la adecuada cobertura de las necesidades sociales a las que sirve, porque debe velar por el interés público en juego.

Esa función garantista se canaliza jurídicamente a través de la figura de la *obligación de servicio público*. Así, se trata de "obligaciones de servicio público que, en el marco de la normativa comunitaria, las legislaciones nacionales han venido a imponer a las empresas que operan en los sectores liberalizados para preservar los intereses públicos cuya adecuada satisfacción es irrenunciable y no puede esperarse del libre juego de las fuerzas del mercado" (Tomás Ramón Fernández, 1999:66).

7. *Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.*

8. *Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.*

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Existe una declaración contundente de la UE reconociendo libertad a las autoridades públicas de cada Estado para decidir cómo gestionan los servicios públicos, de manera pública directa o externalizando la prestación del servicio, llegando incluso a afirmar que el derecho UE no obliga a privatizar empresas públicas que presten SP[9].

2.3. La gestión del servicio público

Como acabamos de ver en el apartado anterior, la gestión de los servicios públicos, cuando han sido liberalizados *ex lege*, corresponderá a determinada empresa, en el marco del libre mercado y de la libre competencia, de manera que la titular del servicio es la propia empresa, y la garante del mismo la Administración, en función de las obligaciones de servicio público establecidas en la ley.

Otro supuesto sería el de la *publicatio* de determinado SP, ello supone que la Administración se reserva dicho servicio, asumiendo la titularidad y la responsabilidad directa sobre el mismo (Tomás Ramón Fernández, 1999:60). Cuestión distinta es la gestión o prestación material del SP, que no siempre asume la propia Administración, de manera que puede ser encomendada a una empresa que actuará en nombre de la misma, en principio tras el oportuno proceso de licitación. En definitiva, "la publicatio no elimina la gestión por particulares; lo que hace es impedir su desarrollo en régimen de libre iniciativa privada" (Chinchilla, 1997:87). Por consiguiente, cuando la titular del SP sea la Administración pública, el ordenamiento jurídico-público prevé tanto la gestión directa, como la gestión indirecta.

En el primer supuesto, la Administración presta el servicio con sus propios medios. Además de prestar el servicio directamente, mediante las personas empleadas públicas, cabe la "gestión directa con <<medios propios personificados>> que suponen la creación de entes instrumentales para gestionar el servicio público," (Carmen Fernández, 2023:216).

9. Art. 2. Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión: *Principio de libertad de administración de las autoridades públicas. 1. La presente Directiva reconoce el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales, de conformidad con el Derecho nacional y de la Unión. Dichas autoridades tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos. Dichas autoridades podrán optar por realizar sus funciones de interés público con recursos propios o en colaboración con otras autoridades o confiarlas a operadores económicos. 2. La presente Directiva no afecta a los regímenes de propiedad de los Estados miembros y, en particular, no requiere la privatización de empresas públicas que presten servicios al público.*

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

En la llamada gestión indirecta, la prestación del SP es realizada por una empresa ajena a la Administración (García de Enterría/ Tomás Ramón Fernández, 2024:95). La opción entre una u otra alternativa es una decisión discrecional que corresponde a la Administración (Malaret, 1998:58-59).

Llama la atención la expresión "gestión indirecta", totalmente extendida en la legislación[10] y en la doctrina iusadministrativista[11], porque literalmente parece significar que es la Administración quien gestiona el servicio, aunque sea de manera indirecta, cuando en estos supuestos la prestación material del SP se externaliza, y la gestión la realiza una empresa y no la Administración.

En cualquier caso, cuando la Administración encomienda la gestión del servicio de su titularidad a determinada empresa, la categoría típica es el contrato de concesión de servicios. El Tribunal Supremo se manifestaba en términos concluyentes al respecto, afirmando que "la gestión de un servicio público de titularidad formal de la Administración sólo se pueden dar bajo la forma de concesión" (STS, Sala 3º, 535/2016, de 17 de febrero)[12]. En estos supuestos, las obligaciones de servicio público que asume la empresa concesionaria se determinan en dicho contrato.

En el caso de los SP competencia de entidades locales, el art. 85.2 LBRL recoge también la opción entre gestión directa y gestión indirecta. En el primer caso prevé cuatro variantes: gestión por la propia entidad Local; organismo autónomo local; entidad pública empresarial local; y sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. En el segundo caso, la vía sería la concesión administrativa local.

Recapitulando, hemos observado que la gestión de un SP puede ser llevada a cabo por una empresa, en diversos supuestos. Por una parte, en los SP liberalizados, donde las empresas pueden gestionar los SIEG, con sujeción a las obligaciones de servicio público que establezca la ley sectorial correspondiente. Por otra parte, cuando la titular del SP sea la Administración, las empresas pueden prestar el servicio tanto en el ámbito de la gestión directa, como en la llamada gestión indirecta, mediante la concesión administrativa al efecto. A partir de ahora, estudiaremos la posibilidad de que se trate de una empresa cooperativa.

10. *La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad* (art. 284.1, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, LCSP).

11. Por todas, Carmen Fernández, 2023:216; Parada, 2015:355-356; Parejo, 2024:590; Tornos, 2016:195.

12. Como veremos infra (apdo. 4.2), actualmente la LCSP, para canalizar contractualmente la gestión indirecta, además de la concesión de servicios, prevé el contrato de servicios.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

3. La prestación de servicios públicos a través de cooperativas

La definición universal de cooperativa que proporciona la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) nos señala que se trata de una *asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada*[13]. En este momento nos interesa destacar que estamos ante una empresa cuya especificidad radica en la misión de satisfacer una necesidad colectiva mediante un funcionamiento empresarial democrático. Además, toda cooperativa merecedora de tal nombre deberá actuar en base a los valores y principios establecidos por la propia ACI. Nada se indica sobre la actividad *ad extra* de la cooperativa, empresa que, por lo tanto, puede producir cualquier bien o prestar cualquier servicio (Arnáez, 2023:14).

Lo que planteamos estudiar en el presente apartado son las circunstancias jurídicas que entendemos más relevantes del supuesto en el que la cooperativa presta un servicio público. Así, comenzaremos por el fomento público de la actividad cooperativa en los SP. Seguidamente, nos detendremos en la problemática de la eventual colisión de dicha actividad, estrechamente ligada a la Administración pública, con el principio de autonomía e independencia cooperativa. Seguidamente, y desde el prisma opuesto, veremos la armonía y alineación entre las cooperativas de SP y el principio cooperativo de interés por la comunidad. Por último, culminaremos con unas breves reflexiones sobre la cuestión de la crítica a la privatización de servicios públicos.

3.1. Fomento de la prestación de servicios públicos por parte de cooperativas

El mandato general de fomento del cooperativismo por parte de los poderes públicos se encuentra la Constitución, cuando indica que *los poderes públicos… fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas* (art. 129.2 CE)[14].

13. La identidad cooperativa, elaborada en torno a esa definición, y a los valores y principios cooperativos, puede consultarse en https://ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional. Acceso el 21 de marzo de 2025.

14. En el plano jurídico *soft law* debemos destacar el fomento del cooperativismo mediante el Plan de Acción para la Economía Social UE, COM (2021) 778 final; así como la Recomendación 193 OIT sobre el fomento de las cooperativas (2002).

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Desarrollando esa previsión constitucional, la Ley de Economía Social[15] califica el fomento de la economía social, cuyo máximo exponente son las cooperativas, como tarea de interés general (art. 8); y prevé diversas de medidas de promoción y estímulo (Disp. Adic. 7). En nuestro estudio resulta de particular relevancia la disposición legal en virtud de la cual *se facilitará el acceso a la contratación pública… de las empresas de economía social* (art. 1.3 LCSP)[16].

Además, hay que destacar la relevancia que otorga a los criterios sociales la propia LCSP, cuando establece que *en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual* (art. 1.3)[17]. Aunque en dicho precepto no se haga referencia a las cooperativas, parece evidente que están muy bien posicionadas como empresas con génesis y funcionamiento democrático, orientadas al servicio a la sociedad.

Los criterios sociales se pueden hacer valer, por parte de los poderes públicos, en distintas fases del procedimiento de contratación pública. Comenzando por la delimitación del objeto del contrato (art. 99 LCSP), y también como "criterio de selección de licitadores (definición del objeto, solvencia económica y financiera, habilitación profesional, clasificación de los licitadores, capacidad de la entidad y de sus trabajadores…), bien como criterio de adjudicación del contrato (mejor calidad precio, mejor relación coste eficacia, criterios económicos y cualitativos, medioambiente y sociales; criterios de desempate a favor de entidades sociales) o en bien como criterio de ejecución (vinculadas al objeto, no discriminatorias, y relacionadas a consideraciones económicas, innovación, medioambiental o social)" (Vañó/ Savall, 2022:59)[18].

Aparte del mandato de incluir criterios sociales en la contratación, y con carácter mucho más preciso y definido, la Disp. Adic. 48 LCSP habilita a los poderes adjudicadores para reservar en favor de ciertas empresas los contratos cuyo objeto gire en torno a *servicios de carácter social, cultural y de salud*[19].

15. Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

16. Idéntica mención en el art. 2.3 de la ley navarra (Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, LFCP).

17. Extracto que se repite en el art. 2.3 LFCP.

18. En la misma línea, desarrollando la idea de las clausulas sociales en la contratación pública como instrumento para fomentar coops en SP, Arnáez, 2023: 115 y ss.

19. Canal, 2025:10 y ss., ubica estos contratos en el ámbito los "servicios públicos a las personas", categoría jurídica elaborada por la UE y desarrollada por la LCSP.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Las empresas que pretendan beneficiarse de dicha reserva, en lo que respecta a su actividad, deben tener una *misión de servicio público*. Además, la estructura y funcionamiento interno de la empresa, en las cruciales materias de propiedad, dirección, y distribución de beneficios, deben guiarse por principios democráticos[20]. Como claramente puede advertirse, nos encontramos en un terreno fértil para la actividad de las cooperativas de servicios públicos (Comet-Herrera, 2022)[21].

Con anterioridad a la promulgación de la LCSP, el TJUE ya se había pronunciado en favor de la adjudicación sin licitación de un contrato para la prestación del servicio de transporte sanitario a asociaciones de voluntariado, afirmando su compatibilidad con el derecho UE[22].

Debemos aplaudir el art. 38 LFCP, porque establece una reserva similar a la de la Disp. Adic. 48 LCSP, pero va más allá en dos aspectos destacables y explícitos[23]. Por una parte garantiza, para el ámbito reservado en los apartados sanitarios, sociales, culturales y educativos, una cuantía económica mínima del 1% del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior. Por otra parte, en términos imperativos indica que *deberán resultar beneficiarias de contratos reservados conforme a este artículo las entidades de economía social, de economía solidaria y sin ánimo de lucro*. Por consiguiente, las cooperativas tienen en Navarra un asidero jurídico firme y garantista para desarrollar su actividad en los servicios públicos de los ámbitos sanitarios, sociales, culturales y educativos[24].

En un estadio jurídico diferente, no en el marco de la reserva sino del fomento público, también entendemos muy plausible el siguiente nítido mandato de la ley de cooperativas de Euskadi: *los poderes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vas-*

20. Condiciones establecidas en virtud de la siguiente dicción legal: *a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado primero. b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación. c) Que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas*.

21. El autor destaca que la reserva pone en valor la democracia económica. Resulta interesante su aportación en pág. 17, donde elabora una tabla pormenorizada reflejando por qué las cooperativas de trabajo asociado cumplen con los principios de democracia económica recogidos en los apartados b) y c). Además, en págs. 28 y 29 hace lo propio con una tabla sobre legislacion autonómica.

22. STJ 28-01-2016 (Asunto C-50/14).

23. Destacando la reserva de la ley navarra, Razquin, 2018:3.

24. Fuera del ámbito de la reserva comentada, el art. 157.2 d) de la ley de cooperativas de Euskadi establece que en los contratos Administrativos, en caso de empate para seleccionar a la persona adjudicataria, entre los criterios de desempate deberá tenerse en cuenta la preferencia de las cooperativas.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

co, con la finalidad de desarrollar y mejorar los servicios públicos, estimularán la creación de cooperativas y su participación en la gestión de los servicios públicos (art. 157.3 de la Ley 11/2019, de de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, LCE)[25].

3.2. Cooperativas de servicios públicos y principio de autonomía e independencia cooperativa

De acuerdo con la ACI, el cuarto principio cooperativo consiste en la autonomía e independencia de la cooperativa, y en virtud del mismo *las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda gestionadas por sus miembros. Si se llega a un acuerdo con organizaciones externas –incluidos los gobiernos, o se aumenta su capital de fuentes externas, deberá hacerse de forma que se asegure el control democrático de sus miembros y se mantenga la autonomía de la cooperativa*.

El principio engloba dos conceptos que no son sinónimos. La autonomía se refiere al funcionamiento de la cooperativa *ad intra*, mientras la independencia muestra la perspectiva *ad extra*, y se refiere a la protección frente a agentes externos que pongan en peligro la propia autonomía (Cracogna, 2019:19).

En lo que podríamos considerar interpretación auténtica, las "notas de orientación para los principios cooperativos" que publica la ACI[26], definen la autonomía como *libertad de actuar de manera independiente para gobernarse a sí mismas, controlar sus asuntos y establecer normas de funcionamiento propias*.

La doctrina especializada subraya como la experiencia ha demostrado que el riesgo de control gubernativo se produce en paises en vías de desarrollo, mientras que la posibilidad de pérdida de autonomía a causa de la captación de capital externo se sitúa en el entorno de los paises desarrollados (Martínez, 2019:20). En la cuestión gubernativa, el problema más delicado históricamente fue el del cooperativismo en el marco de la economía central planificada, en la órbita soviética, donde el Estado integró a las cooperativas en el aparato público (Cracogna, 2019:24-25). Desde luego, consideramos que, siendo el de autonomía e independencia un principio cooperativo nuclear, la cooperativa no autónoma es una falsa cooperativa (De Miranda/Corrêa, 2019:94).

La ACI prevé los acuerdos con los gobiernos que podrían celebrar las cooperativas de servicios públicos, así como la aportación externa de capital, por parte de los denominados socios capitalistas, que también eventualmente podrían recibir las

25. Un estudio de las principales novedades de la ley en Bengoetxea/ Villafáñez (2020).

26. https://ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos. Consultado el 20 de marzo de 2025.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

cooperativas SP. Se fija como núcleo inviolable el control de la cooperativa por parte de sus miembros, como expresión de la vigencia de la autonomía cooperativa.

En el apartado del riesgo de control gubernativo, observamos que tanto la ACI como la doctrina se refieren sistemáticamente al Gobierno como órgano político, responsable de definir e implementar políticas públicas que se reflejarán en la correspondiente normativa. Queremos apuntar que las cooperativas de servicios públicos se relacionan con la Administración pública que las contrata, o en su caso forma parte de las mismas, y, al menos en principio, no con los Gobiernos.

Desde luego, la Administración actúa por impulso político del Gobierno, pero al mismo tiempo *sirve con objetividad los intereses generales* (art. 103 CE). Por lo tanto, cuando el canal de relación de las cooperativas de servicios públicos se establece con la Administración, en un plano técnico, sin que se trate de acuerdos políticos con el Gobierno, entendemos que el riesgo de pérdida de autonomía se reduce significativamente[27].

En el supuesto de que la Administración forme parte de la cooperativa SP, como socia (*vid. infra,* apdo. 4.1*),* la propia ACI incluso prevé, y permite, el nombramiento de "agentes del gobierno" como miembros de los consejos rectores, circunstancia compatible con la autonomía cooperativa, siempre que el control de misma permanezca en el seno de sus miembros, lo que dependerá de la distribución de votos en la Asamblea General[28].

En lo que respecta al riesgo de pérdida de autonomía por la entrada de capital externo en las cooperativas mixtas (*vid. infra,* apdo. 4.1*)*, la clave estriba en la cuota de poder político atribuido a ese capital externo, que se reflejará en el reparto de la capacidad de voto en la Asamblea General[29].

27. "La presencia de administraciones públicas no debería superar el 50% de los votos en los órganos sociales, de igual forma los cooperadores deben tener una participación significativa en la cooperativa" (Fajardo, 2021:132). Encontramos una crítica a la indefinición del impulso a las cooperativas SP que recoge el art. 157.3 LCE, porque podría colisionar con los principios cooperativos de gestión democrática (tercero), y de autonomía e independencia (cuarto) en Gallastegi, 2021:143.

28. *Siempre existe el peligro de que un marco político cree unas condiciones que amenacen la autonomía e independencia de las cooperativas respecto a su carácter genuino de organizaciones controladas por sus miembros y propiedad de estos últimos. Aunque resulta razonable, y en muchos casos deseable, que se instauren ciertas protecciones -por ejemplo cuando se transfieren activos de propiedad pública a nuevos modelos de producción cooperativa-, dicha protección, incluido el nombramiento de agentes del gobierno como miembros de los consejos rectores, no debe suponer un riesgo para los derechos y responsabilidades de los miembros (*notas de orientación para los principios cooperativos, pág. 56). https://ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos. Consultado el 20 de marzo de 2025.

29. "Los posibles financiadores, deben tener limitada su participación tanto en los órganos sociales como en la retribución que reciban por su inversión, limitando los intereses abonables por el capital desembolsado" (Fajardo, 2021:132).

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

3.3. Cooperativas de servicios públicos y principio de interés por la comunidad

El séptimo principio cooperativo afirma el interés por la comunidad que deben mostrar y atender las cooperativas, de manera que *las cooperativas trabajan para el desarrollo sostenible de sus comunidades a través de políticas aprobadas por sus miembros*.

Utilizando como criterio hermenéutico, al igual que hemos hecho en el cuarto principio, las notas de orientación para los principios cooperativos[30], podemos destacar que la ACI parte de la base de que las cooperativas están arraigadas en la comunidad local de la que nacen, y, como consecuencia casi biológica, se preocupan por su bienestar, que procuran promover. En la cooperativa resulta compatible, y hasta natural, que se beneficie tanto a sus miembros, copropietarios que la controlan democráticamente, como a la comunidad dentro de la que realizan su actividad. Por su parte, la mención al desarrollo sostenible se refiere a la triple dimensión caracterizada por la ONU: económica, social, y medioambiental.

En las cooperativas, de acuerdo con su idiosincrasia que hunde la causa del contrato societario en la pretensión de satisfacer necesidades comunes, el interés principal es el mutualista. Son las personas cooperativistas quienes han construido la cooperativa para la satisfacción de sus *aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes* que nos indica la ACI, mediante la ayuda mutua.

Ese interés mutualista, siguiendo la estela del séptimo principio, es perfectamente compatible con el servicio a la comunidad, procurando satisfacer también el interés comunitario (Fajardo, 2021:125 y ss.). La cuestión estriba en el reparto. Aunque la aspiración de la cooperativa sea ilimitada, los recursos son limitados, de manera que hay que decidir qué parte de la riqueza que la cooperativa produce se destinará al interés de las personas cooperativistas dueñas de la empresa, y que parte se dirigirá al beneficio de la comunidad en la que la cooperativa se inserta. La decisión corresponde enteramente a las personas socias cooperativistas[31]. Desde luego, como telón de fondo de esa soberana decisión debería brillar el valor cooperativo de la solidaridad[32].

En el presente estudio nuestro foco de atención se centra en los servicios públicos, que no coinciden exactamente con la noción de interés por la comunidad. Aunque caminan en la misma dirección, los servicios públicos siempre alcanzan la cota máxi-

30. https://ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos. Consultado el 20 de marzo de 2025.

31. Lo indican claramente las mencionadas notas orientativas: *son los miembros los que tienen el derecho democrático de controlar la tensión creativa y dinámica inherente de este principio: el equilibrio entre interés propio y la preocupación general por la comunidad* (pág. 94).

32. Establecido por la ACI, junto a los valores de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, y equidad.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

ma de la universalidad, mientras el interés comunitario puede que no lo haga, llegando hasta una cota más baja, al satisfacer el interés colectivo de algunos miembros de la comunidad, pero no el de todos sus integrantes (Fajardo, 2021:130).

En cualquier caso, aunque ambos ámbitos no coincidan exactamente, resulta evidente que el principio de interés comunitario supone un espaldarazo a las cooperativas de servicios públicos, porque orienta al cooperativismo en esa dirección[33].

Las cooperativas caracterizadas por incorporar el servicio a la comunidad, más allá de los miembros, en su objeto social, suelen ubicarse en derecho positivo en una categoría específica. En derecho comparado, la expresión común genérica sería la de cooperativa social (Hernández, 2023:11).

En nuestro entorno, la cooperativa caracterizada por el servicio a la comunidad se denomina cooperativa de iniciativa social (Gallastegi, 2021:115; Hernández, 2021:149). En Italia gozan de una dilatada tradición y referencialidad las cooperativas sociales[34]. En Francia, sería la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) (Fajardo, 2021:130), sobre la que volveremos *infra* (apdo. 4.1*)*, al estudiar su régimen jurídico-positivo en Ipar Euskal Herria.

Para culminar el presente apartado, podemos concluir subrayando que la prestación de servicios públicos por parte de las cooperativas es una actividad perfectamente armonizada con el principio de interés por la comunidad. Por ello, es una realidad puesta en valor por la ACI[35]. La propia naturaleza comunitaria del cooperativismo le lleva a encontrarse en el camino con el sector público, garante de los servicios públicos[36].

33. Ligando el principio de interés por la comunidad con la colaboración público-cooperativa, Arnáez, 2023:13-14.

34. No en vano, al referirse a las cooperativas sociales, las notas de orientación para los principios cooperativos (pág. 56) ponen como ejemplo paradigmático las italianas.
https://ica.coop/es/medios/biblioteca/research-and-reviews/notas-orientacion-principios-cooperativos. Consultado el 20 de marzo de 2025.

35. *En muchos países en los que los servicios públicos se ven amenazados debido a obligaciones fiscales o donde los políticos orientados al mercado pretenden transferir los servicios públicos al sector de las empresas propiedad de inversores, las organizaciones cooperativas, tales como las agencias de desarrollo y asistencia cooperativas, con el respaldo de las empresas cooperativas locales, han ayudado a las comunidades a establecer cooperativas que ofrezcan servicios públicos* (notas de orientación, pág. 95).

36. "La vocación social y comunitaria de la economía social y el desarrollo del cooperativismo en el sector de servicios, determinaba necesariamente una confluencia en el campo de los servicios a las personas y a la comunidad" (Argudo, 2007:182).

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

3.4. Cooperativas de servicios públicos y la crítica de la privatización de los servicios públicos

Si atendemos a la posición política que legítimamente critica la privatización de servicios públicos, deberiamos destacar que es muy diferente confiar la gestión de un servicio público a una empresa con ánimo de lucro, que es su razón de existir; o conceder dicha gestión a una empresa cooperativa, caracterizada en su propia naturaleza por la vocación de servir a la comunidad, procurando su bienestar.

En efecto, la naturaleza comunitaria de la cooperativa queda eclipsada cuando la ecuación se plantea en términos binarios entre lo público y lo privado. En esa dicotomía, está claro que las cooperativas muestran naturaleza jurídica privada. Pero no se debe obviar que nacen de la iniciativa común y consensuada de un grupo de personas para responder a sus necesidades, a menudo sociales, y que no están guiadas por el ánimo de lucro, lo que las dota de una naturaleza comunitaria cualitativamente diferente de las empresas capitalistas con ánimo lucrativo, situadas en la lógica del modelo capitalista que exalta el individualismo, frente a la solidaridad presente en lo colectivo y lo comunitario.

Por ello, entendemos que cuando se habla de privatización de servicios públicos, es imprescindible, por su relevancia, matizar qué tipo de empresa es la adjudicataria de dicho servicio, para dilucidar si se trata de una externalización equiparable a privatización, o se trata de una fórmula de colaboración público-comunitaria.

4. El régimen jurídico-positivo de las cooperativas de servicios públicos en Euskal Herria

Desde la perspectiva territorial, procederemos a analizar los regímenes jurídicos de diversos ámbitos territoriales: CAE (Comunidad Autónoma de Euskadi), CFN (Comunidad Foral de Navarra), Ipar Euskal Herria (territorios ubicados en el Estado francés), y Euskal Herria en su conjunto[37].

Dentro del ámbito CAE, cuando nos referimos a Administraciones públicas, nuestro objeto de estudio es principalmente la Administración local, y los servicios públicos locales. Pero la legislación permite que la Administración pública de referencia, responsable de servicios públicos locales, sea un sujeto público constituido mediante la colaboración de distintas Administraciones municipales. Así, podría tratarse de la red de todos los municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi,

37. Lo que conlleva analizar los respectivos regímenes jurídicos. En materia de contratos públicos, debemos destacar que en la CAE se aplica la LCSP, mientras en Navarra se aplica su ley propia, LFCP.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

EUDEL[38]; de una red que aglutine los municipios de un territorio histórico, o de más de uno; o de una red municipal de ámbito comarcal[39].

Estas redes podrían adoptar la forma jurídica de mancomunidad[40] o consorcio[41], además del caso mencionado de EUDEL, que tiene forma jurídica de asociación.

En el caso de Navarra, nos referiremos a la Administración de la Comunidad Foral, y a las entidades locales de navarra. Entre dichas entidades locales, la principal es el municipio. Además, tenemos la comarca, el concejo, las corporaciones tradicionales, y las mancomunidades[42].

En el supuesto de las cooperativas vascas ubicadas en territorio del Estado francés, directamente debemos acudir a la correspondiente normativa francesa. Las instituciones propias de los territorios vascos (Lapurdi, Zuberoa, y Baja Navarra) no tienen ninguna competencia legislativa en materia cooperativa. Ni la Comunidad de aglomeración del País Vasco (Euskal Hirigune Elkargoa- Communauté d'agglomération Pays Basque) (CAPV), entidad que abarca la totalidad de los tres territorios vascos ubicados en el Estado francés[43]; ni tampoco los municipios (*communes*).

En el ámbito de la colaboración público-comunitaria, los sujetos públicos interlocutores pueden ser los municipios y la mencionada CAPV, en ambos casos como colectividades territoriales, de acuerdo con el derecho francés. Las colectividades territoriales son los poderes públicos territoriales distintos del Estado. Además del municipio, el Departamento, la Región, y la CAPV. En el ámbito vasco, Departamento de Pirineos Atlánticos, y Región de Nueva Aquitania.

Al analizar los diversos supuestos de colaboración público-cooperativa, en los distintos territorios, analizaremos la posibilidad de que la Administración se incorpore a una cooperativa como socia, siendo este el nivel máximo de colaboración. Posteriormente, estudiaremos los dos cauces jurídicos mediante los que se puede encomendar la prestación de servicios públicos a una cooperativa: contrato, o convenio de colaboración[44]. En ambos supuestos, puede que la Administración sea miembro de la cooperativa, o puede que no sea así.

38. Actualmente, EUDEL (Euskadiko Udalen Elkartea) es la asociación abierta a todos los municipios de la CAE, en base a la adhesión voluntaria www.eudel.eus

39. Art. 99.1 Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE).

40. Art. 102.1 LILE.

41. Art. 104.1 LILE.

42. Art. 3.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN).

43. https://www.communaute-paysbasque.fr/eu/euskal-hirigune-elkargoa

44. El art. 94.1 LILE permite la gestión directa o indirecta de SP locales; en el segundo caso, *por medio de las modalidades contractuales y de colaboración previstas en la legislación vigente*. En el mismo sentido, art. 192 LFALN.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Seguidamente, nos detendremos en las cooperativas de iniciativa social y cooperativas de utilidad pública, como categorías de especial cualificación. Por último, veremos el supuesto de colaboración público-cooperativa en el conjunto de Euskal Herria.

4.1. Administración pública socia de la cooperativa

En el ámbito CAE, la LCE prevé expresamente la posibilidad de que las Administraciones públicas sean socias de una cooperativa, cuando la cooperativa preste servicios que se encuentran dentro del ámbito de sus competencias administrativas[45]. Así, además de las entidades con el carácter de Administración pública en sentido técnico-jurídico, sobre todo, el ayuntamiento, pueden ser socias de una cooperativa otras entidades afines dotadas de personalidad jurídica propia: empresas públicas, organismos autónomos, o fundaciones públicas[46].

Resulta ciertamente significativo que la Ley de Cooperativas de Euskadi expresa y literalmente prevea la constitución de *cooperativas de servicios públicos* (art. 157.3 LCE)[47]. La Administración interviene con un protagonismo principal, en un primer momento como promotora y, una vez constituida la cooperativa, se incorpora a la misma en calidad de socia.

Estamos ante una fórmula muy interesante que muestra gran potencialidad. Es imprescindible la concurrencia de la Administración pública competente, como promotora de la cooperativa SP, garantizándose de esa manera el impulso y compromiso de la Administración con competencia en el servicio público de que se trate. Al mismo tiempo, se abre la posibilidad para la intervención como promotoras de entidades privadas, como representantes del ámbito comunitario de referencia, asociaciones, cooperativas, u otro tipo de entidades. Y también se acoge a cooperativistas de la propia empresa cooperativa, sean personas usuarias, o socias-trabajadoras de la misma.

La ley establece algunos límites, que consideramos totalmente razonables, y adecuados. Por una parte, cuando indica que los servicios públicos que presten esas cooperativas no pueden implicar el ejercicio de la autoridad pública[48]. Por otra parte, la

45. Art. 19.7 LCE. Destacando que el objetivo de la Administración debe coincidir con el objeto social de la cooperativa, Rodríguez, 1993:765.

46. Art. 19.7 LCE. El art. 20.2 LFCN permite ser socias de la cooperativa a las personas jurídicas, dentro de las cuales caben las Administraciones públicas.

47. Modalidad cooperativa novedosa, incorporada por vez primera en la vigente LCE de 2019. Para estudiar las principales novedades que introdujo dicha norma, con respecto a la anterior LCE de 1993, vid. Merino, 2022.

48. En el mismo sentido, art. 193.1 LFALN.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

previsión de que la Administración controlará las condiciones para la prestación del servicio. Desde luego, el servicio público lo presta la cooperativa, pero la responsable del mismo es la Administración pública competente.

Cuando la Administración se incorpora a una cooperativa en calidad de socia, sea o no cooperativa SP promovida por ella misma, la ley no especifica de qué tipo de socia se trata: socia cooperadora, socia colaboradora, o socia capitalista.

La primera posibilidad, que cabe tanto en la CAE como en la CFN, es la de Administración como socia cooperadora común. Pueden ser socias de una cooperativa tanto personas físicas como jurídicas, privadas o públicas, por lo tanto, no hay ningún inconveniente técnico-jurídico para que una Administración pública, por ejemplo un ayuntamiento, pueda ser socio cooperador común[49]. La clave de la naturaleza de la persona socia cooperadora estriba en que participa directamente en la actividad cooperativizada. Si se trata de una cooperativa de trabajo asociado, como socia-trabajadora; en una cooperativa de consumo, como socia consumidora, etc.[50].

En el caso de una cooperativa de trabajo asociado, sería imposible, porque en este caso persona socia cooperadora equivale a socia-trabajadora, cualidad que sólo pueden ostentar las personas físicas, que prestan directamente su actividad laboral. En el caso de una cooperativa de consumo, si puede tener sentido que un ayuntamiento sea socio cooperador, como consumidor. Por ejemplo en una cooperativa de consumo energético.

La segunda posibilidad sería que la Administración pública adopte el *status* de socia colaboradora. Se denomina colaboradora porque no interviene directamente en la actividad cooperativizada, pero colabora para que la cooperativa pueda lograr sus objetivos socioeconómicos[51]. Desde la perspectiva del poder de control sobre la cooperativa, las personas socias colaboradoras tienen limitada su capacidad de voto, tanto en la asamblea general, como en el consejo rector[52]. El objetivo de ese límite legal se encuentra en el principio de que el control de la cooperativa debe corresonder a los auténticos protagonistas que dan vida a la misma, personas socias cooperadoras que desarrollan la actividad cooperativizada, de manera que otro tipo de personas socias no puedan condicionar ni controlar el rumbo de la cooperativa.

49. Art. 19.1 LCE y art. 20.2 LFCN.

50. Art. 19.3 LCE.

51. Art. 30.2 LFCN, y art. 19.5 LCE.

52. El art. 19.5 LCE fija el tope máximo del tercio de los votos, en ambos órganos. Por su parte, el art. 30.3 b) LFCN establece, también para los dos órganos, el máximo de la quinta parte de los votos.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Sin duda, la figura de la persona socia colaboradora puede ser muy útil en experiencias de cooperativas de servicios públicos[53]. La Administración, sin participar directamente en la actividad de la cooperativa, actuará como colaboradora, para ayudar en la consecución del objetivo público-comunitario que comparten ambas entidades. Por ejemplo, puede ser el caso del ayuntamiento cuya colaboración consiste en la cesión de uso de inmuebles públicos, para que en ese lugar se desarrolle la actividad de la cooperativa.

La tercera posibilidad legal se puede practicar en las cooperativas mixtas, donde la Administración pública sea socia capitalista[54]. En ellas, la Administración no desarrolla actividad cooperativa alguna. Su aportación a la cooperativa se circunscribe a la aportación de capital.

La Administración puede adjudicar la prestación del servicio público a una cooperativa mixta, cualquiera que sea la cuantía de la aportación pública, tras el oportuno proceso de licitación[55]. En el régimen jurídico establecido por la LCSP, aplicable en la CAE, cuando la aportación de la Administración sea mayoritaria en la cooperativa mixta, se permite la adjudicación directa[56]. Sin embargo, en el caso de la Comunidad Foral de Navarra se permite la adjudicación directa a toda cooperativa mixta con capital público, aunque no sea mayoritario[57], y al mismo tiempo se exige una aportación pública mínima del tercio del capital social[58].

En lo que concierne al control de la cooperativa, partimos de la base de que las cooperativas son sociedades personalistas, constituidas en torno al eje de las personas. Por eso, los votos no se distribuyen en función del capital aportado a la cooperativa. En base al clásico principio cooperativo, se aplica la fórmula de una persona, un voto[59]. A partir de esa premisa, las cooperativas mixtas son una excepción, de manera que, si así se acuerda en los estatutos, el voto de la entidad pública se calculará

53. El art. 30.1 LFCN señala expresamente que las Administraciojnes públicas navarras pueden ser socias colaboradoras, mostrando el camino a seguir.

54. Art. 79.1 LFCN, y art. 19.6 LCE.

55. Art. 28.3 LCSP y art. 192.3 LFALN. Destacando esa posibilidad, Vañó, 2020:30. Cuando la constitución de la cooperativa mixta tenga el objetivo claro de la adjudicación de servicios públicos, ambos aspectos, en principio consecutivos y de diferente naturaleza, se podrán tramitar en un único procedimiento administrativo, como ha indicado la STJUE de 15 de octubre de 2009, Acoset, C-196/08 (Hernández, 2016).

56. Disp. Adic. 22 LCSP. Desarrollo de la cuestión en Fajardo/ Vañó/ Merino, 2021: 126-127.

57. Art. 6 LCFP. Queremos destacar que la ley navarra es posterior a la LCSP, de manera que se trata de una opción consciente.

58. Art. 198.1 LFALN.

59. Art. 37 LCE y art. 35.2 LFCN.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

en torno al capital, criterio que se tiene en cuenta para la distribución del voto, de manera que el número de votos es proporcional a la cuantía del capital del que se es titular[60]. En cualquier caso, la legislación cooperativa quiere preservar el control de la cooperativa por parte de las personas socias cooperadoras, y con ese objetivo se limita el porcentaje de voto de las personas socias capitalistas; como máximo el 49%[61].

Aún así, en lo que respecta a la crucial cuestión del control de la cooperativa, conviene subrayar cierto aspecto. En las cooperativas mixtas de la CAE, las personas socias colaboradoras se consideran socias cooperadoras[62]. Un ayuntamiento puede ser, al mismo tiempo, socio colaborador y socio capitalista de la cooperativa, ostentando simultáneamente ambas cualidades. En ese caso, puede tener hasta el 49% de los votos como socio capitalista, y también puede ostentar parte de ese porcentaje de hasta el 51%, como socio colaborador. De esa manera, la Administración, o cualquier otro sujeto, puede tener el control de la cooperativa mixta, sustrayéndolo a las personas socias cooperadoras.

En el caso del cooperativismo de Ipar Euskal Herria, debemos acudir al derecho francés aplicable. Sin duda, la fórmula jurídica adecuada para canalizar la colaboración público-cooperativa sería la cooperativa SCIC *(société coopérative d'intérêt collectif).*

La nota característica de esta cooperativa consiste en que su objetivo, además del mutualista propio de las personas cooperadoras, es el interés colectivo y la utilidad social[63]. Concretamente, el objetivo de la SCIC es la producción de bienes o servicios de utilidad social e interés colectivo[64].

La utilidad social supone que, siempre guiadas por un interés común, habrá distintos tipos de personas socias en la SCIC, que desarrollarán una dinámica de colaboración. La clave no es el tipo de actividad, sino la dinámica de la misma, que se desarrolla mediante la colaboración de diversos actores. Cada persona socia tendrá un voto en la Asamblea General[65].

60. Art. 79.1 LFCN y art 155.1 LCE.

61. Art. 155.3 LCE y art. 79.2 LFCN. En definitiva, la "participacion mayoritaria en el capital permite en una sociedad tener el control de la misma, pero no en una cooperativa" (Fajardo/ Vañó/ Merino, 2021:126).

62. Art. 19.5 LCE.

63. Para profundizar en la figura de la SCIC, https://www.les-scic.coop/presentation

64. Art. 19 quinquies Ley 47-1775, de 10 de septiembre de 1947, sobre la cooperación (Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, LOC).

65. Art. 19 octies LOC.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Con carácter necesario, debe haber al menos tres tipos de personas socias en la SCIC: socias-trabajadoras; socias-usuarias; y un tercer tipo de persona socia implicada en el proyecto, que puede ser una Administración pública (también podría ser una empresa privada, una asociación, etc.). En la SCIC, la Administración pública puede tener hasta el 50% del capital[66].

Para colaborar en la actividad de la SCIC, expresamente se prevé la posibilidad de que haya subvenciones públicas[67].

4.2. La Administración pública celebra un contrato con la cooperativa[68]

Una cooperativa puede prestar un servicio público en virtud de adjudicación realizada mediante contrato, siendo la Administración socia de la cooperativa, o sin serlo.

La encomienda de gestión indirecta de un SP se puede realizar mediante dos modalidades contractuales: concesión de servicios, o contrato de servicios[69]. El criterio para delimitar el espacio que corresponde a cada uno de ellos es claro: en el primer caso la cooperativa adjudicataria asume el riesgo económico operacional[70], circunstancia que no se produce en el contrato de servicios[71]. Se entiende como riesgo eco-

66. Art. 19 septies LOC.

67. Art. 19 decies LOC.

68. En este apartado, las normas aplicables son la LCSP, en lo que se refiere a la CAE; y la LFCP, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Además, como normativa reglamentaria de desarrollo, tenemos el Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En el caso de las cooperativas de Ipar Euskal Herria, se aplican el Code de la commande publique (CCP), y el Code général des collectivités territoriales.

69. Como hemos visto supra (apdo. 2.3), tradicionalmente el único contrato utilizado para la prestación de SP ha sido el de concesión de servicios. Sin embargo, en virtud de la trasposición de Directivas UE, la LCSP añade la posibilidad del contrato de servicios. Conviene destacar al respecto que la eliminación del contrato de gestión de servicios públicos no implica una involución desde la perspectiva de la mejor prestación de los servicios de interés general… dado que las notas propias de regularidad, continuidad y equidad se pueden incluir tanto en el tipo de contrato de servicios como de concesión de servicios (Gimeno, 2017:18).

70. El art. 15.2 LCSP explicita que *el derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional*. También, art. 32 LFCP.

71. Hernández, 2016:1, destaca que lo relevante es el hecho mismo de la traslación al concesionario de la totalidad o, al menos, de una parte significativa del riesgo de explotación existente en el sector. En consecuencia, el contrato de servicio y la concesión pueden tener por objeto el mismo tipo de prestación.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

nómico la posibilidad, presente en toda empresa, de sufrir pérdidas económicas[72]. La norma europea transpuesta nos indica que "un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes… debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro"[73].

En las concesiones de SP, los ingresos de la cooperativa provendrán de la explotación del servicio, al obtener el precio que abonarán las personas usuarias; cuantía a la que podría añadirse el precio que pague la Administración contratante[74].

En cualquier caso, debe tratarse de SP que sean susceptibles de explotación económica por particulares, de manera que en ningún caso podrán prestarse mediante concesión de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos[75].

En el contrato de servicios la Administración contrata el servicio de la cooperativa, a cambio de un precio[76]. Un elemento que caracteriza este tipo contractual es que la relación se establece directamente entre el empresario y el usuario del servicio, por ello conlleva prestaciones directas a favor de los ciudadanos (Exposición de Motivos LCSP). Además, la Administración asume el riesgo de la actividad económica. Obviamente, los contratos de servicios también están sometidos al límite funcional del ejercicio de la autoridad pública[77].

Los municipios de los territorios vascos de Lapurdi, Zuberoa, y Baja Navarra; o la CAPV, pueden desarrollar experiencias de colaboración público-comunitaria mediante la celebración de contratos con cooperativas. En ese contexto de colaboración, destacan, a efectos de nuestro estudio, la concesión de servicios públicos, y la delegación de servicio público.

Así, la legislación francesa distingue entre el contrato de concesión de servicios genérico[78], y el específico contrato de delegación de servicio público, previsto para las colectividades territoriales[79]. Por lo tanto, un municipio o la CAPV pueden proceder

72. Art. 14.4 LCSP, y art. 204.2 LFCP. Gimeno, 2017:17, matiza que no implica traspasar todo el riesgo, pero tampoco reconducirlo a la mera idea de riesgo y ventura.

73. Considerando 20, Directiva 2014/23/UE.

74. Art. 32 LFCP y art. 15.1 LCSP.

75. Art. 204.1 LFCP y art. 284.1 LCSP.

76. Art. 17 LCSP y art. 30.1 LCFP.

77. Art. 30.3 LCFP y art. 17 LCSP.

78. Art. L. 1121-3 CCP.

79. Art. L. 1411-1 *Code général des collectivités territoriales*.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

a la delegación de la gestión de un servicio público en favor de una cooperativa. En estos contratos la cooperativa obtendrá ingresos a través de la explotación del servicio público, y consiguiente cobro de un precio a las personas usuarias del mismo.

4.3. La Administración pública celebra un convenio de colaboración con la cooperativa

En primer lugar, conviene destacar que el convenio de colaboración no es un contrato[80]. Obviamente, se trata de un negocio jurídico bilateral, pero técnicamente no es un contrato público. Los convenios tienen como objeto la colaboración para la consecución de un fin común. Los convenios de colaboración pueden celebrarse entre entidades públicas, o entre una entidad pública y otra privada[81]. La opción que nos interesa, desde la perspectiva de la colaboración público-cooperativa, es la segunda[82].

La ley de contratos públicos deja claro que el convenio de colaboración no es un contrato, cuando ubica los convenios fuera del ámbito de los contratos que la propia ley regula[83]. Lo mismo sucede en la ley de contratos públicos de Navarra[84].

Además, en otro pasaje la LCSP reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para promulgar leyes que desarrollen fórmulas no contractuales para la gestión de servicios públicos de carácter social[85]. Cuando la ley se refiere a servicios públicos de carácter social, parece un ámbito muy adecuado para la intervención de cooperativas de iniciativa social (Gallastegi, 2021:200). Sin duda, las Administraciones pueden establecer conciertos y convenios para financiar servicios esenciales sin una contraprestación económica, especialmente en sectores como educación, salud y servicios sociales (Vañó, 2024:188).

80. Art. 47.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Los convenios ofrecen una vía alternativa de colaboración para entidades públicas que desean cooperar con organizaciones sin ánimo de lucro u otras administraciones, sin que esta relación adquiera el carácter contractual de los contratos de concesión o servicios (Vañó, 2024:190).

81. Art. 47.1 LRJSP.

82. Art. 47.2 c) LRJSP.

83. Art. 6.2 LCSP. El art. 47.1 LCSP establece que *los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos.* Por lo tanto, "es el objeto lo que distingue el convenio del contrato" (Toscano, 2017:26).

84. Art. 7.1 h) LFCP.

85. Disposición adicional 49 LCSP. En Navarra, tenemos la Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

En cualquier caso, el modelo del convenio es una modalidad de gestión indirecta de servicios públicos, al igual que el modelo contractual (contrato de concesión de servicios, o contrato de servicios)[86]. "El concierto se usará en aquellos supuestos en los que se considere que, a través de una actividad privada de particulares, cuyo objeto será análogo al servicio, se consigue una mayor eficacia del servicio público" (Fajardo/ Vañó/ Merino, 2021:139)[87].

Por consiguiente, una cooperativa puede prestar un servicio público mediante un convenio de colaboración. Sin duda, en la Comunidad Autónoma de Euskadi, el sector donde dicha fórmula se utiliza con mayor profusión es el educativo. Las cooperativas de enseñanza, sobre todo ikastolas (pero no solo ikastolas), prestan el servicio público de enseñanza, mediante el concierto educativo que suscriben con la Administración pública competente.

Dichas cooperativas se califican jurídicamente como centros concertados, financiados con fondos públicos, que imparten enseñanzas de carácter gratuito[88]. Debemos destacar que la ley prevé la preferencia para la concertación de algunas modalidades de centros, entre los que expresamente se señalan las cooperativas[89]. Un Decreto autonómico regula el régimen jurídico de los conciertos del ámbito educativo[90].

En la Comunidad Foral de Navarra, también está prevista la utilización del convenio en el ámbito de la educación. Un Decreto Foral regula esos convenios del sector educativo[91]. Como requisito para celebrar convenios, los centros educativos deben ser de iniciativa social. Por consiguiente, se abre esa posibilidad a las cooperati-

86. El título es elocuente en, Canal, 2025. Los conciertos como forma de gestión indirecta de los servicios públicos a las personas (Parte I), El consultor de los Ayuntamientos (4).

87. "El convenio se configura por tanto como una tecnica juridica mas al servicio de los fines publicos, que comporta un acuerdo de voluntades que genera derechos y obligaciones entre las partes. Los intereses deben ser concurrentes y ninguna de las partes debe ostentar ninguna facultad superior a la otra de las partes, todas deben situarse en un plano de igualdad, no hay contraposicion de intereses" (Fajardo/ Vañó/ Merino, 2021:140.). "Los convenios se reservan para las actuaciones en las que confluyen los intereses de la administración y de la persona física o jurídica privada… es viable la formalizacion de convenios entre las entidades públicas locales y las cooperativas para la prestacion de una determinada actividad de utilidad publica con especial referencia a las cooperativas calificadas sin animo de lucro" (Fajardo/ Vañó/ Merino, 2021:142).

88. Art. 21.4 Ley 17/2023, de Educación de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

89. *Para la concertación tendrán preferencia los centros que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo, los que fomenten la escolarización de proximidad y los que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa, cuya especificidad será objeto de reconocimiento en la normativa correspondiente* (Art. 23.6 LECAE).

90. Decreto 293/1987, de 8 septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Conciertos Educativos.

91. Decreto Foral 416/1992, de 14 de diciembre, sobre conciertos educativos.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

vas de enseñanza que también sean de iniciativa social[92]. Dichas cooperativas prestan el servicio público educativo, mediante el convenio suscrito con la Administración Foral de Navarra. En virtud de ese concierto, las cooperativas de enseñanza pueden recibir fondos públicos.

4.4. Cooperativas cualificadas: cooperativas de iniciativa social y cooperativas de utilidad pública

Conviene destacar que, en función de la actividad que desarrolle la cooperativa, existe la posibilidad de que la Administración realice un reconocimiento específico, otorgando un estatuto jurídico particular: cooperativas de iniciativa social, y cooperativas de utilidad pública. La cuestión nos interesa porque dichas cooperativas parecen especialmente adecuadas para la prestación de SP.

Las cooperativas de iniciativa social son una figura reconocida tanto en la CAE[93] como en la CFN[94]. Se encuentran especialmente ligadas al principio de interés por la comunidad como hemos visto *supra* (apdo. 3.3*)*, carecen de ánimo de lucro, y responden a necesidades sociales básicas: educación, salud, vivienda, alimentación, o finanzas. También pueden resultar acreedoras de dicha calificación las cooperativas dedicadas a la inserción laboral de personas en situación de exclusión social[95]. En general, se caracterizan por satisfacer necesidades sociales no cubiertas por el mercado[96].

Dicho *status* especial se refleja, entre otros aspectos, en la fiscalidad de las cooperativas de iniciativa social.

Las cooperativas que obtienen la calificación de utilidad pública, previstas en la CAE, son las que coadyuvan al fomento del interés público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Dicho reconocimiento otorga un estatuto cuasipúblico a dichas cooperativas de utilidad pública, en virtud de la función que cumplen[97]. Al igual que

92. En dicho Decreto Foral 416/1992 podemos encontrar una mención expresa a las cooperativas en el art. 22.

93. Art. 156.3 LCE.

94. Art. 78 LFCN.

95. Poniendo en valor la actividad desarrollada por las cooperativas vascas de iniciativa social, Atxabal/ Arnáez, 2013:216.

96. El art. 78.2 LFCN añade el requisito de cumplir determinadas condiciones económicas, entre ellas, no distribuir beneficios entre sus personas socias.

97. Art. 156.2 LCE.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

en el supuesto de las cooperativas de iniciativa social, las cooperativas de utilidad pública no pueden tener ánimo lucrativo.

La ley enumera expresamente las prerrogativas específicas que corresponden a las cooperativas de utilidad pública, señaladamente, ser oídas en los procesos de actividad normativa que les afecten, subvenciones, y beneficios fiscales[98].

Sin duda, si se cumplen las condiciones apuntadas, las cooperativas de servicios públicos que estamos estudiando en el presente artículo pueden obtener la calificación de cooperativa de iniciativa social, y/o cooperativa de utilidad pública, pudiendo en ambos casos gozar de los beneficios correspondientes.

4.5. Régimen jurídico-positivo de las cooperativas de servicios públicos en todo el territorio vasco (Euskal Herria)

Para analizar la posibilidad de actividades de colaboración público-cooperativa que comprendan la totalidad de Euskal Herria, comencemos por analizar los dos sujetos en presencia: Administraciones públicas y cooperativas.

En lo que respecta a la parte pública, en este momento existen dos sujetos cuyo ámbito de actuación comprende la totalidad de los territorios vascos: la Eurorregión[99], y Udalbiltza[100].

La Eurorregión nace impulsada por las instituciones públicas CFN, CAE, y la Región de Nueva Aquitania, donde se ubican los territorios vascos del Estado francés. Dicha organización promueve la colaboración transfronteriza en varios ámbitos socioeconómicos, que subvenciona, y desarrolla diversos proyectos.

Por su parte, Udalbiltza es una institución nacida del movimiento político vasco, que ha adoptado la forma jurídica de consorcio público. Puede ser miembro del consorcio cualquier municipio de cualquier territorio vasco, así como asociaciones sin ánimo de lucro. Entre sus objetivos se encuentra la colaboración en el ámbito socioeconómico entre distintos territorios vascos, y gestiona diversos proyectos y subvenciones en ese campo.

En lo que respecta a las cooperativas, debemos comenzar por afirmar que es jurídicamente viable la constitución de una cooperativa que opere en el conjunto de

98. Art 156.2 LCE. Destacando la relevancia jurídica derivada de la condición de cooperativa de utilidad pública, Atxabal/Arnáez, 2013:208. En el ámbito educativo vasco, señala que las ikastolas constituidas como cooperativa obtienen la calificación de utilidad pública, lo que prácticamente las equipara a la escuela pública vasca, Merino, 2016:160.

99. https://www.euroregion-naen.eu/es/

100. www.udalbiltza.eus

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

territorios vascos. La fórmula jurídica para ello es la sociedad cooperativa europea, en el marco jurídico de la Unión Europea (Fici, 2014)[101].

Incluso hay un supuesto que lo verifica: la Cooperativa Europea Euskal Herriko Ikastolak, que agrupa a todas las ikastolas (centros educativos de enseñanza no universitaria). Fue la segunda cooperativa europea que se constituyó y, sin duda, el servicio de enseñanza que presta es un servicio público, que se desarrolla mediante el sistema de conciertos educativos, que son convenios de colaboración específicos del ámbito educativo.

Por consiguiente, en el ámbito de las cooperativas de servicios públicos, pueden constituirse cooperativas jurídicamente capacitadas para actuar en todo el conjunto de Euskal Herria, desarrollando experiencias de colaboración público-privada. Como hemos indicado, ya existe actualmente la cooperativa europea Euskal Herriko ikastolak y, por supuesto, pueden constituirse más. En el lado público, existen la Eurorregión y Udalbiltza. Por lo tanto, hay sujetos con capacidad jurídica en ambas posiciones. A partir de ahí, ¿cómo puede desarrollarse la colaboración público-privada?

En el caso de la cooperativa europea, la norma de referencia es el Reglamento 1435/2003, ya mencionado. Dicho esto, hay que destacar que el régimen jurídico aplicable a la SCE se encuentra, en gran medida, condicionado por la ubicación del domicilio social de la cooperativa.

Las legislaciones española y francesa, respectivamente[102], regulan el régimen jurídico aplicable a la cooperativa europea, si tiene su domicilio social en alguno de esos dos Estados. Por lo tanto, es muy importante el lugar donde se ubique el domicilio social de la cooperativa europea. El Reglamento europeo 1435/2003 establece el régimen jurídico básico, pero muchas condiciones de la actividad de la cooperativa se establecen en la legislación estatal del lugar donde la cooperativa establezca su domicilio social.

Por ello, si una cooperativa europea se ubica en una localidad vasca, habrá que prestar gran atención al domicilio social. Partiendo del derecho europeo, si la cooperativa está en la CFN se le aplicará la normativa cooperativa foral; si se encuentra en la CAV, se aplica la LCE; y si se ubica en el Estado francés, habrá que acudir a la normativa francesa en materia cooperativa.

Y ese concreto aspecto, el de la ubicación del domicilio social, condicionará las posibilidades de colaboración público-comunitaria. Así, una vez determinada la ubi-

101. Reglamento del Consejo 1435/2003, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE).

102. Ley 3/2011, de 4 de marzo, por la que se regula la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España; Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, Titre III bis.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

cación del domicilio social de la cooperativa europea, las posibilidades de colaboración público comunitaria serían las que hemos analizado *supra* (apdo. 3*)*, dependiendo del marco geográfico de referencia: CAE, CFN, o Ipar Euskal Herria.

5. Conclusiones

Hemos observado la complejidad que encierra la noción de servicio público. A pesar de ello, la idea parece clara si atendemos a su funcionalidad, de manera que se trata de los servicios que, mediante decisión política previa constitutiva, los poderes públicos entienden que deben ser prestados con carácter universal en cuanto a personas beneficiarias, y en condiciones de igualdad y continuidad.

El poder público que ha decidido la cualidad de servicio público de determinada actividad, se compromete a garantizar su prestación. A partir de ahí, la gestión o prestación material del SP puede ser pública, o se puede externalizar en empresas privadas, como advirtió tempranamente Hauriou (1914), que pueden ser cooperativas.

La externalización puede técnicamente considerarse privatización, y es un fenómeno impulsado por el carácter liberalizador de la normativa europea. En cualquier caso, debemos subrayar que no sería correcto diluir las cooperativas en el concepto genérico de empresa privada, porque hay una diferencia cualitativa relevante entre una sociedad de capital guiada por el lucro, y una cooperativa creada para satisfacer necesidades sociales, e inspirada en el principio cooperativo de interés por la comunidad.

Por ellos, desde una perspectiva jurídica (mandato de fomento de cooperativismo *ex* art. 129.2 CE), e incluso política, no observamos ningún problema en la prestación de servicios públicos por parte de cooperativas. Al contrario, se trata de una opción legítima de apuesta por la colaboración público-comunitaria.

Descendiendo al ámbito de Euskal Herria, objeto del presente artículo, constatamos que los respectivos ordenamientos jurídicos aplicables, en función del ámbito geográfico de referencia, prevén diversas fórmulas de cooperación que tengan como resultado la prestación de servicios públicos por parte de cooperativas: Administración pública socia de la cooperativa; adjudicación mediante contrato de concesión de servicios o contrato de servicios; o convenio de colaboración.

En efecto, tanto la normativa jurídico-pública como el derecho cooperativo aplicables en la CAE, CFN, y en Ipar Euskal Herria se encuentran y armónicamente muestran el iter jurídico para la prestación de SP por parte de cooperativas, ofreciendo diversas fórmulas al respecto. Incluso se posibilita la colaboración público-coope-

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

rativa entre sujetos público y cooperativo del conjunto de Euskal Herria, por encima de las fronteras estatales.

En definitiva, el régimen jurídico-positivo para canalizar la colaboración público-cooperativa es generoso. Para materializar la asunción cooperativa de la prestación SP, se requiere conocer el modelo, constatar su viabilidad jurídica, confiar en él, y, como colofón, adoptar la decisión política correspondiente. Además de las personas responsables políticas, interventoras e interventores, secretarias y secretarios municipales son determinantes para confiar la prestación de SP a las cooperativas, siempre en el marco de las garantías y exigencias legalmente previstas.

Sería deseable la puesta en marcha de políticas públicas de caracter más innovador, transformador, y colaborativo. A partir de ahí, para poder transitar por ese camino, se requiere voluntad política y algo de audacia por parte de las Administraciones públicas; y la capacidad y actitud proactiva del movimiento cooperativo vasco.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Bibliografía

Argudo Périz, José Luis (2011). Las cooperativas sin ánimo de lucro: ¿vuelta a los orígenes o respuesta a nuevas necesidades sociales?, GIZAEKOA - Revista Vasca De Economía Social, (3), 179-201. https://doi.org/10.1387/reves.2928

Arnáez Arce, Vega (2023). *El reto de la gestión sostenible de los servicios públicos. Participación ciudadana y fomento de la iniciativa social*, Dykinson, Madrid.

Arnáez Arce, Vega/ Atxabal Rada, Alberto (2013). Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social. Aspectos administrativos y fiscales, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (47), 199-228. https://doi.org/10.18543/baidc-47-2013pp199-228

Bacigalupo Saggese, Mariano (2003). Servicio público y derechos fundamentales, Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED (21), 169-192.

Bengoetxea Alkorta, Aitor/ Villafáñez Pérez, Itziar (2020). Euskadiko Kooperatiben Lege berria, GIZAEKOA - Revista Vasca De Economía Social, (17), 197-224. https://doi.org/10.1387/gizaekoa.22233

Canal Muñoz, José (2025). Los conciertos como forma de gestión indirecta de los, servicios públicos a las personas (Parte I), El consultor de los Ayuntamientos (4), 1-24.

Comet-Herrera, David (2022). La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones, CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa (106), 5-30. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.20606

Cracogna, Dante (2019). El principio de autonomía e independencia en la declaración sobre la identidad cooperativa, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (55), 19-34. https://doi.org/10.18543/baidc-55-2019pp19-34

Chinchilla Marín, Carmen (1997). Servicio Público: ¿Crisis o renovación?. En: Malaret i García, Elisenda (dir.), *Régimen jurídico de los servicios públicos* (59-68), Consejo general del Poder Judicial, Madrid.

De Miranda, José Eduardo/ Corrêa Lima, Andréa (2019). La autonomía e independencia: análisis de la efectividad del cuarto principio del cooperativismo bajo la perspectiva de la ontología cooperativa, Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (55), 87-104. https://doi.org/10.18543/baidc-55-2019pp87-104

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Fajardo García, Gemma (2021). Cooperativas de actividades múltiples, integrales y de interés comunitario. En: Chaves Ávila, Rafael (coord.), *La economía social y el cooperativismo en las modernas economías de mercado. En homenaje al profesor José Luis Monzón Camp*os (123-133), Tirant lo Blanch, València.

Fajardo García, Gemma/ Vañó Vañó, María José/ Merino Garrido, Francisco (2021). *Claves de la colaboración público-cooperativa en el ámbito local: vivienda, empleo y servicios públicos*, FECOVI, València.

Fernández Rodríguez, Carmen (2023). *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la actividad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón (1999). Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy, Revista de Administración Pública (150), 57-74.

Fici, Antonio (2014). La sociedad cooperativa europea: cuestiones y perspectivas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (25), 69-122.

Gallastegi Ormaetxea, Itxaso (2021). *Fundamentos jurídicos y fomento de la colaboración público-cooperativa para la prestación de servicios públicos*, Tesis Doctoral. https://repositorio.deusto.es/items/e51d5106-bae9-40ea-9c90-db962a6999b2

García de Enterría, Eduardo/ Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón (2024). *Curso de Derecho Administrativo*, 21ª ed, Cívitas, Madrid.

Gimeno Feliú, José María (2017). La transposición de las Directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades, Documentación Administrativa (4), 7-30. https://orcid.org/0000-0001-6760-9222

Hernández Cáceres, Daniel (2021). *El principio cooperativo de interés por la comunidad en derecho español y comparado: Especial referencia a las cooperativas sociales*, Tesis Doctoral. https://repositorio.ual.es/handle/10835/14219

Hernández González, Francisco (2016). La controvertida supresión del contrato de gestión de servicios públicos, El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho (60), 50-57.

Malaret García, Elisenda (1998). Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto, Revista de Administración Pública (145), 49-88.

Merino Hernández, Santiago (2016). Posibilidades del cooperativismo en un nuevo modelo de servicios públicos sociosanitarios y su concreción en el País Vasco, CIRIEC-España, Revista de economía pública, social y cooperativa (87), 139-176.

Parada Vázquez, José Ramón (2015). *Derecho Administrativo II: Régimen Jurídico de la actividad administrativa*, Open, Madrid.

Parejo Alfonso, Luciano José (2024). *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

Parejo Alfonso, Luciano José (2004). Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros, Revista de Derecho de la Unión Europea (7), 51-68.

Razquin Lizarraga, Martín María (2018). Aprobada la nueva Ley Foral de Contratos Públicos, Observatorio de Contratación Pública, 23 de abril de 2018.

Rodríguez Solá, César (1993). La Cooperativa como forma de gestión de los servicios públicos locales, Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica (260), 761-782.

Tornos Más, Joaquín (2016). El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario, Revista de Administración Pública (200), 193-211. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.200.10

Vañó Vañó, María José (2024). La colaboración público-privada en la economía social: Innovación y sostenibilidad en las políticas públicas. En: Chaves, Palau, Catalá, Corecher (coords.), *Fomento de la Economía Social. Instrumentos fiscales y políticas públicas* (185-200), CIRIEC España, València.

Vañó Vañó, María José/ Savall Morera, Teresa (2022). Colaboración público-privada y financiación de proyectos en la literatura: estado de la cuestión. En: Vañó Vañó, María José (dir.), *Mecanismos de colaboración público-privada: a través de entidades de la economía social* (33-60), Universitat de València, València.

Anexo normativo

— Code de la commande publique (CCP)
— Code général des collectivités territoriales
— Constitución española (CE)
— Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération (LOC)
— Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)
— Decreto 293/1987, de 8 septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Conciertos Educativos
— Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN)
— Decreto Foral 416/1992, de 14 de diciembre, sobre conciertos educativos
— Reglamento del Consejo 1435/2003, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE)
— Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra (LFCN)
— Ley 3/2011, de 4 de marzo, por la que se regula la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España
— Ley 5/2011, de 29 de marzo, de economía social

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

— Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)
— Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)
— Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP)
— Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (LFCP)
— Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi (LCE)
— Ley 17/2023, de Educación de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LECAE)

FECHA DE ENTRADA: 11/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 23/06/2025

LAS ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL COMO PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE CUIDADOS A TRAVÉS DE PLATAFORMAS DIGITALES: ESPECIAL REFERENCIA A LAS FUNDACIONES

SOCIAL ECONOMY ENTITIES AS OWNERS OF DIGITAL CARE PLATFORMS: SPECIAL REFERENCE TO FOUNDATIONS

Irene Escuin Ibáñez
Profesora Titular Derecho Mercantil
Universidad Politécnica de Cartagena
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7581-8603

RESUMEN
El presente trabajo pretende comprobar si, junto a las cooperativas de trabajo asociado o a las sociedades laborales, existen otro tipo de entidades de la economía social que puedan intervenir en la provisión de servicios de cuidados a través de plataformas digitales. A tal objeto, el foco de atención se dirige hacia las fundaciones, analizando, en primer lugar, de qué forma este tipo de institución jurídica puede intervenir en el mercado de los cuidados actuando no solo como titular de la plataforma digital, sino también como proveedor mismo del servicio. Una vez delimitada la forma de participar en este sector económico, el trabajo delimita los aspectos fundamentales de la configuración jurídica de este tipo de fundaciones al objeto de convertirse en una fórmula empresarial con importantes ventajas tanto para los proveedores de cuidados, como para los usuarios que recurren a las plataformas digitales como instrumento de intermediación.

PALABRAS CLAVE: Entidades de la economía social, economía de los cuidados, plataformas digitales de cuidados, fundaciones.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Escuin Ibáñez, Irene (2025). Las entidades de la economía social como proveedoras de servicios de cuidados a través de plataformas digitales: especial referencia a las fundaciones, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 217-247. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.29017

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

ABSTRACT

This paper analyses if there is another type of social economy entity which can intervene as provider of care services through digital care platforms together with cooperative societies and labour companies. For that purpose, foundations are receiving particular attention, analysing how this type of legal institution can participate in care sector not only as owner of the digital care platform but also as provider of care services itself. The paper also identifies the main aspects of the legal configuration of this type of foundations to represent an adequate business formula with significant advantages for care providers as well as for users of digital platforms as intermediation instrument.

KEYWORDS: Social economy entities, care economy, digital care platforms, foundations.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: J690, L310, O350.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

EXPANDED ABSTRACT

Social economy entities can give an adequate response to the public dimension of care economic sector and offer interesting solutions to the main requirements of care providers and receivers due to their legal organization and fundamental values. Within the list of social economy entities, associative work cooperatives and labour companies have received a special consideration as owners of digital care platforms. Both company types share as main characteristic the fact that all their members assume at the same time the role of partners and workers and this circumstance involves significant advantages when providing care services. On one hand, because according with this business formula, the associated work cooperative or the labour company assume the ownership of the digital platform and the responsibility of providing care services through their own worker partners. Because of that, care receivers only must deal with the company itself giving more stability and legal security to care activities. On the other hand, as workers assume simultaneously the condition of partners, they can intervene in the internal organization of the company and play an important role when deciding about labour conditions. With this staring point, the article tries to analyse if there are other social economy entities, such as foundations, which can act as care providers and intermediaries offering similar solutions and advantages as the ones offered by associated work cooperatives or labour companies.

Foundations are, according to the legal concept, non-profit legal institutions whose assets are aimed to achieve a general interest, and which can directly perform economic activities. From this approach foundations can be considered as real entrepreneurs who assume the rights, obligations and responsibilities derived from the activity performed. Nevertheless, the fact of being a special organization of foundational nature requires a certain relationship between the economic activity and the general interest which the foundation pursues. Some foundations perform economic activities which are incidental to the achievement of the general interest. In these cases, the economic activity represents just as a source of financing which helps to achieve the foundational goal. Other foundations perform economic activities which fully coincide with the general interest pursued. This case shows the highest degree of correspondence between economic activity and foundation because the foundational goal is achieved through the economic activity.

Considering the main characteristics of the legal concept of foundation and the possibility of being considered entrepreneurs performing economic activities the article is going to focus on those foundations which provide care services through digital platforms and consecutively spend the obtained benefits in the promotion of care activities of general interest, because the promotion of care activities constitutes their foundational goal.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

The described type of foundation occupies a legal position which reminds to the one occupied by cooperatives or labour companies and, because of that is suitable to offer similar advantages. This type of foundations acts as a care provider assuming all rights, obligations and responsibilities in the same way as cooperatives and labour companies do. This fact allows clients to deal with one single legal entity and facilitates a continuous and stable care service, something valuable for those who depends on caregivers and want to maintain a long-term trust relationship with them. Apart from that, foundations are social economy entities capable of offering a better response to the public dimension of the care sector and the special needs of those people who participate in care sector just as the two company types mentioned above.

Nevertheless, there are also important differences to consider. In the first place foundations cannot be defined as people associations in the same way as cooperatives and labour companies. Foundations just represent several assets aimed to the achievement of a public interest goal, but there is no share capital divided into different parts owned by partners. This fact is crucial for those foundations which act in care sector like real entrepreneurs performing economic activities as a way of achieving the foundational goal. As there are not partners, foundations cannot take profit of one of the most important advantages of cooperatives or labour companies. Both company types, can easily integrate capital and work because the condition of partner involves simultaneously the condition of worker. This double condition allows care providers to participate in the internal bodies of the company and somehow control the decision-making process. Nevertheless, care providers in foundations do no assume that double condition. They are just workers without any kind of political rights to be exercised inside the organization.

Together with this, there are other differences to contemplate. Foundations, contrary to cooperatives or labour companies, cannot distribute benefits. As non-profit institutions, they can obtain economic compensations for the activity performed as any other entrepreneur. However, individuals cannot benefit from the profit obtained. This must be aimed to achieve the foundational goal provided in the foundational contract. Nevertheless, this particular feature involves advantages for those foundations which, as in our example, provide care services through digital platforms as a way of achieving a foundational goal related to the promotion of care activities. In this case, the foundation centralises the care services and the economic compensation received by its employees, but the obtained benefits are not distributed among all those who have personal interests connected to the foundation. Instead, they will be used to achieve the foundational goal provided in the contract. As this foundational goal (promoting care activities) coincides with the economic activity performed by the foundation the result represents an important advantage for the foundation itself. Care activities can be considered at the same time the source of foundation benefits and the final goal for

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

those benefits. Taking this into account, the type of foundation considered creates a kind of circular flow of resources with relevant consequences. In the end, the higher the benefits of the foundation are, the higher the financial resources will be to promote care activities related to the foundational goal. In this sense, the possibilities are numerous: the implementation of training programs to improve care providers skills or digital platforms adapted to the special needs of care receivers.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

SUMARIO

1. El desarrollo de la actividad económica de los cuidados a través de plataformas digitales. 2. La participación de las entidades de la economía social en la prestación de cuidados a través de plataformas digitales. 3. La prestación de cuidados mediante plataformas digitales por parte de las fundaciones. 3.1. Las fundaciones en el marco de las entidades de la economía social. 3.2. El desarrollo de actividades económicas por parte de las fundaciones. 3.3. La intermediación y prestación de servicios de cuidados mediante plataformas digitales como actividad económica de la fundación. Bibliografía.

1. El desarrollo de la actividad económica de los cuidados a través de plataformas digitales

La demanda creciente de cuidados de larga duración por parte de personas en situación de dependencia ha puesto de manifiesto, por un lado, la incapacidad de los poderes públicos para dar una respuesta plena a la misma[1] y, por otro, las carencias del sistema familiarista imperante hasta el momento en el cual las tareas de atención a los colectivos más vulnerables han sido asumidas, casi en exclusiva, por mujeres dentro del propio entorno familiar sin obtener remuneración ni reconocimiento alguno. En los últimos tiempos, sin embargo, la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral determina que estas necesidades de asistencia continuada sobrepasen con creces las capacidades del núcleo familiar en el marco de un envejecimiento progresivo de las sociedades del entorno europeo generando, con ello, la llamada crisis social de los cuidados[2].

En este escenario, los cuidados de larga duración se están revelando como un pujante sector económico en el que cada vez son más las empresas privadas que desean participar como alternativa a la prestación de un servicio público[3]. Esta intervención de la iniciativa privada se ha venido articulando a través de dos vías. Por un lado, a

1. Trojansky, Alisa (2020). *Towards the "Uber-isation" of Care? Platform work in the sector of longterm home care and its implications for workers' rights*, Comité Económico y Social Europeo. Disponible en https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-20-092-en-n.pdf

2. Respecto a la crisis del sistema familiarista, vid. Blanchard, Olivia (2021). Los cuidados a domicilio y las plataformas digitales en España, *Archius*, 43, 148.

3. Trojansky, Alisa. *Towards the "Uber-isation" of Care? Platform work in the sector of longterm home care…, cit.*, 6; Gálvez Muñoz, Lina (2011). La economía y los trabajos de cuidados. En: Lina Gálvez Muñoz, (Dir.), *La economía de los cuidados* (pp. 9-74). Deculturas, Sevilla.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

través de empresas que ofrecen sus servicios a domicilio empleando directamente a los proveedores de cuidados que asumen, de esta manera, el papel de trabajadores por cuenta ajena[4]. El supuesto más frecuente, sin embargo, es el de aquellas empresas que intervienen en el mercado de los cuidados actuando simplemente como mediadoras entre trabajadores y familias. Este papel de mediación suelen llevarlo a término, bien limitándose a seleccionar a los proveedores de cuidados para facilitar posteriormente un punto de encuentro entre ambas partes, bien añadiendo a las anteriores funciones otras de carácter administrativo como la de gestionar, en nombre de las familias, el alta en el Sistema Especial para Empleados de Hogar de la Seguridad Social, las nóminas, etc[5].

Para estas empresas de intermediación en los cuidados, las plataformas digitales constituyen una herramienta de utilidad indiscutible. Así, ofrecen un interesante punto de encuentro virtual entre familias y proveedores que garantiza una amplia difusión de la información, centraliza y canaliza la convergencia entre oferta y demanda, al tiempo que facilita la trazabilidad de todas aquellas operaciones que se realizan bajo su dominio[6]. Sentadas las bases de su utilidad, el empleo concreto de plataformas digitales para la intermediación en el mercado de los cuidados se ha venido desarrollando actualmente bajo dos modelos de negocio distintos. El primero, para la provisión de cuidados a largo plazo, suele recurrir a plataformas digitales que actúan como verdaderas agencias privadas de colocación digitales. En estos casos, la empresa titular de la plataforma se encarga de seleccionar a los proveedores de cuidados proporcionándoles apoyo continuo durante todo el periodo de prestación del servicio. Los usuarios, por su parte, deben satisfacer un cargo inicial que cubre la identificación de sus necesidades, la selección del cuidador y otra serie de tareas administrativas de carácter auxiliar junto a una cuota periódica que incluye la gestión de las nóminas, la organización de sustituciones durante bajas o vacaciones, el seguimiento de la prestación del servicio y/o la gestión de posibles cambios de contrato. El segundo, para tratar necesidades de

4. Véase ampliamente en Digital Future Society (2021). *Los cuidados a domicilio y las plataformas digitales en España,* Informe del programa de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos económicos y Transformación digital, Red.es y *Mobile World Capital* Barcelona*,* Barcelona, 11. Disponible en https://digitalfuturesociety.com/es/report/cuidados-domicilio-plataformas-digitales-espana/.

5. Digital Future Society. *Los cuidados a domicilio…, cit.,* 11.

6. Respecto a estas ventajas, véanse Grimaldos García, Maribel (2016). El contrato de intermediación entre las plataformas colaborativas y los usuarios. En: Rosalía Alfonso Sánchez & Julián Valero Torrijos, (Dirs.), *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (p. 364). Aranzadi, Cizur Menor; Martínez Nadal, Apolonia (2022). Naturaleza y responsabilidad de las plataformas digitales: de la Directiva de Comercio Electrónico a la propuesta de Reglamento de Servicios Digitales. En: Agustín Madrid Parra & Lucía Alvarado Herrera, (Dirs.), *Derecho digital y nuevas tecnologías* (p. 389). Aranzadi, Cizur Menor.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

cuidados puntuales y a corto plazo, suele recurrir a las llamadas plataformas de cuidados bajo demanda. Estas últimas siguen un modelo parecido a las plataformas de trabajo, aunque el sistema de remuneración es un tanto diferente porque simplemente reciben una parte de la tarifa por hora de los cuidadores[7].

Ya se trate de un modelo u otro de negocio, lo cierto es que el recurso a este tipo de instrumentos digitales para desarrollar las tareas de mediación presenta características especiales cuando tiene lugar en el ámbito de la prestación de los servicios de cuidados. Básicamente porque las plataformas están actuando en un segmento del mercado particular, en el que intervienen sujetos con características y necesidades propias. En efecto, el sector económico de los cuidados destaca por tener una marcada dimensión pública, en la medida en que intenta dar respuesta a una necesidad de recibir asistencia que se configura como un derecho universal de toda persona[8], al tiempo que satisface el interés general de que las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables estén convenientemente cubiertas[9].

Además de esta marcada dimensión pública, los sujetos que intervienen en el sector de los cuidados presentan características especiales distintas de las que concurren sobre la típica posición de proveedor y cliente en otros sectores económicos. Conviene destacar, en este sentido, la especial situación de vulnerabilidad y dependencia en la que se encuentran los sujetos receptores de los cuidados. Se trata de personas cuyo día a día está plenamente condicionado por la presencia de un asistente que facilite la realización de sus tareas básicas y cotidianas y con el que, necesariamente, mantienen una estrecha relación personal. Precisamente este vínculo personal conecta con la dimensión ética y moral de los cuidados en la medida en que es necesario garantizar que la relación discurra por los cauces del respeto y confianza mutua[10]. Desde la perspectiva del proveedor de los cuidados, por su parte, resulta destacable el escaso nivel de pro-

7. Respecto a ambos modelos de negocio véase Blanchard, Olivia. Los cuidados a domicilio y las plataformas digitales en España, *cit*., 149; Digital Future Society. *Los cuidados a domicilio…, cit.,* 11.

8. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, supuso en este sentido un gran avance al reconocer el derecho universal de la persona a recibir asistencia, Farias Batlle, Mercedes & Alfonso Sánchez, Rosalía (2022). Plataformas digitales para los cuidados y entidades de economía social, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 41, 52.

9. Respecto a esta dimensión pública del sector económico de los cuidados resultan interesantes las propuestas de configurar unos nuevos derechos sociales, entre los cuales cabría encuadrar el derecho a los cuidados, en la medida en que cubren una necesidad humana básica para una vida digna, véase en este sentido Marrades Puig, Ana Isabel (2016). Los nuevos derechos sociales: el derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional, *Revista de Derecho Político*, 97, 236 y s.

10. De hecho, la confianza en el sector de los cuidados ocupa un lugar mucho más importante que en otros sectores económicos, véanse Blanchard, Olivia. Los cuidados a domicilio y las plataformas digitales en Espa-

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

fesionalización que suelen presentar habitualmente y las precarias condiciones en las que desarrolla su actividad laboral, debilidades que no desaparecen automáticamente por el simple hecho de utilizar una plataforma digital[11]. Esta última permite agilizar y flexibilizar el encuentro entre oferta y demanda, pero no garantiza por sí misma una mejora en las condiciones laborales respecto a la contratación de estos servicios a través de los canales tradicionales (boca a boca, carteles, anuncios en hospitales, etc.).

Todas estas características especiales, tanto del sector económico, como de los sujetos que en él participan, plantea importantes retos a la hora de utilizar plataformas digitales dirigidas a la prestación de cuidados. Por un lado, resulta aconsejable adoptar todas las cautelas necesarias en su diseño para garantizar un sistema selección de los trabajadores lo más justo y adecuado posible, así como para conseguir unos niveles razonables de transparencia en las relaciones que estos últimos mantienen tanto con la plataforma, como con los demandantes del servicio. Y todo ello debería desarrollarse, además, en un ámbito empresarial que valorara el nivel de profesionalización de sus trabajadores, que implementara acciones de mejora de sus capacidades, al tiempo que facilitara el desarrollo de la actividad laboral en condiciones óptimas[12].

2. La participación de las entidades de la economía social en la prestación de cuidados a través de plataformas digitales

En el ámbito de los cuidados, como ya hemos tenido oportunidad de comprobar, las plataformas digitales se configuran simplemente como una herramienta que faci-

ña, *cit.*, 150; Trojansky, Alisa. *Towards the "Uber-isation" of Care? Platform work in the sector of longterm home care…, cit.,* 10.

11. La precariedad laboral es una constante en el desarrollo de la actividad de los cuidados que ha sido puesta de manifiesto por la generalidad de la doctrina, Trojansky, Alisa. ¿Towards the "Uber-isation" of Care? *Platform work in the sector of longterm home care…, cit.,* 18; Farias Batlle, Mercedes & Alfonso Sánchez, Rosalía (2022). Plataformas digitales para los cuidados…, *cit.*, 66; Andreu Martí, María del Mar (2023). El compliance como instrumento de responsabilidad social corporativa en las plataformas digitales de cuidados, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 43, 250.

12. Es necesario, en aras de una mayor seguridad jurídica de tutela de todos los intereses en juego, disponer de una tipología especial de plataforma que se adapte a las necesidades y habilidades de todos los partícipes y que permita alcanzar un acuerdo justo, en este sentido Farias Batlle, Mercedes & Alfonso Sánchez, Rosalía (2022). Plataformas digitales para los cuidados…, *cit.*, 64; Andreu Martí, María del Mar (2023). El compliance como instrumento de responsabilidad social…, *cit.*, 250; Farias Batlle, Mercedes (2023). Estándares para la gobernanza ética de las plataformas digitales de cuidados, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 43, 200.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

lita un punto de encuentro entre las diferentes partes interesadas pero cuya utilización no genera, automáticamente, un espacio de seguridad jurídica para los clientes, ni un entorno laboral óptimo en el que los proveedores de cuidados puedan desarrollar su actividad en las mejores condiciones posibles. De hecho, el uso de plataformas digitales ha resultado incluso controvertido cuando se ha desarrollado conforme a modelos altamente extractivos con repercusiones verdaderamente negativas en el entorno económico. Se trataría del uso de modelos integrados dentro de lo que se ha dado en llamar capitalismo de plataforma caracterizados por acumular ganancias a través de la deslocalización del trabajo y de los trabajadores generando, en muchas ocasiones, situaciones de precariedad laboral y por la extracción, y control de una cantidad ingente de datos que se utilizan en beneficio exclusivo de la propia empresa titular de la plataforma[13].

Frente al capitalismo de plataforma, está surgiendo en los últimos años un nuevo modelo alternativo para aprovechar la innovación tecnológica en el desarrollo de actividades económicas, pero sobre unos principios diferentes basados en la colaboración y ayuda mutua. En este contexto, se sitúa el denominado cooperativismo de plataforma, partidario de reservar la titularidad de este instrumento de mediación a fórmulas empresariales integradas en el marco de la economía social porque responden a un modelo de organización interna de carácter democrático que facilita la integración entre trabajo y capital, y la búsqueda en solidaridad del máximo beneficio para todos y no solo para unos cuantos[14]. Resulta probado que bajo este tipo de estructuras empresariales se facilita el desarrollo de entornos laborales más resilientes y estables, con mayor capacidad de recuperación y mejores condiciones de trabajo[15].

Todas estas ventajas derivadas de la titularidad de las plataformas digitales por entidades de la economía social resultan incluso más evidentes en el ámbito de la prestación de los cuidados, precisamente por las especialidades tanto de este sector económico, como de los sujetos que en él participan y a las que ya hemos tenido oportunidad de referirnos. En efecto, las empresas integradas en el marco de la economía social pueden dar una mejor respuesta a la dimensión eminentemente pública de este segmento económico y ofrecer soluciones interesantes a las principales de-

13. Véase al respecto, Fuster, Mayo, Espelt, Ricard & Renau Cano, Melissa (2021). Cooperativismo de plataforma: análisis de las cualidades democráticas de cooperativismo como alternativa económica en entornos digitales, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 102, 8.

14. Falcón Pérez, Carmen Esther & Fuentes Perdomo, Juana (2019). Mejorando el bienestar de la sociedad a través del cooperativismo de plataforma, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 95, 167.

15. En este sentido, Fuster, Mayo, Espelt, Ricard & Renau Cano, Melissa (2021). Cooperativismo de plataforma: análisis de las cualidades democráticas…, *cit.,* 10.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

mandas de proveedores y demandantes de cuidados por su particular organización jurídica y valores sobre los que se asientan. De entre la lista de entidades que forman parte de la economía social han merecido especial consideración como posibles titulares de las plataformas de cuidados las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales. Ambos modelos societarios presentan como principal característica el hecho de que sus miembros asumen al mismo tiempo la condición de socios y de trabajadores; circunstancia que puede reportar importantes ventajas en el desarrollo de la actividad de los cuidados. Conforme a este modelo de negocio, sería la propia cooperativa o sociedad laboral quien asumiría la titularidad de la plataforma actuando no solo como intermediario, tal y como sucede en los modelos tradicionales, sino también como proveedor mismo de los cuidados a través de sus socios trabajadores[16] .

Las ventajas que se derivan de este modelo de explotación de la plataforma de cuidados por parte de ambos tipos societarios se dejan sentir en dos ámbitos concretos. Desde la perspectiva de los proveedores de cuidados la posibilidad de ser titulares de parte del capital de la cooperativa o sociedad laboral implica asumir un cierto control sobre la gestión y organización interna del ente societario, así como sobre el proceso de toma de decisiones empresariales. Esta posición de control derivada de la conjunción entre capital y trabajo puede favorecer un contexto de seguridad y estabilidad laboral, que combata la precariedad característica de este sector y que estimule la formación y el reciclaje profesional continuado[17]. Pero, al mismo tiempo, el compromiso directo que, conforme a este modelo, asume la cooperativa o sociedad laboral de prestación directa del servicio de cuidados permite reforzar la posición jurídica de los potenciales clientes al existir mayores garantías de que la actividad se desarrolle de forma estable, continuada y con un adecuado nivel de seguridad jurídica[18].

Llegados a este punto, resta por comprobar si junto a las cooperativas de trabajo asociado y/o de consumo, o a las sociedades laborales, existen otro tipo de entidades de la economía social que puedan asumir la titularidad de la plataforma de cuidados ofreciendo soluciones similares a los problemas que plantea el sector. El presente artículo va a centrar su foco de atención en las fundaciones, intentando dar respuesta a

16. Se trataría, por tanto, de plataformas que van más allá de los modelos puros asumiendo el papel de prestador de la relación subyacente, vid. Martínez Nadal, Apolonia (2002). Naturaleza y responsabilidad de las plataformas digitales: de la Directiva de comercio electrónico a la propuesta de …, *cit.,* 391.

17. Farias Batlle, Mercedes & Alfonso Sánchez, Rosalía (2022). "Plataformas digitales para los cuidados…", *cit*., 69.

18. En efecto, el hecho de que la cooperativa de trabajo asociado o la sociedad laboral asuma directamente la prestación del servicio permite superar los inconvenientes que supone contratar individualmente con cada prestador de cuidados, dando mayor continuidad y estabilidad a la actividad, vid. Andreu Martí, María del Mar (2023). El compliance como instrumento de responsabilidad social…

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

una serie cuestiones fundamentales. En primer lugar, si es posible que una fundación desarrolle actividades de carácter económico empresarial como puede ser la provisión de servicios de cuidados a través de plataformas digitales y, en tal caso, de qué forma puede hacerlo, y cuáles son las principales ventajas que esta fórmula empresarial puede ofrecer tanto a proveedores, como a usuarios de la plataforma.

3. Plataformas digitales de cuidados titularidad de las fundaciones como entidades de la economía social

3.1. Las fundaciones en el marco de las entidades de la economía social

De acuerdo con el artículo 2 Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de fundaciones (en adelante LF), este tipo de institución jurídica se caracteriza por ser una organización sin ánimo de lucro que tiene afectado su patrimonio, de modo duradero, a la realización de fines de interés general por voluntad de sus creadores, siendo necesario para ello una dotación inicial suficiente y adecuada de, como mínimo, 30.000 €. Bajo este concepto, la LF plantea una nueva manera de concebir las fundaciones siguiendo el ejemplo de los países del entorno europeo. Frente a la visión patrimonialista de épocas anteriores, donde la fundación simplemente constituía una masa patrimonial vinculada a un determinado fin, el art. 2 pone especial acento en su aspecto organizativo, caracterizándola como una estructura orgánica dotada de personalidad jurídica y, por tanto, con posibilidad de ser sujeto de derechos, obligaciones y responsabilidades[19]. Este cambio hacia una concepción más dinámica de la fundación ha ido acompañado también de importantes novedades en su régimen interno. En este sentido, se han suavizado los requisitos del patrimonio fundacional permitiendo las aportaciones sucesivas y el compromiso de aportaciones de terceros (arts. 12.2 y 3 LF), también se ha otorgado mayor relevancia a la regulación de los órganos de gestión interna de la organización (art. 14 a 18 LF), al tiempo que ha permitido que realicen actividades económicas de diversa índole[20]. Todos estos cambios han

19. Este cambio de concepción iniciado por la Ley 50/2002 ha sido puesto de manifiesto por la doctrina de forma generalizada, vid. Pérez Escolar, Marta (2008). *La actividad económica de las fundaciones. Tensiones legislativas e interés general*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 29; García-Andrade Gómez, Jorge & Pindado García, Fernando (2016). Concepto y ámbito subjetivo de aplicación. En: (Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar Mañas & Isabel Peñalosa Esteban, (Dirs.), *Tratado de Fundaciones* (p. 122). Aranzadi, Cizur Menor; Rojas Martínez del Mármol, José Javier (2003). *Fundación y empresa: la admisibilidad de la cláusula de reversión en la Ley 50/2002 de Fundaciones*, La Ley, Madrid, 525; López Nieto y Mallo, Francisco (2006). *La ordenación legal de las fundaciones*, La Ley, Madrid, 35.

20. Pérez Escolar, Marta. *La actividad económica de las fundaciones…", cit.,* 31.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

allanado el camino para que hoy en día la fundación represente una fórmula jurídica apta para desarrollar actividades empresariales en el mercado al igual que otros tipos sociales, aunque sin llegar a serlo[21].

Del concepto de fundación cabe destacar dos elementos fundamentales. En primer término, el hecho de que su patrimonio está orientado de forma estable hacia la consecución de un *interés general* entendido este último como un interés superior al individual y dirigido a una colectividad genérica de personas[22]. En este punto la norma resulta bastante integradora al incluir en su artículo 3 un catálogo bastante amplio de intereses a los que poder destinar la actividad de las fundaciones que, en ningún caso, se considera cerrado. Posibles ejemplos de intereses generales serían, a tenor del citado precepto, la defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

El segundo aspecto destacable del concepto legal de fundación es su caracterización como una entidad sin *ánimo de lucro*, en el sentido de que el beneficio derivado de su actividad económica no puede repartirse entre los sujetos que ejercen cierto tipo de control sobre la misma, ya sean patronos, fundadores o allegados. En este punto la doctrina ha resaltado desde hace tiempo la necesidad de no confundir en las fundaciones la ausencia de ánimo de lucro con la gratuidad de las prestaciones. Queda claro que estas últimas pueden obtener una remuneración por la actividad económica desarrollada, lo que no resulta acorde con su definición es que el excedente económico obtenido se dedique al lucro de personas concretas y determinadas. En

21. En realidad, las fundaciones no se conciben como asociación de personas, se trata más bien de organizaciones titulares de un patrimonio que está afecto al cumplimiento de un interés general. No obstante, también es cierto que el régimen jurídico de las fundaciones contiene un número de normas muy similares a las dispuestas para las sociedades, Nadal Ariño, Javier (2013). El fenómeno de las fundaciones en España, *Información Comercial Española, ICE, Revista De Economía,* 1(872), 103-117.

22. Respecto al concepto de interés general véase Piñar Mañas, José Luis (2016). El estado actual del modelo constitucional de las fundaciones. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar Mañas & Isabel Peñalosa Esteban, (Dirs.), *Tratado de Fundaciones* (p. 91). Aranzadi, Cizur Menor.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

este tipo de organizaciones el beneficio debe repercutir siempre en la consecución del fin fundacional[23].

Precisamente ha sido la confluencia de estos dos elementos: la consecución de un fin de interés general y la ausencia de ánimo de lucro el dato determinante a la hora de incluir las fundaciones dentro del listado de entidades de la economía social prevista en el artículo 5.1 de la Ley 5/2011 de la Economía Social. El listado califica a las fundaciones, junto a ocho tipos de organizaciones más, como entidades de la economía social *per se* ya que su propia forma jurídica da cumplimiento a los principios orientadores de la economía social sin necesidad de acreditación previa. En concreto, se trata de entes jurídicos que priman a las personas y al fin social sobre el capital, que aplican los resultados de su actividad económica en función del trabajo o servicio realizado y, en su caso, al fin social objeto de la entidad, que promocionan la solidaridad interna y que, en definitiva, son independientes de los poderes públicos[24].

3.2. El desarrollo de actividades económicas por parte de las fundaciones

La utilización por parte de la LF de un concepto dinámico de la fundación más centrado en el aspecto organizativo ha venido acompañada, como hemos tenido oportunidad de comprobar, de un reconocimiento explícito de la posibilidad de realizar actividades económicas de diversa índole. En épocas anteriores, tal posibilidad resultaba verdaderamente controvertida por la creencia extendida de que los propios fines de interés general a los que se debía dirigir la fundación resultaban del todo incompatibles con el desarrollo de actividades empresariales de carácter lucrativo[25]. Con el paso del tiempo ha quedado patente que la propia supervivencia de las fundaciones no puede depender de una gestión meramente conservativa y limitante de

23. Las fundaciones se caracterizan, así, por la ausencia de ánimo de lucro en sentido subjetivo, pero lo admiten en sentido subjetivo. Véase al respecto, Pérez Escolar, Marta. *La actividad económica de las fundaciones…,* 35*;* Rojas Martínez del Mármol, José Javier. *Fundación y empresa: la admisibilidad…, cit.,* 53.

24. En cualquier caso, el listado de entidades de la economía social incluido en el art. 5 ha sido objeto de crítica porque incluye tipos societarios cuyo funcionamiento diario no siempre va a respetar los principios orientadores de la economía social. La controversia se ha centrado fundamentalmente en las cooperativas o sociedades laborales cuando sirven de vestidura jurídica a estructuras empresariales que actúan en el mercado bajo patrones de conducta puramente capitalistas, véase en este sentido Altzelai Uliondo, Igone (2016). Otro enfoque para las entidades de la economía social, *CIRIEC-España. Revista Jurídica*, 28, 3-4; Arrieta Idiakez, Francisco Javier (2014). Concreción de las entidades de la economía social, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos,* 116, 40.

25. Embid Irujo, José Miguel (2004). Fundaciones y actividades empresariales en el Derecho español, *Derecho de los Negocios*, 160, 3; De La Casa García, Rafael (2009). *La fundación-empresa*, Marcial Pons, Madrid, 21; Pérez Escolar, Marta. *La actividad económica de las fundaciones…", cit.,* 33.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

su patrimonio fundacional. Junto a ello, es necesario contar con fuentes alternativas de financiación consistentes, ya sea en el cobro de rentas derivadas de la explotación del capital mobiliario o inmobiliario, ya sea en la obtención de ganancias mediante el ejercicio de una actividad empresarial[26], que doten a la fundación de oxígeno suficiente para dar cumplimiento a sus propios fines de interés general.

Actualmente, el art. 22 de la LF da plena cobertura legal a la posible intervención de las fundaciones en el desarrollo de actividades económico-empresariales, articulándola de diferentes maneras. En primer término, el precepto contempla aquellos supuestos en los que la fundación participa en el capital social de una sociedad mercantil asumiendo simplemente el rol de socio. En este caso, se entablaría una relación *indirecta o mediata* con la actividad económica, en la medida en que la fundación no aparece como el centro de imputación de las relaciones jurídicas que de ella se derivan[27]. Esta última actúa simplemente como inversor, sin asumir en ningún caso la condición de empresario. En cualquier caso, la posible participación de las fundaciones en el capital de sociedades mercantiles exige el cumplimiento de requisitos concretos a tenor de lo establecido en el art. 22. Por un lado, solo es posible participar en tipos societarios donde los socios no responden personalmente de las deudas sociales y, por otro, es necesario dar cuenta al Protectorado de toda aquella participación en sociedades capitalistas que llegue a resultar significativa.

El hecho de que la fundación no actúe realmente como titular de la actividad económica ha hecho que los supuestos de relación indirecta o inmediata no hayan quedado encuadrados dentro de lo que se ha dado en llamar el modelo fundación-empresa[28]. Esta denominación ha quedado reservada a las fórmulas de intervención *directa o inmediata*, en las que la propia organización aparece como sujeto titular de la actividad y, por tanto, como el centro de imputación de todos los derechos, deberes y responsabilidades derivados de la misma. Bajo este concepto, la fundación-empresa aparece como un verdadero comerciante o empresario que, como tal, interviene directamente en la actividad económica sometiéndose a las reglas especiales de su estatuto jurídico ya sea

26. De La Casa García, Rafael. *La fundación-empresa*, *cit.,* 22.

27. La doctrina se refiere a este supuesto bajo el concepto de fundación con empresa, vid. Embid Irujo, José Miguel. Fundaciones y actividades empresariales…, *cit*., 6.

28. Conviene señalar la existencia de voces partidarias de integrar dentro del modelo de fundación empresa aquellos supuestos de fundaciones que, o bien tienen una participación significativa en el capital de sociedades mercantiles, o bien aparecen como socios únicos. Aunque verdaderamente no se plantea una relación directa entre organización y actividad, el hecho de que la fundación asuma una posición de verdadero control sobre el ente societario le permite influir de un modo determinante en el devenir de la empresa, vid. De La Casa García, Rafael. *La fundación-empresa*, *cit.,* 27.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

en materia de registro, contabilidad, etc.[29]. Pero al mismo tiempo, el hecho de ser una organización especial de naturaleza fundacional determina que la actividad económica desarrollada deba estar vinculada, de alguna manera, a la consecución de un fin de interés general. En este último punto el art. 24.1 LF ofrece una doble alternativa.

Por un lado, habría que considerar aquellas fundaciones-empresa que desarrollan actividades económicas de carácter accesorio al fin fundacional. En estos casos, la empresa constituye simplemente el instrumento que permite obtener la dotación económica suficiente atender al objetivo de interés general al que se encuentra destinada la organización. Como consecuencia, en este tipo de fundación-empresa, a la que la doctrina ha atribuido el calificativo de *dotacional*[30], no existe una identificación plena entre actividad y fin fundacional. En ellas, la actividad aparece más bien como instrumento de captación de recursos económicos suficientes para la consecución de este último. Junto a ello, el art. 24.1 LF también plantea la posibilidad de configurar una fundación-empresa de carácter *funcional*[31]. Su característica esencial es que, a diferencia de la anterior modalidad, la actividad económica desarrollada no adquiere un carácter accesorio respecto al fin, sino que existe una plena identificación entre ambos elementos. El supuesto plantea el mayor nivel de correlación entre empresa y fundación, básicamente porque ésta última cumple con el fin de interés general al que se encuentra vinculada desarrollando su actividad empresarial. En estos casos, puede decirse que la propia razón de ser de la fundación entronca directamente con la actividad empresarial que desarrolla.

3.3. La intermediación y prestación de servicios de cuidados por parte de las fundaciones mediante utilización de plataformas digitales

Teniendo en cuenta las características esenciales del concepto de fundación y la posibilidad reconocida legalmente de que realice actividades económicas el siguien-

29. Embid Irujo, José Miguel. Fundaciones y actividades empresariales…, *cit.*, 8.

30. En este sentido, Embid Irujo, José Miguel. Fundaciones y actividades empresariales…, *cit.*, 6; Pérez Escolar, Marta. *La actividad económica de las fundaciones…", cit,* 88.

31. Embid Irujo, José Miguel. Fundaciones y actividades empresariales…, *cit.*, 6; Pérez Escolar, Marta. *La actividad económica de las fundaciones…, cit,* 88.
En ambos casos, la vinculación entre fin fundacional y actividad económica ha de venir determinado por el predominio del primero sobre el segundo. En la fundación empresa funcional dicho predominio no plantea problema en la medida en que existe una identificación plena entre fin y actividad, en la fundación empresa dotacional dicha supremacía queda garantizada siempre que la actividad de empresa se lleve a cabo con la única finalidad de proporcionar medios patrimoniales al servicio de la realización del fin, así Embid Irujo, José Miguel. Fundaciones y actividades empresariales…, *cit.*, 8.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

te paso consiste en determinar si este tipo de fórmula organizativa puede acoger el desarrollo de actividades relacionadas con la provisión y/o intermediación en los cuidados a largo plazo a través de plataformas digitales ofreciendo ventajas similares a las de otro tipo de entidades de la economía social como pueden ser las cooperativas o las sociedades laborales.

En este sentido, ya hemos destacado que uno de los elementos esenciales del concepto de fundación es la necesidad de que su patrimonio esté vinculado de forma permanente a la consecución de un fin de interés general. Partiendo de ello, conviene rescatar ahora la idea de que la intervención en el ámbito de los cuidados permite dar respuesta no solo a un derecho fundamental de la persona, sino también a un interés general dirigido a cubrir asistencialmente todas aquellas situaciones de verdadera necesidad[32]. De hecho, estamos ante un tipo de actividad, que a tenor del art. 3 LF, puede encuadrarse perfectamente en el catálogo de posibles intereses generales a los que conectar el patrimonio de una fundación. El precepto menciona expresamente las actividades de asistencia e inclusión social, concepto genérico en el que es posible insertar la provisión de cuidados a largo plazo o la práctica de la intermediación en este sector económico.

Partiendo de la posibilidad de configurar una fundación en torno a un interés general directamente conectado con la actividad de los cuidados conviene señalar las distintas alternativas que pueden llegar a articularse en la práctica. La primera de ellas vendría representada por aquellas fundaciones que gestionan su patrimonio de forma eficiente para destinar los beneficios obtenidos al fin fundacional consistente en la promoción de los cuidados a largo plazo a sectores poblacionales vulnerables[33]. De igual forma, y dentro del concepto de fundación empresa, también puede pensarse en organizaciones que desarrollan actividades económicas de carácter auxiliar o instrumental a través de las cuales obtienen recursos económicos que posteriormente destinan a la consecución de objetivos de interés general como puede ser la intervención en el sector de los cuidados a largo plazo[34].

No obstante, el supuesto que más interés suscita es el de aquellas fundaciones que intervienen directamente en el sector de los cuidados ofreciendo sus servicios de atención a la población dependiente a través de plataformas digitales para posterior-

32. Véase *supra* I.

33. Supuesto que responde al modelo clásico de fundación que se limita a gastar y distribuir las rentas de su patrimonio en función de sus fines fundacionales, véase De La Casa García, Rafael. *La fundación-empresa*, *cit.,* 30.

34. Se trataría, por tanto, de un modelo de fundación empresa de carácter dotacional De La Casa García, Rafael. *La fundación-empresa*, *cit.,* 29.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

mente destinar los beneficios obtenidos a la promoción de actividades circunscritas dentro de este mismo sector. El supuesto es un ejemplo claro del segundo tipo de fundación-empresa a la que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior. Básicamente se trataría de una fundación-empresa de carácter funcional donde la actividad económica desarrollada, es decir, la provisión de cuidados de larga duración coincide con el fin fundacional al que esta última aparece vinculada.

El supuesto resulta interesante porque plantea un modelo de negocio en el que la fundación ocupa una posición jurídica próxima a la de las cooperativas o sociedades laborales y, por tanto, es susceptible de ofrecer ventajas similares. Decimos que ocupa una posición jurídica próxima porque estamos hablando de fundaciones que actúan como empresas proveedoras de cuidados que contratan directamente a sus trabajadores y ofrecen sus servicios a través de plataformas digitales de las que también son titulares. Bajo esta perspectiva, la fundación aparece como centro de imputación de todos los derechos, obligaciones y responsabilidades derivadas de la actividad de los cuidados como ocurre con las cooperativas y sociedades laborales. Y, como también ocurre con estos dos tipos societarios, su carácter de entidad de la economía social hace que esté en disposición de ofrecer respuestas más acordes a la dimensión eminentemente pública del sector económico de los cuidados, así como a las características especiales de los sujetos que en él participan. No está de más recordar en este punto que los principios y valores sobre los que se asienta la fundación permiten una mejor adaptación de este modelo de negocio a la especial situación de vulnerabilidad del sujeto receptor de los cuidados [35]. De igual forma, el hecho de que su participación en actividades económicas venga presidida por la ausencia de ánimo de lucro puede facilitar la creación de condiciones laborales más adecuadas a los potenciales cuidadores.

Sin perjuicio de que este conjunto de ventajas sean objeto de un análisis más detenido en epígrafes posteriores conviene delimitar ahora de forma más precisa la posición jurídica de las fundaciones empresa que actúan como proveedores y titulares de la plataforma de cuidados al mismo tiempo. La razón de ello es que se trata de una posición jurídica que, como hemos visto, puede considerarse próxima a la de las cooperativas o sociedades laborales, pero que, en ningún caso, resulta perfectamente equiparable. Existen determinados aspectos en la configuración jurídica de las fundaciones que son exclusivos de la misma y que no se reproducen en dichos tipos societarios.

35. En términos generales, las fundaciones se orientan hacía la promoción de la solidaridad social, Embid Irujo, José Miguel. "Fundaciones y actividades empresariales…", *cit.,* 4; Hernando Cebriá, Luis (2011). Relaciones de la fundación con el mercado y la empresa, *Revista de Derecho Patrimonial*, 26, 2.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

En este sentido, el primer aspecto destacable es que *las fundaciones no representan una asociación de personas* como es el caso de las cooperativas o las sociedades laborales. Por definición, estamos simplemente ante un patrimonio que se vincula de manera permanente a la consecución de un fin de interés general pero que, a diferencia de las sociedades mercantiles, no dispone de un capital social dividido en partes alícuotas que sean propiedad de los socios. Este elemento resulta especialmente relevante en aquellas fundaciones que, como es nuestro caso, se comportan como verdaderas empresas desarrollando actividades económicas en el mercado con el objetivo de dar respuesta a un interés general. Por un lado, porque la ausencia de "dueños" con incentivos para maximizar sus beneficios facilita una gestión y administración de la fundación plenamente desvinculada de intereses particulares proclives a la distribución de dividendos[36]. Pero, por otro, el hecho de que las fundaciones carezcan de socios también descarta una de las ventajas más sobresalientes del recurso a las cooperativas y a las sociedades laborales como titulares de la actividad de provisión de cuidados vía plataformas digitales y a la que hemos tenido oportunidad de referirnos. En su momento ya vimos que estos dos tipos de fórmulas asociativas facilitaban la integración entre trabajo y capital porque en ellas la condición de socio aparecía vinculada simultáneamente a la de trabajador. Esta doble condición de socio y trabajador permitía a los proveedores de cuidados intervenir directamente en los órganos sociales y, en consecuencia, ostentar un cierto control sobre la toma de decisiones empresariales. En el ámbito de las fundaciones, sin embargo, los proveedores de cuidados conservan simplemente su vertiente de trabajadores por cuenta ajena, pero sin ostentar una posición jurídica similar a la de un socio con derechos políticos inherentes a dicha condición que permitan la intervención directa en los órganos decisorios.

El segundo de los aspectos exclusivos de la configuración jurídica de una fundación es que *no existe un reparto de beneficios*. Precisamente así se entendía la ausencia de ánimo de lucro en este tipo de organizaciones cuando desempeñaban de forma principal o instrumental actividades de carácter económico empresarial. En efecto, la fundación podía exigir una contraprestación por la actividad desarrollada, pero, en ningún caso, estaba facultada para utilizar el beneficio económico lucrando a personas concretas, ya se tratara del fundador, patronos o personas a ellas ligadas por vínculos familiares. El beneficio debía destinarse íntegramente a la consecución del

36. Hernando Cebriá, Luis. Relaciones de la fundación con el mercado…, *cit.,* 2.; Altzelai Oliondo, Igone. Otro enfoque para las entidades …, *cit.*, 15.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

fin de interés general previsto en los estatutos[37], aspecto este último que adquiere pleno reconocimiento legal en el art. 27.1 LF.

En cualquier caso, esta forma subjetiva de entender la ausencia de ánimo de lucro va a tener consecuencias interesantes en el marco del modelo de negocio objeto de nuestro análisis, es decir, el de aquellas fundaciones empresa de carácter funcional que se dedican a la prestación de cuidados a través de plataformas digitales para conseguir un objetivo fundacional coincidente con la actividad desarrollada. Así, este tipo de fundación, como centro de imputación de la actividad económica desarrollada, va a ser, en principio, el receptor del conjunto de remuneraciones percibidas por los cuidadores que actúan como trabajadores por cuenta ajena. Sin embargo, y atendiendo al dato de la ausencia de ánimo de lucro, las ganancias obtenidas no podrán repartirse entre los distintos intereses conectados a la fundación, sino que habrán de destinarse a la consecución del objetivo de interés general previsto en los estatutos. Como en este modelo de fundación la actividad económica desarrollada coincide con el fin fundacional, el resultado que finalmente se obtiene es que las ganancias derivadas de prestación de cuidados habrán de aplicarse posteriormente a la consecución de actividades de idéntica naturaleza, convirtiendo simultáneamente a la prestación de cuidados en el origen y destino de los beneficios de la fundación. Estamos, en definitiva, ante un modelo de modelo de negocio capaz de generar un flujo económico circular entorno a la provisión de los cuidados que puede tener efectos bastante positivos sobre la especial naturaleza del sector económico en el que nos movemos, así como sobre las especiales circunstancias de las personas que en él participan. Al análisis de este flujo económico circular y de sus potenciales ventajas nos referiremos en el epígrafe siguiente.

3.3.1. Configuración jurídica interna de la fundación proveedora de servicios de cuidados y titular de la plataforma

Tomando como punto de partida el modelo de una fundación empresa de carácter funcional como sujeto titular de la actividad de los cuidados conviene detenerse ahora en las especialidades que presenta su organización jurídica interna.

37. Estamos también ante una diferencia importante respecto a los supuestos de sociedades laborales y cooperativas que actúan como proveedores de cuidados vía plataforma digital. En este sentido, las sociedades laborales no dejan de ser sociedades mercantiles que actúan en el tráfico con ánimo de lucro y cuyos socios trabajadores tienen plenamente reconocido su derecho al beneficio. Este dato, entre otros, ha servido para justificar las críticas de parte de la doctrina hacia la inclusión automática de las sociedades laborales en el listado de entidades de la economía social, véase Altzelai Oliondo, Igone. Otro enfoque para las entidades…, *cit.*, 9.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

En principio, su constitución exige, a tenor del art. 9 LF, el otorgamiento de una escritura en la que deben constar, como menciones obligatorias, la identidad de los fundadores, su voluntad de constituir una fundación, sus estatutos, la composición del patronato y, en último término, la dotación inicial. Esta última representa el conjunto de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valoración económica que se vinculan de forma permanente a la consecución del fin fundacional y, como tal, representa uno de los elementos fundamentales del negocio de constitución[38]. Respecto a la dotación, la Ley simplemente exige que su importe sea adecuado y suficiente para alcanzar el objetivo fundacional previsto, presumiendo que tales requisitos se cumplen cuando la cantidad inicial alcanza la cifra nada desdeñable de 60.000€[39]. La procedencia de los recursos económicos necesarios para completar la dotación prevista en la escritura será diferente dependiendo de cuál sea el proceso de constitución de la fundación. La situación más frecuente es que la dotación sea el resultado de un patrimonio hereditario que se transmite a través de cualquier forma testamentaria válida[40]. En este proceso de constitución *mortis causa*, el causante es el que manifiesta a través del testamento su voluntad de constituir una fundación para la consecución de un fin concreto, como puede ser en nuestro caso, la provisión de cuidados a personas dependientes, destinando a ello el conjunto de bienes o derechos que conforman la dotación inicial.

Las fundaciones, sin embargo, también pueden tener origen en un proceso de constitución *inter-vivos* en el cual las aportaciones realizadas por las personas que en la escritura aparecen como fundadores son las que conforman el importe final de la dotación. Aplicando este procedimiento a nuestro modelo de fundación empresa podría pensarse en supuestos en los que los propios cuidadores, bien en exclusiva, bien junto a la contribución de terceros, tomaran la decisión de crear la persona jurídica fundacional a la que, posteriormente, quedaran vinculados como trabajadores por cuenta ajena. También cabría contemplar la posibilidad de que las administraciones

38. Serrano Chamorro, María Eugenia (2010). *Las fundaciones: dotación y patrimonio*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 111-112; Nieto Alonso, Antonia (2010). Aspectos sustantivos relevantes y controvertidos de las fundaciones. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar & Teresa Sanjurjo (Dirs.), *Tratado de fundaciones* (pp. 172-173). Aranzadi.

39. Conviene recalcar que el establecimiento de un mínimo patrimonial para ser titular del derecho de fundación se considera inconstitucional. El hecho de que las fundaciones persigan un interés de carácter general impide reservar solo a unos pocos la participación en su cumplimiento, por ello la LF no establece una cantidad mínima para constituir una fundación, tan solo se dice que la cantidad debe ser adecuada y suficiente. En este sentido, la cifra de 60.000€ actúa únicamente como una presunción de adecuación y suficiencia, véase Piñar Mañas, José Luis. El estado actual del modelo constitucional de las fundaciones, *cit.*, 89.

40. Serrano Chamorro, María Eugenia. *Las fundaciones: dotación…, cit.,* 101.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

públicas utilizaran esta institución jurídica, bien como aportantes únicos o bien en colaboración con otros fundadores, para la prestación de servicios públicos o semipúblicos de cuidados. En cualquier caso, el punto de partida sería próximo al de otro tipo de entidades de la economía social, como cooperativas y sociedades laborales, cuando asumen la titularidad de la actividad económica de provisión de cuidados, aunque si bien con una diferencia fundamental.

Es importante señalar que la contribución económica que realizan los fundadores para cubrir el importe de la dotación inicial no tiene el mismo significado, ni tampoco cumple las mismas funciones que la aportación social en el marco de una sociedad capitalista. En una fundación, la contribución de los fundadores ya sea en términos de dinero, bienes o derechos, responde a un acto unilateral de carácter altruista y gratuito que no es susceptible de contraprestación económica o de cualquier otro tipo[41]. La perspectiva, sin embargo, es completamente diferente en las cooperativas o sociedades laborales, donde la aportación social se configura como una obligación fundamental del socio cuyo cumplimiento determina la atribución de determinados derechos políticos y económicos como pueden ser la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones sociales o de obtener beneficios. El diferente significado que asume la aportación económica en el marco de una fundación hace que realmente la posible intervención de sus fundadores en la organización interna de la persona jurídica sea muy reducida y que, por tanto, no sea posible aprovechar las ventajas que en una sociedad laboral o en una cooperativa representa la acumulación de los roles de socio y trabajador en una misma persona, como ya tuvimos la oportunidad de comprobar.

No obstante, el hecho de que la condición de fundador no lleve aparejada la posibilidad de intervenir en el control y toma de decisiones empresariales no significa que exista una total desconexión con el desarrollo de la actividad económica propia de la fundación. En este sentido, conviene recordar que, de acuerdo con el art. 11.1 d) LF, una de las menciones que deben incluirse obligatoriamente en los estatutos son las reglas básicas para la aplicación de los recursos al cumplimiento de los fines fundacionales y para la determinación de los beneficiarios. En el ámbito de una fundación empresa la redacción de esta cláusula resulta interesante porque permite a sus fundadores definir el destino de los recursos obtenidos como resultado del desarrollo de la actividad económica para cumplir con el fin fundacional previsto estatutariamente. Ello da pie a una posible intervención, aunque sea indirecta, en la dirección empresarial ya que los fundadores pueden diseñar el ámbito de aplicación de los beneficios. En el ejemplo que nos ocupa, la cláusula significaría para aquellos

41. Serrano Chamorro, María Eugenia. *Las fundaciones: dotación…, cit.,* 131; García-Andrade Gómez, Jorge & Pindado García, Fernando. Concepto y ámbito subjetivo …, *cit*., 136.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

proveedores de cuidados que decidan constituir una fundación en la que prestar sus servicios como trabajadores, tener la capacidad de elegir en los estatutos el tipo de actuaciones a las que destinar los beneficios obtenidos por la fundación a través de su trabajo. Dichas actuaciones habrán de estar, eso sí, orientadas a la constitución del fin fundacional que, como hemos visto, coincide con la actividad económica consistente en la prestación de cuidados.

Más allá de ello, el verdadero órgano interno de gobierno y representación de la fundación, de acuerdo con el art. 14 LF es el patronato. A este órgano corresponde cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que componen su patrimonio, manteniendo su integridad y rendimiento bajo las prescripciones legales y previsiones estatutarias[42]. En principio, pueden ser patronos tanto las personas físicas que tengan capacidad de obrar y que no estén inhabilitadas para el ejercicio de cargos públicos, como las personas jurídicas públicas o privadas de base asociativa o patrimonial. Por lo que respecta a su nombramiento, sustitución y cese, atribuciones, forma de deliberar y adoptar acuerdos son los estatutos los que deben establecer las reglas básicas, siendo este uno de los ámbitos en los que el juego de la libre voluntad de los fundadores se hace más patente[43].

Tomando como punto de partida esta configuración jurídica interna y la amplitud de términos con la que se regulan tanto los requisitos para adquirir la condición de patrono, como las reglas de funcionamiento interno, cabría plantear en el marco de nuestra fundación empresa la posibilidad de que los mismos proveedores de cuidados que deciden constituir una fundación en la que actúan como trabajadores por cuenta ajena asuman simultáneamente la condición de patrono. Esta posibilidad permite una participación directa en la gestión y administración de la persona jurídica, así como en la toma de decisiones referentes a la actividad económica desarrollada por la fundación. Pero la concurrencia de esta doble condición de patrono y trabajador en una misma persona plantea igualmente una situación de autocontratación a los efectos previstos en los art. 28 de la LF a la que es preciso hacer referencia.

Al respecto, hay que comenzar señalando que la autocontratación en el ámbito de las fundaciones es lícita y está legalmente admitida, siempre y cuando el patrono esté llamado a desempeñar una actividad laboral completamente distinta a las tareas pro-

42. Véase al respecto, Peñalosa Esteban, Isabel & Sanjurjo González, Teresa (2010). Órganos de gobierno y relaciones con los poderes públicos. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar & Teresa Sanjurjo, (Dirs.), *Tratado de fundaciones* (p. 196). Aranzadi.

43. Peñalosa Esteban, Isabel & Sanjurjo González, Teresa (2010). Órganos de gobierno y…, *cit.*, 208.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

pias de su cargo[44]. El cumplimiento de este requisito esencial resulta especialmente complicado cuando el contrato de trabajo suscrito entre patrono y fundación tiene por objeto asumir las funciones de gerencia. La situación, sin embargo, es bien distinta cuando la contratación del patrono se realiza para el desempeño de una actividad profesional como puede ser en nuestro caso la asistencia a personas dependientes que nada tiene que ver con las tareas de gestión y gobierno de la fundación[45]. En este último caso, las dificultades de la autocontratación son más bien de tipo operativo y están directamente relacionadas con la necesidad de preservar el carácter gratuito del cargo de patrono como elemento esencial en la categorización de la fundación como entidad sin ánimo de lucro[46]. A tal objeto, el legislador ha intentado garantizar, por un lado, que la remuneración percibida por el patrono en concepto de trabajador esté verdaderamente destinada a compensar los servicios prestados a la fundación fuera del ámbito de su cargo y, por otro, que se trate de una remuneración adecuada. Precisamente el cumplimiento de este objetivo permite explicar la exigencia de una autorización previa por parte del Protectorado en los casos de autocontratación (art. 28 de la LF). Esta autorización previa estará destinada a evitar situaciones abusivas que encubran una desviación de recursos del patrimonio fundacional al patrimonio particular de los patronos, bien por haber previsto remuneraciones que realmente compensan tareas o servicios intrínsecos a dicha condición, bien remuneraciones que, si bien están justificadas en el desempeño de una actividad laboral o profesional claramente diferenciada, pueden resultar verdaderamente desproporcionadas[47].

44. Respecto a este principio general véase Peñalosa Esteban, Isabel & Sanjurjo González, Teresa (2010). Órganos de gobierno y…, *cit*., 226; Pérez Escolar, Marta, Cabra De Luna, Miguel Ángel & De Lorenzo García, Rafael (2010). Patrimonio, régimen económico y funcionamiento. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar, & Teresa Sanjurjo (Dirs.), *Tratado de fundaciones* (pp. 319). Aranzadi.

45. En la práctica resulta difícil identificar cuál es la diferencia entre las funciones propias de un gerente y de un patrono. Este último, como miembro del órgano de gobierno y representación de la fundación tiene atribuidas las funciones de gobierno y gestión. Frente a ello, el gerente es un profesional que también gestiona y dirige la fundación y, en función de ello, asume habitualmente la condición de apoderado. Estas dificultades conceptuales desaparecen, sin embargo, cuando el patrono es contratado para desempeñar las funciones propias de otro tipo de profesionales como puede ser psicólogos, trabajadores sociales, abogados, etc.., véase Peñalosa Esteban, Isabel & Sanjurjo González, Teresa (2010). Órganos de gobierno y…, *cit*., 226.

46. Ya hemos visto que este carácter no lucrativo impide la obtención de beneficios económicos por parte de fundadores, patronos o personas a ellos vinculados por parentesco, así Pérez Escolar, Marta. *La actividad económica de las fundaciones…", cit.,* 34; García-Andrade Gómez, Jorge & Pindado García, Fernando. Concepto y ámbito subjetivo…, *cit.,* 134.

47. El Protectorado asume, de esta manera, una función preventiva y de control público de la actividad en beneficio del interés general que persigue toda fundación inexistente en otras formas organizativas típicamente mercantiles, vid. Hernando Cebriá, Luis. Relaciones de la fundación con el mercado…, *cit.,* 8.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

Para completar el análisis de la configuración jurídica interna de nuestra fundación empresa proveedora de servicios de cuidados por medio de plataformas digitales es necesario hacer referencia al conjunto de normas que regulan su gestión económico-financiera. En este sentido, la LF presta especial interés al ámbito contable introduciendo los principios que deben regir el cumplimiento del deber de contabilidad. Tales principios, herederos del Derecho mercantil, representan para todas las fundaciones, independientemente de que desarrollen una actividad económica, la necesidad de llevar un Libro Diario, un Libro de Inventarios y unas Cuentas Anuales en las que quede reflejada una contabilidad ordenada, adecuada a su actividad y que permita un seguimiento cronológico de las operaciones realizadas (art. 25.1 LF)[48].

Junto al aspecto contable, también adquieren especial interés el conjunto de normas que la LF dedica a definir el destino de las rentas e ingresos percibidos por la fundación empresa como consecuencia del desarrollo de su actividad económica. En su momento, ya hicimos referencia al principio general que obligaba a destinar las rentas e ingresos percibidos a la consecución del fin fundacional (art. 27 LF). También analizamos el significado que adquiría este principio general en el ámbito de una fundación empresa que actuaban en el mercado como proveedora de servicios de cuidados. El hecho de que en estas fundaciones los cuidados representasen a un mismo tiempo, tanto la actividad económica a la que se dedicaban, como el fin fundacional al que se encontraban conectadas, posibilitaba un flujo circular de recursos económicos en el que los cuidados representaban el origen y destino de los ingresos percibidos. Con este punto de partida, el interés se centra ahora en analizar las reglas concretas de aplicación de este principio general.

Al respecto, el art. 32 de LF establece de forma expresa que las fundaciones deben destinar, como mínimo, el 70% de su resultado contable a la realización de los fines fundacionales, mientras que el 20% restante debe incrementar la dotación fundacional o las reservas según acuerde el Patronato[49]. En nuestro caso, por tanto, el 70% de los ingresos percibidos por la fundación como consecuencia del desarrollo de la actividad de cuidados por sus trabajadores, una vez descontados los gastos comunes por servicios exteriores, de personal, financieros, tributarios o de gestión o administración, deben destinarse a promover actuaciones que redunden en favor de la provisión de cuidados a sujetos dependientes. La lista de posibilidades es amplia. Pensando en las principales debilidades que presenta este sector económico dicho porcentaje

48. Embid Irujo, José Miguel. Fundaciones y actividades empresariales …, *cit.*, 9; Pérez Escolar, Marta, Cabra De Luna, Miguel Ángel & De Lorenzo García, Rafael. Patrimonio, régimen económico…, *cit.*, 301.

49. Véase ampliamente en Pérez Escolar, Marta, Cabra De Luna, Miguel Ángel & De Lorenzo García, Rafael. Patrimonio, régimen económico…, *cit.*, 315.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

podría ir destinado, entre otros aspectos, al diseño de planes de formación continua para el conjunto de los trabajadores que permitiera incrementar el nivel de profesionalización de los cuidadores. Todo ello redundaría, no solo en una mejora de sus capacidades, sino también del servicio que prestan a la población dependiente. Junto a ello, puede resultar interesante destinar recursos económicos al diseño y mejora de las propias plataformas digitales que se utilizan como herramienta de intermediación conforme a unos estándares y buenas prácticas que respeten las debilidades de cada una de las partes concurrentes en la plataforma[50]. En cualquier caso, el destino dado a los ingresos percibidos por la fundación habrá de tener en cuenta el marco y las reglas generales establecidas por los propios fundadores en la escritura fundacional atendiendo al art. 11d) LF.

3.3.2. Principales ventajas derivadas de la intervención directa de la fundación en la prestación de servicios de cuidados a través de plataformas digitales

Teniendo en cuenta las especiales características del sector de los cuidados ya mencionadas, así como de los sujetos que en él participan, puede concluirse que las principales ventajas del recurso a la fundación se dejan sentir especialmente cuando esta última asume no solo la titularidad de la plataforma digital de intermediación, sino también la provisión misma de los servicios de cuidados a través de sus propios trabajadores. Esta forma de articular el negocio permite centralizar la prestación del servicio en la propia fundación, evitando de esta manera que el cliente deba contratar de forma individualizada con cada uno de los cuidadores con los que se ha puesto en contacto a través de la plataforma. La fundación es, en definitiva, quien asume el compromiso de ofrecer un servicio de forma continuada y estable, algo fundamental para quien depende de los cuidados de un tercero con quien necesariamente entabla una relación de confianza sostenible a lo largo del tiempo.

Desde la perspectiva de los trabajadores dedicados a servicios asistenciales, la posibilidad de desarrollar su actividad laboral en el marco de una entidad sin ánimo de lucro reporta indudables ventajas. El hecho de que en las fundaciones no exista un reparto de beneficios ni entre potenciales titulares del capital, porque no existen, ni entre aquellos sujetos que, de alguna manera, guardan relación con el patrimonio fundacional como pueden ser los patronos, los fundadores o allegados permite que su gestión y administración no esté condicionada por intereses particulares que buscan

50. En este sentido, véase Farias Batlle, Mercedes. Estándares para la gobernanza ética de las plataformas…, *cit.*, 193 y ss; Andreu Martí, María del Mar. El compliance como instrumento de responsabilidad social…, *cit.*, 250.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

maximizar su beneficio. Junto a ello, la obligación de que las fundaciones destinen el 70% de los resultados positivos del ejercicio a la realización del fin fundacional representa una importante ventaja para aquellas que actúan como mediadoras y proveedoras de servicios de cuidados en el mercado. La coincidencia que en ellas existe entre el fin de interés general que persiguen y la actividad mercantil que desarrollan genera un flujo circular de recursos que puede reportar bastantes ventajas. En efecto, cuanto mayores beneficios perciben los trabajadores de la fundación en el desempeño de su actividad asistencial mayor será la capacidad económica que podrá ponerse disposición del fin fundacional consistente en la provisión de cuidados a población dependiente y esta capacidad económica puede utilizarse para la implementación de medidas de distinta índole siempre dirigidas a una mejora del servicio asistencial.

Dentro de este conjunto de medidas hemos hablado de la implantación y financiación de programas de formación a largo plazo que permita crear mejores profesionales[51]. En este sentido, una mejor capacitación del cuidador repercute directamente en una mejor asistencia al cliente y, en definitiva, en una mejor consecución del fin fundacional. También se ha mencionado la posibilidad de financiar programas de diseño e implantación de herramientas digitales adaptadas de forma adecuada a las necesidades de proveedores y clientes. Las posibilidades son amplias, siendo necesario, en este sentido, contar con instrumentos de control que impidan una desviación injustificada de recursos económicos hacia ámbitos que nada tienen que ver con la realización del fin de interés general propio de la fundación y que están más conectados hacia la promoción de intereses particulares. En este punto, adquiere especial significado las reglas básicas de aplicación del beneficio que los fundadores hayan previsto en los estatutos en la media en que permiten definir el ámbito de aplicación del resultado, así como las funciones de supervisión y control que asume el Patronato al respecto.

Por último, resulta destacable el indudable reconocimiento social del que goza, en la actualidad, la fundación. A ello contribuye el hecho de que se trata de una institución de fácil constitución y funcionamiento, que disfruta de un régimen fiscal

51. Cabe señalar que en España, el Real Decreto 295/2004, de 20 de febrero, por el que se establecen determinadas cualificaciones profesionales que se incluyen en el Catálogo nacional de cualificaciones profesionales, así como sus correspondientes módulos formativos que se incorporan al Catálogo modular de formación profesional, establece como cualificación profesional requerida para los cuidadores la de Formación Profesional nivel 2 de la familia "profesional servicios socioculturales y a la comunidad: Atención sociosanitaria a personas en el domicilio". En éste se incluyen 3 módulos: Higiene y atención sanitaria domiciliaria (230 horas), Apoyo domiciliario y alimentación familiar (100 horas) y Atención y apoyo psicosocial domiciliario (270 horas), véase en este sentido Farias Batlle, Mercedes & Alfonso Sánchez, Rosalía. Plataformas digitales para los cuidados…, *cit.*, 54. La adquisición de este nivel formativo exige una inversión importante de tiempo y dinero que, por ejemplo, podría financiarse a través de la reinversión de los beneficios.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

bastante favorable, que puede optar con bastantes posibilidades a ayudas y subvenciones de todo tipo, y que es capaz de ofrecer un entorno laboral óptimo en el que los trabajadores pueden desarrollar sus funciones[52]. En este sentido, existen estudios económicos que muestran como el empleo en las fundaciones se materializa normalmente mediante contratos fijos (78% aproximadamente) y sus plantillas reflejan una presencia femenina realmente elevada, especialmente en sector de los servicios sociales[53].

52. Así, Piñar Mañas, José Luis. El estado actual del modelo constitucional de las fundaciones, *cit.*, 109.

53. García Delgado, José Luis, Triguero Cano, Ángela & Jiménez Jiménez, Juan Carlos (2011). Dimensión económica y social de las fundaciones en España. En: Luis María Cazorla Prieto, (Aut.), *Fundaciones: problemas actuales y reforma legal* (p. 173). Aranzadi, Cizur-Menor.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

Bibliografía

Andreu Martí, María del Mar (2023). El compliance como instrumento de responsabilidad social corporativa en las plataformas digitales de cuidados, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (43), 229-273. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.43.27227

Arrieta Idiakez, Francisco (2014). Concreción de las entidades de la economía social, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos,* (116), 23-33. https://doi.org/10.5209/rev_REVE.2014.v116.45717

Blanchard, Olivia (2021). Los cuidados a domicilio y las plataformas digitales en España, *Arxius De Ciències Socials* (43), 147-151. https://doi.org/10.7203/acs.43.29081

De La Casa García, Rafael (2009). *La fundación-empresa*, Marcial Pons, Madrid.

Digital Future Society (2021). *Los cuidados a domicilio y las plataformas digitales en España,* Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos económicos y Transformación digital, Red.es y *Mobile World Capital* Barcelona*,* Barcelona. Disponible en https://digitalfuturesociety.com/es/report/cuidados-domicilio-plataformas-digitales-espana/

Embid Irujo, José Miguel (2004). Fundaciones y actividades empresariales en el Derecho español, *Derecho de los Negocios*, 15(160), 3-14.

García Delgado, José Luis, Triguero Cano, Ángela & Jiménez Jiménez, Juan Carlos (2011). Dimensión económica y social de las fundaciones en España. En: Luis María Cazorla Prieto, (Aut.), *Fundaciones: problemas actuales y reforma legal*, (pp. 165-186). Aranzadi, Cizur-Menor.

Farias Batlle, Mercedes & Alfonso Sánchez, Rosalía (2022). Plataformas digitales para los cuidados y entidades de economía social, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (41), 45-83. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.41.24970

Farias Batlle, Mercedes (2023). Estándares para la gobernanza ética de las plataformas digitales de cuidados, *CIRIEC-Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (43), 193-227. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.43.27193

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

Fuster Morell, Mayo, Espelt, Ricard & Renau Cano, Melissa (2021). Cooperativismo de plataforma: análisis de las cualidades democráticas de cooperativismo como alternativa económica en entornos digitales, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (102), 5-31. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.102.18429

Gálvez Muñoz, Lina (2011). La economía y los trabajos de cuidados. En: Lina Gálvez Muñoz, (Dir.), *La economía de los cuidados* (pp. 9-73). Deculturas, Sevilla.

García-Andrade Gómez, Jorge & Pindado García, Fernando (2016). Concepto y ámbito subjetivo de aplicación. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar Mañas & Isabel Peñalosa Esteban, (Dirs.), *Tratado de Fundaciones* (pp. 117-156). Aranzadi, Cizur Menor.

Grimaldos García, Maribel (2016). El contrato de intermediación entre las plataformas colaborativas y sus usuarios. En: Rosalía Alfonso Sánchez & Julián Valero Torrijos, (Dirs.), *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital*, (pp. 363-385). Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra.

Hernando Cebriá, Luis (2011). Relaciones de la fundación con el mercado y la empresa, *Revista de Derecho Patrimonial*, (26), 71-97.

López Nieto y Mallo, Francisco (2006). *La ordenación legal de las fundaciones*, La Ley, Madrid, 2006.

Martínez Nadal, Apolonia (2022). Naturaleza y responsabilidad de las plataformas digitales: de la Directiva de comercio electrónico a la propuesta de Reglamento de Servicios Digitales. En: Agustín Madrid Parra & Lucía Alvarado Herrera, (Dirs.), *Derecho digital y nuevas tecnologías*, (pp. 387-416). Aranzadi, Cizur Menor.

Marrades Puig, Ana Isabel (2016). Los nuevos derechos sociales: el derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional, *Revista de Derecho Político*, (97), 209-242. https://doi.org/10.5944/rdp.97.2016.17623

Nadal Ariño, Javier (2013). El fenómeno de las fundaciones en España, *Información Comercial Española, ICE, Revista De Economía,* 1(872), 103-117

Nieto Alonso, Antonia (2010). Aspectos sustantivos relevantes y controvertidos de las fundaciones. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar & Teresa Sanjurjo, (Dirs.), *Tratado de fundaciones* (pp. 157-194). Aranzadi, Cizur Menor.

Peñalosa Esteban, Isabel & Sanjurjo González, Teresa (2010). Órganos de gobierno y relaciones con los poderes públicos. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar & Teresa Sanjurjo, (Dirs.), *Tratado de fundaciones* (pp. 195-252). Aranzadi, Cizur Menor.

Pérez Escolar, Marta (2008). *La actividad económica de las fundaciones. Tensiones legislativas e interés general*, Thomson-Civitas, Cizur Menor.

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

Pérez Escolar, Marta, Cabra de Luna, Miguel Ángel & De Lorenzo García, Rafael (2010). Patrimonio, régimen económico y funcionamiento. En: Rafael De Lorenzo, José Luis Piñar & Teresa Sanjurjo, (Dirs.), *Tratado de fundaciones,* (pp. 253-328). Aranzadi, Cizur Menor.

García-Andrade Gómez, Jorge & Pindado García, Fernando (2010). Consideraciones en torno al concepto y ámbito de aplicación. En: Rafael De Lorenzo García, José Luis Piñar Mañas, Teresa Sanjurjo & José Ramón Barrera Hernández, (Coords.), *Tratado de Fundaciones* (pp. 117–156). Aranzadi.

Rojas Martínez del Mármol, José Javier (2003). *Fundación y empresa: la admisibilidad de la cláusula de reversión en la Ley 50/2002 de Fundaciones*, La Ley, Madrid.

Serrano Chamorro, María Eugenia (2010). *Las fundaciones: dotación y patrimonio*, Thomson-Reuters, Cizur Menor.

Trojansky, Alisa (2020). *Towards the "Uber-isation" of Care? Platform work in the sector of longterm home care and its implications for workers' rights*, Comité Económico y Social Europeo. Disponible en https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-20-092-en-n.pdf

FECHA DE ENTRADA: 11/6/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 27/05/2025

COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL. TENSÃO ENTRE MEDIDAS DE FOMENTO E OS PRINCÍPIOS COOPERATIVOS

HOUSING CO-OPERATIVES IN PORTUGAL. TENSION BETWEEN STIMULUS PROGRAMMES AND COOPERATIVE PRINCIPLES

Maria Elisabete Gomes Ramos
Professora Associada com Agregação em Direito
Universidade de Coimbra / CeBER, Faculty of Economics
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5376-4897

RESUMO
Em 2023, a política pública "Nova Geração de cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível traz um novo impulso ao papel das cooperativas de habitação e de construção na satisfação das necessidades de habitação.
Os instrumentos contratuais que titulam a cedência de imóveis públicos a cooperativas de habitação e de construção implicam um conjunto alargado de obrigações a serem cumpridas pela cooperativa cessionária, justificadas pela necessidade de acautelar o interesse público. O artigo analisa a conformidade destas obrigações com os princípios cooperativos que, na ordem jurídica portuguesa, têm consagração jurídico-constitucional e são enunciados no Código Cooperativa. E conclui que o equilíbrio entre o interesse público do Estado ou das autarquias locais e os princípios cooperativos deve, essencialmente, ser objeto da concordância prática de fonte legislativa. O que deve ser um dos propósitos da necessária reforma do regime jurídico das cooperativas de habitação e de construção português.

PALAVRAS CHAVE: Cooperativas de habitação e construção, terrenos públicos, contratos de direito de superfície, princípios cooperativos.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Ramos, Maria Elisabete Gomes (2025). Cooperativas de habitação em Portugal. Tensão entre medidas de fomento e os princípios cooperativos, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 249-274. DOI: https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.29844

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

ABSTRACT
In 2023, the public policy 'New Generation of Co-operatives for the Promotion of Affordable Housing' will give new impetus to the role of housing and construction co-operatives in meeting housing needs.
The contractual instruments governing the transfer of public properties to housing and construction cooperatives entail a wide range of obligations to be fulfilled by the transferee cooperative, justified by the need to safeguard the public interest. The article analyses the conformity of these obligations with the cooperative principles which, in the Portuguese legal system, have legal-constitutional consecration and are set out in the Cooperative Code. It concludes that the balance between the public interest of the state or local authorities and the co-operative principles must essentially be the subject of practical agreement from a legislative source. This should be one of the aims of the necessary reform of the legal regime for Portuguese housing and construction cooperatives.

KEYWORDS: Housing and construction co-operatives, public estates, surface rights contracts, co-operative principles.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: L30, L31, L32, L 38.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

EXPANDED ABSTRACT

Portuguese housing and construction co-operatives date back to the 19th century. From the first housing co-operative created in Portugal in 1894 to the present day, statistical data shows moments of expansion and cycles of retraction of this co-operative branch in meeting housing needs. In November 1999, the text of the Preamble to the Legal Framework for Housing and Construction Cooperatives (DL 502/99, of 19 November) listed 495 housing and construction cooperatives. 25 years on, the 2019-2020 Social Economy Satellite Account shows that, while on the one hand co-operatives are, after associations, the most numerous 'family' in the social economy, on the other hand the GVA of housing co-operatives decreased in the period between 2019 and 2020. While in 2019 it was 0.3, in 2020 it was 0.1 per cent. Article 65, 2, d), of the Constitution of the Portuguese Republic (CRP) recognises the role of the cooperative model in meeting housing needs, when it assigns the state the task of 'encouraging the creation of housing cooperatives, as a suitable measure to ensure the right to housing'. Local authorities - not just the central state - are also called upon to take a variety of measures to promote housing, specifically through measures relating to the occupation, use or transformation of land, as recognised in Article 65, 4, of the CRP. In the model of economic organisation enshrined in the CRP, the state, local authorities and cooperatives work together to satisfy the constitutional right to housing, especially in terms of the right to obtain it, to benefit from it and thus to have access to one of the essential goods for a dignified human life. It is in this dimension that the right to housing is revealed as a social right that implies or requires public policies and, consequently, certain benefits to be provided by the state.

In line with the aim of encouraging construction co-operatives, the Basic Law on Housing guarantees public incentives and support 'Housing co-operatives whose main purpose is the promotion, construction, acquisition and rental or management of dwellings for affordable housing, as well as their maintenance, repair or rehabilitation, are guaranteed public incentives and support, namely: "a) a tax regime that ensures positive discrimination for their projects; b) Specific incentives; c) Simplification of administrative procedures". (Art. 55(3) of Law nº. 83/2019 of 3 September). Pursuant to Article 55(4) of the Basic Law on Housing, 'Municipalities shall encourage the participation of the cooperative sector in housing and urban rehabilitation policy, namely through the transfer of municipal property for affordable housing and tax benefits or other incentives'.

In 2023, Law nº. 56/2023, of 6 October, approved several measures in the housing sector, including the legislative measure called 'New Generation of Cooperatives for the Promotion of Affordable Housing'. Through this legislative measure, a partnership between the state, local authorities and the cooperative sector, 'the transfer of public properties is permitted through

a protocol between entities in the cooperative sector and the Institute for Housing and Urban Rehabilitation, IP (hereinafter, IHRU), as part of the creation of a set of pilot projects to be included in the New Generation of Cooperativism for the Promotion of Affordable Housing' (art. 12 of Law nº. 56/2023, of 6 October).

According to the provisions of article 12, no. 6 of Law nº. 56/2023, the 'New Generation of Cooperativism for the Promotion of Affordable Housing' is based on the following principles: a) Build from the use of a collectively owned, non-divisible plot or building; b) Be based on a transfer of surface rights of no less than 75 years, after which the plot and building revert to the state; c) Be based on a non-profit economic model; d) Develop projects in an open, democratic and intergenerational way, with a focus on collaborative housing models and shared and/or common organisational spaces; e) Promote innovative and sustainable design and construction models; f) Favour, whenever possible, the smooth mobility of its inhabitants; g) Encourage replicability and collaboration between cooperative projects.'

The 'New Generation of Cooperatives for the Promotion of Affordable Housing' is published in a legal-cooperative context that should not be overlooked. The legal framework for housing and construction cooperatives, approved by Decree-Law 502/99 of 19 November, predates the 2015 Cooperative Code and has not been amended by it. The contractual models of partnerships between the state, local authorities and the cooperative sector - namely in the form of transferring municipal land from the private domain to housing and construction cooperatives - impose obligations on the transferee cooperatives which, in some cases, mean significant interference in the autonomy of the cooperative and democratic management by the members.

The aim of this article is to address three research questions: a) What is the legal context of the public policy 'New Generation of Cooperativism for the Promotion of Affordable Housing'?; b) What the 'New Generation of Cooperativism for the Promotion of Affordable Housing' programme?; c) Is the contractual model of partnership between the state, local authorities and the cooperative sector suitable for resolving the tension between the obligations imposed on the cooperative transferring public properties and the cooperative principles of autonomy and management by the members?

The article analyses the conformity of the obligations imposed to the cooperative with the cooperative principles which, in the Portuguese legal system, are enshrined in the Constitution and set out in the Cooperative Code. It concludes that the contractual model of partnership between the state, local authorities and the co-operative sector is not the right instrument to resolve the tension between the obligations imposed on the co-operative

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

transferring public property and the co-operative principles of autonomy and management by the members.

The necessary reform of the Legal Framework for Housing and Construction Co-operatives is the appropriate context for a legislative intervention that, among other things, solves the emerging issues of public promotion of housing and construction cooperatives and preserves the essence of the cooperative identity. The public promotion of housing co-operatives, whether through the transfer of public properties, lines of financing or tax benefits, must not turn the co-operatives supported into dependencies or 'arms' of public entities.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

SUMÁRIO

1. O modelo cooperativo de satisfação das necessidades de habitação. 1.1. O fomento das cooperativas de habitação através da cedência de património municipal. 1.2. Perguntas de investigação e metodologia. 2. As cooperativas de habitação e construção e satisfação da necessidade de habitação. 2.1. Noção. 2.2. Atribuição do direito de uso e habitação a cooperadores usuários. 3. Modelos contratuais de cedência de imóveis públicos a cooperativas e habitação e os princípios cooperativos de gestão pelos membros e autonomia. 3.1. Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível. 3.2. O "Novo programa de Cooperativas 1.ª habitação Lisboa para habitação sem fins lucrativos". 4. A concordância prática entre o interesse público e os princípios cooperativos da autonomia e gestão pelos membros através de um renovado RJCRHC. Conclusão. Bibliografia.

1. O modelo cooperativo de satisfação das necessidades de habitação

1.1. O fomento das cooperativas de habitação através da cedência de património municipal

As cooperativas de habitação e construção são uma realidade centenária em Portugal[1], sendo que os dados estatísticos mostram a "queda e atual progressiva recuperação"[2] deste ramo cooperativo[3].

Em novembro de 1999, o texto do Preâmbulo ao Regime Jurídico das Cooperativas do Ramo de Habitação e Construção (daqui em diante, RJCRHC) fazia referência à existência de 495 cooperativas do ramo de habitação e construção. Facto que, à data, era considerado um "claro testemunho da validade desta forma de resolução do problema habitacional, de que se socorre uma boa parte da sociedade portuguesa"[4].

1. Gonçalves, Luiz da Cunha (1914). *Comentário ao Código Comercial português*, (Vol. I), Empreza Editora J. B., Lisboa, 540-ss; Meira, Deolinda & Ramos, Maria Elisabete (2017). Lei Basilar das Cooperativas: Memórias de uma lei precursora e contraditória, *Revista da Ordem dos Advogados*, I/II(77), 61-91.

2. Graça, Eduardo (2023). Demografia cooperativa, dados e estatísticas, *Cooperativismo e Economía Social* (CES), 44, 389-392. https://doi.org/10.35869/ces.v0i44.4389

3. Cfr. https://www.portaldahabitacao.pt/cooperat-de-habitacao que segue os resultados da investigação realizada por Pedrosa, Patrícia Santos (2018). As cooperativas de habitação portuguesas: O jogo dos possíveis. Em: Ricardo Costa Agarez, (Coord.), *Habitação - Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. IHRU, Lisboa.

4. Veja-se também Afonso, Ana (2017). A proteção do direito à habitação na carta social europeia e no direito português, *Lex Social- Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Monográfico 1, 323-344.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

A Conta Satélite da Economia Social em 2019-2020[5] mostra que, por um lado, as cooperativas são, depois das associações, a "família" mais numerosa na economia social e, por outro, que o VAB das cooperativas de habitação decresce no período entre 2019 e 2020. Se em 2019 era de 0,3, em 2020 era de 0,1%[6].

As cooperativas de habitação e construção integram-se no *setor cooperativo e social* que, sendo *heterogéneo*, compreende "os meios de produção possuídos e geridos por cooperativas, em obediência aos princípios cooperativos, sem prejuízo das especificidades estabelecidas na lei para as cooperativas com participação pública, justificadas pela sua especial natureza" (art. 82.º, 4, *a*), da Constituição da República Portuguesa (daqui em diante, CRP)[7]. O "estatuto privilegiado"[8] das cooperativas manifesta-se, quanto às cooperativas de habitação, no art. 65.º, 2, *d*), da CRP que determina que "para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado (…) fomentar a criação de cooperativas de habitação". Esta opção político-constitucional deve ser entendida à luz da "coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção" que é um dos princípios fundamentais da organização económica portuguesa (art. 80.º, *b*), da CRP)[9].

Também as *autarquias* – não só o Estado central – são chamadas a tomar medidas de variada natureza para fomentar habitação, designadamente através de medidas relativas à ocupação, uso ou transformação de solos, tal como é reconhecido pelo art. 65.º, 4, da CRP.

Em sintonia com as *opções jurídico-constitucionais* em matéria de acesso à habitação, a Lei de Bases da Habitação[10] reconhece o papel das cooperativas de habitação na satisfação *da necessidade social de habitação*. O art. 55.º, n.º 2, da Lei de Bases da Habitação proclama que "As cooperativas de habitação contribuem para a melhoria

5. Disponível em https://cases.pt/contasatelitedaes/ (consulta no dia 20.11.2024).

6. Graça, Eduardo (2023). graça, *cit.*, 389-392; Pedroso, Eduardo (2024). Uma década de contas satélite da economia social em Portugal, *Economia Social. Leituras e debates - Revista da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social*, 21, 80- 106.

7. Cfr. Namorado, Rui (2001). *A Identidade cooperativa na ordem jurídica portuguesa,* 157, Oficina do Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

8. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, Artigos 1.º a 107.º, Vol I. Coimbra Editora, Coimbra, 793.

9. Cfr. Meira, Deolinda (2011). O quadro jurídico-constitucional do cooperativismo em Portugal, *Cooperativismo e Economía Social*, 33, 31-46.

10. Cfr. Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que "estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição".

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

da qualidade habitacional dos espaços em que se integram, promovendo o tratamento das áreas envolventes dos empreendimentos por que são responsáveis e a construção de equipamentos sociais, e asseguram as condições de habitabilidade dos edifícios."

As cooperativas de habitação e construção têm um reconhecido papel na satisfação do *direito constitucional à habitação*, especialmente na vertente do *direito de a obter, de dela poder beneficiar* e, deste modo, ter acesso a um dos bens essenciais a uma vida humana digna[11]. É nesta dimensão que o direito à habitação se revela como *direito social* a implicar ou a exigir políticas públicas do Estado e, consequentemente, determinadas prestações a serem realizadas pelo Estado[12]. Alinhada com o desígnio de *fomentar as cooperativas de construção*, a Lei de Bases da Habitação garante *incentivos e apoios públicos* "Às cooperativas de habitação que tenham por objeto principal a promoção, construção, aquisição e arrendamento ou gestão de fogos para habitação acessível, bem como a sua manutenção, reparação ou reabilitação, são garantidos incentivos e apoios públicos, nomeadamente: "*a*) um regime tributário que assegure discriminação positiva aos seus projetos; *b*) Incentivos específicos; *c*) Simplificação dos procedimentos administrativos." (art. 55.º, n.º 3, da Lei n.º 83/2019 de 3 de setembro). Por força do art. 55.º, 4, da Lei de Bases da Habitação, "*Os municípios incentivam a participação do setor cooperativo na política de habitação e reabilitação urbana, nomeadamente através da cedência de património municipal para habitação acessível e de benefícios tributários ou de outros incentivos*"[13].

1.2. Perguntas de investigação e metodologia

O presente artigo procura responder a três perguntas de investigação:

a) Qual o contexto jurídico da política pública "Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível"?
b) Em que consiste a "Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível"?;
c) O modelo contratual de parceria entre o Estado, autarquias locais e setor cooperativo é adequado para resolver a tensão as obrigações tendentes a acautelar o interesse público e os princípios cooperativos de autonomia e gestão pelos membros?

11. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit., 834.

12. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreria, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, cit., 834.

13. O itálico não consta do original.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

Estas questões serão abordadas através da análise de textos legais, designadamente o Código Cooperativo e a legislação complementar sobre o ramo de habitação e construção. Tendo em conta os objetivos definidos e as questões de investigação, o trabalho adota o método documental. Será feita a pesquisa de documentos legislativos escritos que sejam relevantes para compreender as opções normativas e político-legislativas na política pública "Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível".

A investigação também analisará o Caderno de Encargos[14] relativo ao procedimento para a constituição de direito de superfície no âmbito da operação de cooperativa de habitação na rua António do Couto ao Concurso, no âmbito do Programa Cooperativas 1.ª Habitação Lisboa, lançado pelo município de Lisboa[15]. Uma vez identificadas as fontes legislativas relevantes, proceder-se-á à análise documental. A pesquisa bibliográfica e a revisão da literatura sobre os temas em estudo permitirão identificar os contributos dos diferentes autores para as questões de investigação. Deste modo, será possível estabelecer a ligação entre o conhecimento existente sobre os temas em estudo e o contributo desse conhecimento para a resposta às perguntas de investigação.

2. As cooperativas de habitação e construção e satisfação da necessidade de habitação

2.1. Noção

O art. 4.º, 1, *h*), do Código Cooperativo Português (daqui em diante CCoop.) prevê o ramo "habitação e construção" cujas *regras específicas* não resultam deste diploma, mas sim de "legislação complementar" incorporada no Decreto-Lei n.º

14. "No domínio da contratação pública, e nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), o caderno de encargos é a peça do procedimento que contém as cláusulas do contrato a celebrar (cfr. o n.º 1 do artigo 42.º do CCP), cláusulas essas, de natureza «jurídica» ou «técnica», que podem dizer respeito a aspetos da execução do contrato submetidos à concorrência (e, por isso, submetidos a avaliação) e a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência (e, por isso, não submetidos a avaliação). Quanto aos primeiros, a entidade adjudicante pode -e, nalguns casos, deve- estabelecer os parâmetros base a que as propostas estão vinculadas, isto é, os limites mínimos ou máximos que os concorrentes devem necessariamente observar (cfr. os n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º do CCP). Quanto aos segundos, a entidade adjudicante pode também fixar valores mínimos ou máximos em relação aos quais pretenda que os concorrentes se vinculem na apresentação das suas propostas (cfr. o n.º 5 do artigo 42.º do CCP)":
cfr. https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/caderno-encargos, consultado no dia 22.11.2024.

15. Disponível em https://informacao.lisboa.pt/fileadmin/agenda/user_upload/coop_rua_antonio_do_couto_caderno_de_encargos.pdf

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

502/99, de 19 de novembro, que aprova o Regime Jurídico do Ramo de Habitação e Construção (daqui em diante, RJRHC)[16].

A noção de *cooperativas de habitação e construção* resulta, expressamente, do art. 2.º, 1, do RJRHC. As cooperativas deste ramo têm por "objeto principal a promoção, construção ou aquisição de fogos para habitação dos seus membros, bem como a sua manutenção, reparação ou remodelação". Também é objetivo das cooperativas de habitação e construção "contribuir para a melhoria da qualidade habitacional dos espaços em que se integram, promovendo o tratamento das áreas envolventes dos empreendimentos por que são responsáveis, incluindo as zonas de lazer, e assegurando a manutenção permanente das boas condições de habitabilidade dos edifícios" (art. 2.º, n.º 2, do RJRHC)[17].

A cooperativa de habitação e construção pode, ainda, assumir a natureza de *cooperativa multissetorial*, se conforme os seus estatutos, exerce atividades próprias das cooperativas de habitação e de cooperativas de outros ramos (arts. 4.º, 2, do CCoop., 4.º, 1, RJRHC)[18]. Os estatutos da cooperativa devem indicar "por qual dos ramos opta como elemento de referência, com vista à sua integração em cooperativas de grau superior" (art. 4.º, 2, RJRHC).

Por força do disposto no art. 4.º, *a*), da Lei de Bases da Economia Social[19], as *cooperativas de habitação* são entidades da economia social[20]. O art. 13.º da Lei de

16. Na doutrina espanhola, sobre a história legislativa das "cooperativas de viviendas", Botana Agra, Manuel (2009). La progresiva diversificación del objeto social de las cooperativas de vivendas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 20, 43-58, 5-ss.

17. Sobre o relevo das cooperativas na resolução do problema de habitação, v. Balmer, Ivo & Gerber, Jean-David (2018). Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy, *Housing Studies*, 33(3), 361-385; Guerra, Paula, Matos, Fátima Loureiro de, Marques, Teresa Sá & Santos, Mónica (2012). As cooperativas e as modalidades contemporâneas de direito à cidade, *Cooperativismo e Economía Social*, 35, 67-90.

18. Sobre a diversificação do objeto social das "cooperativas de vivendas", v. Fajardo García, Gemma (2009). El objeto social de las cooperativas de viviendas en la legislación española. En: María Luisa Atienza Navarro, Raquel Evangelio Llorca, María Dolores Mas Badía & María Pilar Montés Rodríguez, (Coords.), Rafael Ballarín Hernández, (Hom.), *Pensamientos jurídicos y palabras dedicadas a Rafael Ballarín*, (pp. 383-398). Universitat de València, Valencia.

19. Aprovada pela Lei n.º 30/2013, de 8 de maio.

20. Para a definição legal de economia social, v. o art. 2.º da Lei de Bases da Economia Social. Sobre o sentido de economia social, v. Meira, Deolinda (2013). A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 24, 11-52; Meira, Deolinda (2023). The legal regime of the social economy sector in Portugal. En: Antonio Fici, (Ed.), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects* (pp. 191-ss.). Springer/G. Giappichelli Editore.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

Bases da Economia Social determina o "desenvolvimento legislativo" tendente à reforma do setor da economia social. Ao abrigo desta imposição de "desenvolvimento legislativo" foi alterado o CCoop., mas não foram revistos os diplomas complementares relativos aos diversos ramos cooperativos. E, por conseguinte, está por cumprir a imposição da Lei de Bases da Economia Social quanto à reforma do regime das cooperativas de habitação e construção.

2.2. Atribuição do direito de uso e habitação a cooperadores usuários

O regime jurídico das cooperativas do ramo habitação e construção, em matéria de "propriedade dos fogos", prevê os regimes de "propriedade individual"[21] e de "propriedade coletiva" (art. 16.º do RJRHC). Se o regime de propriedade individual se carateriza por admitir a *apropriação individual* do imóvel pelo cooperador (art. 26.º do do RJRHC), o regime de "propriedade coletiva" implica a "manutenção na cooperativa da propriedade dos fogos" (art. 16.º, 1, *b*), do RJRHC), sendo que os estatutos da cooperativa devem indicar os regimes de propriedade adotados pela cooperativa (art. 16.º do RJRHC).

A expressão "propriedade coletiva" quer significar juridicamente que o gozo dos imóveis *não implica a apropriação individual* pelos cooperadores, optando-se pela "manutenção na cooperativa da propriedade dos fogos" (art. 16.º 1, *b*), do RJRHC. A referida "propriedade coletiva" *não configura um novo direito real*, porque do ponto de vista dos direitos reais, a *cooperativa* é a pessoa jurídica titular do direito de propriedade sobre os imóveis. Entidade que, sendo proprietária, cede, através de diversos negócios, o gozo dos imóveis aos cooperadores que os habitam.

No regime de "propriedade coletiva", o *gozo dos imóveis* é cedido aos cooperadores numa das seguintes modalidades: *a*) atribuição do direito de habitação; *b*) inquilinato cooperativo (art. 18.º do RJRHC).

O *direito de habitação* "é atribuído ao cooperador como morador usuário por escritura pública donde constem, designadamente, o preço e as condições de modificação e a extinção do direito, regulando-se as omissões pelo presente diploma, dos estatutos ou do contrato pelo disposto nos artigos 1484.º e seguintes do Código Civil" (art. 19.º, 1, do RJRHC). No sistema jurídico português, o direito de uso e habitação é um *direito real de gozo* que, na sua definição jurídico-civil, consiste na "faculdade de se servir de certa coisa alheia e haver os respetivos frutos, na medida das

21. Que, segundo Guerra, Paula, Matos, Fátima Loureiro de, Marques, Teresa Sá & Santos, Mónica (2013). As cooperativas e as modalidades contemporâneas de direito à cidade, cit., 79-ss., tem sido (pelo menos até à data do estudo) o regime mais comum.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

necessidades, quer do titular, quer da sua família" e das da sua família" (art. 1484.º, 1, do Código Civil)[22]. "Quando este direito se refere a *casas de morada*, chama-se direito de habitação" (art. 1484.º, 2, do CCiv.)[23]. Acontece que só *pessoas singulares* (ou seja, pessoas humanas) podem ser titulares do direito de uso e habitação. Além da *natureza pessoalíssima* do direito de uso e habitação, carateriza-se este direito pela sua *não negociabilidade* – o usuário e o morador usuário não podem trespassar ou locar o seu direito, nem onerá-lo por qualquer modo (art. 1488º do Código Civil)[24].

O art. 22.º do RJCHC *afasta-se* do regime jurídico-civil (geral) de não negociabilidade do direito de uso e habitação, admitindo a transmissão do direito. Nos termos dos arts. 22.º e 23.º do RJCHC, a transmissão do *direito de habitação* apenas se pode operar *entre cooperadores*. Ou seja, "o cooperador usuário poderá alienar o direito de habitação por ato *inter vivos*, desde que o adquirente possa ser admitido como membro da cooperativa e a assembleia dê o seu acordo"[25]. Nos termos do art. 22.º, n.º 2, do RJCHC, "O direito de habitação poderá também ser transmitido mortis causa, sem necessidade de qualquer autorização, desde que o sucessor se inscreva como membro da cooperativa, não podendo ser-lhe recusada a admissão".

Nas situações em que o sucessor não quer ou não pode ser admitido como cooperador, "o direito de habitação será devolvido à cooperativa, sendo os sucessores reembolsados das quantias a que o cooperador teria direito em caso de demissão"[26]. O reembolso em caso de *demissão* ou exclusão do cooperador está previsto no art. 24.º do RJCHC. Em tais situações, o cooperador terá direito ao reembolso do valor dos *títulos de capital*, acrescido, eventualmente de outras quantias. E, além disso, terá direito ao valor dos chamados "títulos de participação no valor total do custo do fogo" previstos no art. 20.º do RJCHC e cujo valor é calculado nos termos do art. 17.º do RJCHC.

22. Nos termos da lei, usuário é o titular do direito de uso; morador usuário é o titular do direito de habitação. "O direito de uso e habitação pressupõem sempre um direito mais extenso, que tanto pode ser a propriedade horizontal, o direito de superfície ou o usufruto" - Fernandes, Luís A. Carvalho (2004). *Lições de direitos reais*, (4.ª ed.), Quid Iuris, Lisboa, 406.

23. O itálico não consta do texto legal.

24. Cfr. Duarte, Rui Pinto (2020). *Curso de direitos reais*, (4ª ed.), Principia, Lisboa, 299.

25. Meira, Deolinda (2021). O regime jurídico das cooperativas de habitação e construção em Portugal, *RCEJ- Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, 280.

26. Sobre o direito de demissão de cooperador de cooperativas de habitação e construção, v. Meira, Deolinda (2017). Especificidades do direito de demissão nas cooperativas de habitação. Anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 9 de novembro de 2017, *Cooperativismo e Economía Social*, 40, 261-267; Meira, Deolinda (2021). O regime jurídico das cooperativas de habitação e construção em Portugal, cit., 280.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

Em síntese: neste modelo designado de "propriedade coletiva", a *propriedade dos imóveis mantém-se na esfera da cooperativa*; os cooperadores *não são proprietários dos imóveis* que habitam, mas sim *moradores usuários*. Para se tornarem cooperadores, eles subscreveram *títulos de capital da cooperativa* (art. 6.º do RJCHC); a atribuição do direito de habitação está dependente de "subscrição de títulos de participação no valor total do custo do fogo". Por fim, a efetiva atribuição do direito real de gozo do direito de habitação depende de escritura pública que estipula o "preço do direito de habitação", calculado nos termos do art. 19.º do RJCHC.

Neste modelo de "propriedade coletiva", a transmissão do direito de habitação por ato entre vivos ou mortis causa não prejudica a manutenção do direito de propriedade da cooperativa sobre o imóvel. O custo total do fogo é mutualizado entre os cooperadores usuários, através dos chamados títulos de participação que, contudo, poderão ser reembolsados em caso de demissão ou exclusão.

2.3. O inexistente regime legal do inquilinato cooperativo

"Na modalidade de inquilinato cooperativo o gozo de fogo é cedido ao cooperador mediante um contrato de arrendamento" (art. 25.º, 1, do RJCHC). Acontece que o "inquilinato cooperativo" não é dotado de normas legais específicas que o adequem às particularidades das cooperativas, designadamente, quanto à renda a cobrar pela cooperativa. O "inquilinato cooperativo" é regulado pela "legislação aplicável ao arrendamento urbano e, nas suas omissões, pelo contrato e pelos estatutos" (art. 25.º, 2, do RJCHC). Por conseguinte, o "inquilinato cooperativo" está exposto às alterações introduzidas no regime do arrendamento urbano. O RJRHC não outorga aos cooperadores-arrendatários qualquer proteção especial. Em conclusão: embora anunciado, não existe um regime legal de inquilinato cooperativo.

3. Modelos contratuais de cedência de imóveis públicos a cooperativas e habitação e os princípios cooperativos de gestão pelos membros e autonomia

3.1. Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível

Experiências internacionais mostram que as cooperativas de habitação são capazes de não só prover a satisfação de necessidades de habitação como de desenvolver e concretizar projetos de conceção, produção e gestão de redes de equipamentos e serviços sociais de apoio às famílias, como creches, jardins de infância, centros de

apoio domiciliário, equipamentos desportivos e de lazer[27]. Mas não só. As cooperativas de habitação têm sido chamadas a satisfazer necessidades sentidas por diferentes grupos sociais que, em comum, precisam de ver resolvido o problema de habitação: alojamento de jovens, estudantes que se encontram deslocados, grupos vulneráveis e, em particular, os idosos. São conhecidas na Europa as soluções de *co-housing*[28] ou habitação colaborativa[29] que, do ponto de vista jurídico, são compatíveis com o modelo organizacional das cooperativas[30].

Em Portugal, a Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, aprova as medidas no âmbito da habitação. Entre essas medidas conta-se o "desenvolvimento de uma Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível" (art. 1.º, n.º 2, *b*), da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro). Esta medida é desenvolvida no art. 12.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, no contexto das "Parcerias entre o Estado, as autarquias locais e o setor cooperativo".

Nos termos do art. 12.º, 1, da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, "é permitida a cedência de imóveis públicos através de protocolo entre as entidades do setor cooperativo e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (daqui em diante, IHRU, I. P.), no âmbito da criação de um conjunto de projetos-piloto a integrar na Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível". Este *protocolo* é celebrado no prazo de 30 dias após a entrada em vigor desta lei (art. 12.º, 4, da Lei 56/2023).

A Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível baseia-se nos princípios previstos no art. 12.º, n.º 6, da Lei n.º 52/2023, de 6 de outubro.

Também se determina que "no prazo de seis meses após a entrada em vigor da lei, devem ser desenvolvidos e acelerados modelos cooperativos a realizar em propriedade

27. Balmer, Ivo & Gerber, Jean-David (2018). Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy, cit., 361-385; Guerra, Paula, Matos, Fátima Loureiro de, Marques, Teresa Sá & Santos, Mónica (2013). As cooperativas e as modalidades contemporâneas de direito à cidade, cit., 67-90.

28. Czischke, Darinka (2018). Collaborative housing and housing providers: towards an analytical framework of multi-stakeholder collaboration in housing co-production, *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 55-81; Louredo Casado, Sara (2020). Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso como cauce jurídico para los nuevos modelos habitacionales, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa,* 37, 167-206. Específicamente sobre "vivienda colaborativa o cohousing", Fajardo, Gemma (2021). El objeto social de la cooperativa de viviendas y clases de cooperativas de viviendas, cit., 44-ss.

29. Cabré, Eduard & Andrés, Arnau (2018). La Borda: a case study on the implementation of cooperative housing in Catalonia, *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 412-432.

30. Neste sentido, v. Meira, Deolinda (2021). O regime jurídico das cooperativas de habitação e construção em Portugal, cit., 271.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

pública ao abrigo de modelos de direito de superfície a longo termo" (art. 12.º, 7, da Lei 56/2023).

"As entidades do setor cooperativo subscritoras do protocolo devem criar um registo de cooperadores, com especial enfoque nos jovens, e dinamizar a constituição de novas cooperativas" (art. 12.º, n.º 5, da Lei n.º 52/2023, de 6 de outubro).

3.2. O "Novo programa de Cooperativas 1.ª habitação Lisboa para habitação sem fins lucrativos"

3.2.1. Modelo contratual

A Câmara Municipal de Lisboa, em reunião de 14 de fevereiro de 2024, "aprovou a realização de operações do novo programa de Cooperativas 1.ª habitação Lisboa para habitação sem fins lucrativos"[31]. Para cumprir este propósito, a Câmara Municipal de Lisboa optou "por um modelo contratual de transmissão de um direito de superfície à cooperativa de habitação por um período de 90 anos a constituir sobre imóveis (terrenos) cedidos pelo Município"[32]. Por conseguinte, a cooperativa de habitação e construção constituir-se-á como *superficiária* do imóvel cuja propriedade pertence ao Município de Lisboa.

A Câmara Municipal entrega à cooperativa selecionada (em concurso público) um projeto de arquitetura (que tenha sido sujeito a concurso público) ou um loteamento devidamente licenciado[33]. A transmissão do direito de superfície à cooperativa é feita após licenciamento do projeto de arquitetura sem prejuízo da inclusão, por aquela, de eventuais alterações de escassa relevância urbanística. No momento da transmissão do direito de superfície para a cooperativa, a Câmara Municipal de Lisboa entrega o alvará de construção para o início de construção e, além disso, a Câ-

31. Cfr. Boletim Municipal da Câmara Municipal de Lisboa, 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1566, ano XXX, 22 de fevereiro de 2022, 256 (26), ss. Toda informação está disponível também em https://informacao.lisboa.pt/dossies-tematicos/cooperativas-1a-habitacao (consulta no dia 25.11.2024).

32. Cfr. Boletim Municipal da Câmara Municipal de Lisboa, 2.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1566, ano XXX, 22 de fevereiro de 2022, 256 (27), considerando 14. V. https://informacao.lisboa.pt/dossies-tematicos/cooperativas-1a-habitacao (consulta no dia 21.3.2024). Os documentos relativos à Carta Municipal de Habitação (Lisboa) estão disponíveis em https://www.am-lisboa.pt/101000/1/022072,112023/index.htm (consulta no dia 1 de abril de 2024). A medida 1.07 consiste no "Programa municipal cooperativo".

33. Ponto n.º 16, l), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

mara Municipal de Lisboa garante à cooperativa a assistência técnica dos projetistas em obra[34].

A atribuição de direito de superfície sobre imóveis municipais a determinada cooperativa faz-se através de *concurso público*. Existindo a concurso mais do que uma cooperativa que cumpra todos os critérios, a seleção da proposta vencedora do concurso é feita através da avaliação da proposta da cooperativa nas vertentes habitacionais e sociais, por critérios objetivos previamente definidos, com pontuação de todas as propostas em cada um dos critérios atribuir por parte do júri do concurso para seleção da vencedora (mais pontuada), *tendo preferência as cooperativas em regime de propriedade coletiva*[35].

O abrigo do direito de superfície constituído sobre terrenos do município de Lisboa, a cooperativa superficiária tem o *direito de construir um imóvel em solo alheio* (este é, nas palavras de Carvalho Fernandes, o "primeiro momento" do direito de superfície[36]). Caberão à cooperativa de habitação e construção, na qualidade de *superficiária* (ou seja, titular do direito real de superfície), as obrigações e os riscos inerentes à construção (dos edifícios, áreas exteriores privativas), fiscalização e gestão da obra, manutenção e conservação das habitações, e encargos financeiros no acesso a financiamento à construção[37].

No que diz respeito aos *cooperadores*, a cooperativa de construção e habitação deve ser composta por um número de cooperadores igual ou superior ao número de fogos previstos no empreendimento[38]. Além disso, é condição necessária que nenhum cooperador seja proprietário e/ou usufrutuário de imóvel destinado à habitação na Área Metropolitana de Lisboa, a partir do momento em que estejam reunidas todas as condições jurídicas para que possa habitar o fogo, devendo manter essa condição por todo o período em que for cooperador[39].

34. Ponto n.º 16, m), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

35. Ponto n.º 16, k), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

36. Fernandes, Luís Carvalho (2004). *Lições de direitos reais*, (4.ª ed.), cit., 416.

37. Ponto n.º 15 da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

38. Ponto n.º 16, b), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

39. Ponto n.º 16, j), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

Exige-se que "todos os titulares das habitações deverão ser, a todo o momento, membros da Cooperativa, e assim corresponsáveis pelos respetivos direitos e deveres"[40]. À luz do direito cooperativo vigente, não é claro o sentido da afirmação de que os cooperadores são "corresponsáveis pelos respetivos direitos e deveres"[41]. A cooperativa cujos estatutos estão registados definitivamente na Conservatória do Registo Comercial é uma *pessoa coletiva distinta* dos cooperadores (art. 17.º do CCoop.). É a cooperativa (e não os seus cooperadores) quem outorga o negócio jurídico celebrado com a Câmara Municipal de Lisboa. Por outro lado, nas cooperativas de responsabilidade limitada, os cooperadores não são responsáveis pelas dívidas da cooperativa (art. 23.º do CCoop.). Portanto, os cooperadores não são juridicamente corresponsáveis pelos deveres dos restantes. Parece-me que é "político" o sentido da *corresponsabilidade* de que fala a deliberação da Câmara Municipal de Lisboa: tendo em conta o princípio da gestão democrática pelos membros[42], a referência à corresponsabilidade significa que os cooperadores participam coletiva e democraticamente na tomada de decisões da vida da cooperativa de habitação e construção.

Os estatutos da cooperativa de habitação e construção devem acautelar que o preço da habitação a pagar por cada cooperador decorre da divisão de encargos da cooperativa na construção de habitação em função da permilagem que deterão de acordo com a habitação que lhes é destinada[43]. Em matéria de transmissão do direito de superfície da fração ou da cedência da posição contratual a terceiro, os estatutos da cooperativa devem prever o direito de preferência, primeiro da cooperativa e depois da Câmara[44]. O valor da transmissão está limitado ao "teto máximo definido pelo valor inicialmente pago pelo cooperante transmissário atualizado pela aplicação da taxa média da inflação calculado no período temporal que decorra entre o ano de aquisição e o ano de transmissão"[45].

40. Ponto n.º 16, q), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

41. Considerando 16, q) da versão consolidada das deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024.

42. Cfr. art. 3.º do CCoop., 2.º princípio.

43. Ponto n.º 16, c), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

44. Ponto n.º 16, d), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

45. Ponto n.º 16, k), da versão consolidada das Deliberações n.º 63/CM/2024, 63-A/CM/2024 e 63-B/CM/2024, publicada no Boletim Municipal de Lisboa, ano XXX, n.º 1566, de 22 de fevereiro de 2024.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

3.2.2. Caderno de encargos

Em julho de 2024, foi aprovado pela Assembleia Municipal de Lisboa o lançamento do procedimento de concurso para atribuição de direito de superfície de terreno municipal a uma cooperativa para construção de 18 habitações sem fins lucrativos no âmbito do Programa Cooperativas 1ª habitação Lisboa[46].

O *caderno de encargos*[47] compreende as cláusulas a incluir no (futuro) "Contrato de Direito de Superfície" a celebrar entre o município de Lisboa e a cooperativa de habitação e construção (superficiária) selecionada no concurso público. Nos termos desse contrato, o município irá constituir a favor da Cooperativa o Direito de Superfície sobre o Terreno municipal. O contrato de constituição de direito de superfície é um *contrato oneroso*: "como contrapartida da constituição do Direito de Superfície, a Cooperativa obriga-se a transferir para o Município a propriedade do Espaço destinado ao Projeto Social nos termos da cláusula 19 e a cumprir as exigências do Contrato de Direito de Superfície"[48].

As cláusulas inseridas no caderno de encargos dizem respeito aos seguintes temas: *a*) condições do direito de superfície (Capítulo II); *b*) regras aplicáveis à cooperativa e aos cooperadores (Capítulo III); *c*) construção (Capítulo IV); *d*) entrega, uso, manutenção e conservação (Capítulo V); *e*) prorrogação, penalidades e cessação (Capítulo VI); *f*) disposições finais (Capítulo VII).

Interessantes são as regras inscritas no Caderno de Encargos relativas aos *estatutos* da cooperativa[49]. O caderno de encargos elaborado pelo município de Lisboa prevê as disposições que os estatutos das cooperativas a concurso devem incorporar e manter. Em particular, é relevante a disposição que determina que "qualquer alteração dos Estatutos da Cooperativa depende da prévia autorização escrita dos serviços municipais" (n.º 9.2. do Caderno de Encargos), assim como dependem de autorização dos serviços municipais as "operações de redução ou amortização do capital social não previstas no Caderno de Encargos, reestruturação, transformação, cisão, fusão, aqui-

46. O Concurso público foi divulgado através do Anúncio n.º an/1/dmgp/cml/24 - concurso para constituição de direito de superfície para construção de 18 habitações sem fins lucrativos na Rua António do Couto no âmbito do programa cooperativas 1ª habitação Lisboa, Diário da República n.º 188/2024, Série II de 27 de setembro de 2024.

47. Referimo-nos ao "Caderno de Encargos relativo ao Procedimento para a constituição de direito de superfície no âmbito da operação de cooperativa de habitação na Rua António do Couto", datado de 23 de julho de 2024. O caderno de encargos está disponível em
https://informacao.lisboa.pt/dossies-tematicos/cooperativas-1a-habitacao (consulta no dia 20/11/2024).

48. Cfr. n.º 5 do Caderno de Encargos.

49. Cfr. n.º 9. do Caderno de Encargos.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

sição ou dissolução da cooperativa para outro ou outros operadores económicos". O Caderno de Encargos prevê que "os serviços municipais competentes recusam a autorização por incumprimento dos requisitos referidos nos números anteriores, mas podem igualmente recusá-la quando haja fundado receio de que as alterações envolvam um aumento do risco de incumprimento das obrigações emergentes do contrato de superfície" (n.º 9.5. do Caderno de Encargos).

Estas cláusulas que submetem a alteração dos estatutos a "prévia autorização escrita dos serviços municipais" não estão previstas no RJCRHC. Constituindo uma severa intromissão da autarquia de Lisboa na vida da cooperativa de habitação e construção superficiária do terreno municipal, estas cláusulas parecem não cumprir os princípios da gestão democrática pelos membros e da autonomia e independência.

Determina o art. 3.º, 2.º princípio – gestão democrática pelos membros – que "as cooperativas são organizações democráticas geridas pelos seus membros". Segundo o art. 3.º, 4.º princípio – autonomia e independência -, as cooperativas, "no caso de entrarem em acordos com outras organizações, incluindo governos, ou de recorrerem a capitais externos, devem fazê-lo de modo que fique assegurado o controlo democrático pelos seus membros e se mantenha a sua autonomia como cooperativas".

Densificando estes princípios cooperativos, o CCoop. atribui competência *exclusiva* à assembleia geral da cooperativa para "alterar os estatutos" (art. 38.º, *g*), do CCoop). Também são da *exclusiva competência* da assembleia geral, as deliberações sobre a fusão, cisão, dissolução voluntária da cooperativa (art. 38.º, *h*), *i*), *j*), do CCoop.)[50]. Em razão da competência exclusiva, de fonte legal, a assembleia geral está legalmente impedida de atribuir a competência para deliberar estas matérias a órgão, seja por cláusula estatutária ou por deliberação.

E *exclusividade* também significa a "soberania" da assembleia geral da cooperativa para deliberar sobre as matérias previstas no elenco do art. 38.º do CCoop. Por consequência, a competência da assembleia geral não deve ser submetida a autorizações prévias externas. Parece, pois, que esta cláusula de autorização prévia é *ilegal,* porque viola os arts. 3.º, 38.º, 1, *g*), do CCoop.

Submeter "qualquer alteração dos Estatutos da Cooperativa" a prévia autorização dos serviços municipais de Lisboa é uma *excessiva restrição do direito de iniciativa cooperativa* (art. 61.º, 2, 3.º, 17.º, 18.º da da CRP)[51] que deve ser desenvolvida em

50. Sobre as competências exclusivas da assembleia geral da cooperativa, v. Abreu, Jorge Manuel Coutinho de (2018). Artigo 38.º - Competência da assembleia geral. En: Deolinda Meira & Maria Elisabete Ramos, (Coord.), *Código Cooperativo anotado* (pp. 221-224). Almedina, Coimbra.

51. No sentido de que a iniciativa cooperativa é um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e, por isso, é-lhe aplicável o regime do art. 18.º da CRP, v. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotad*a, cit., 374.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

obediência aos *princípios cooperativos* (art. 61.º, 2, da CRP). Tal cláusula viola os princípios cooperativos da gestão democrática pelos membros e da autonomia e independência da cooperativa que, na ordem jurídica portuguesa, estão consagrados constitucional e legalmente (art. 61.º, 2 da CRP[52], art. 3.º do CCoop.). Os instrumentos contratuais em que a cooperativa de habitação e construção é parte têm obrigatoriamente de respeitar o direito cooperativo, compreendendo este os princípios cooperativos e as regras jurídicas que os densificam.

4. A concordância prática entre o interesse público e os princípios cooperativos da autonomia e gestão pelos membros através de um renovado RJCRHC

O fomento público de cooperativas é uma das tarefas do Estado, consagrada tanto constitucionalmente, como em vários instrumentos legislativos ordinários. No que às cooperativas de habitação e construção diz respeito, uma das medidas de fomento público é a cedência de imóveis públicos a cooperativas cessionárias. O que, do lado do parceiro público (Estado ou autarquias), implica tomar medidas idóneas a salvaguardar o interesse *público*, seja nos procedimentos administrativos de cedência, seja na definição de regras que acautelem que a utilização dos imóveis cedidos é fiel os propósitos da cedência pública. De facto, não podemos esquecer que, nos termos do art. 266.º, 1, da CRP, "a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos". Radicado no princípio democrático republicano, o *interesse público* exige "que os titulares de órgãos, funcionários ou agentes da administração pública exerçam as suas competências e desempenhem as suas atribuições para a satisfação dos interesses da coletividade (…) e não para a satisfação de interesses privados (…)"[53].

Os cadernos de encargos de concursos públicos destinados as atribuições de direito de superfície sobre terrenos municipais preveem as obrigações a serem cumpridas pelas cooperativas selecionadas no concurso público. Acontece que pode não ser fácil a conjugação entre, por um lado, as obrigações que o município cedente impõe à cooperativa cessionária do imóvel (preordenadas, por exemplo, a acautelar o modelo

52. No sentido de que os princípios cooperativos referidos no art. 61.º, 2, da CRP são os princípios cooperativos formulados pela Aliança Cooperativa Internacional, v. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, cit., 793.

53. Sobre o sentido de "interesse público", v. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2010): *Constituição da República Portuguesa anotada*, (Vol. II, 4.ª ed.), Coimbra Editora, Almedina, 796.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

económico não lucrativo ou a não especulação com imóveis municipais) e os princípios cooperativos de gestão pelos membros e de autonomia e independência.

O *interesse público* que deve nortear as decisões da Administração Pública não impede que esta celebre parcerias com entidades do setor cooperativo (ou do setor privado). Ao fazê-lo, todavia, a Administração Pública (designadamente, os municípios) não pode abdicar da "medida de prossecução do interesse público"[54], sendo claro que a contraparte também pretende alcançar interesses legítimos. Há, pois, que conseguir a "coordenação" entre *interesse público* (a prosseguir pela Administração Pública) e interesse das cooperativas, na comunhão do propósito em contribuir, através de parceria, para a *satisfação das necessidades de habitação*.

Compreende-se, pois, que o fomento público de cooperativas de habitação e de construção através da cedência de terrenos municipais seja acompanhada de obrigações para a cooperativa cessionária, obrigações essas tendentes a concretizar a "medida de prossecução do interesse público"[55] que o município deve cumprir. A iniciativa cooperativa (art. 61.º, n.ºs 2, 3, da CRP)[56] é desenvolvida "no quadro da lei" (art. 61.º, n.º 3, da CRP) e convive constitucionalmente com outros bens constitucionais como o direito à habitação, assegurado através, designadamente, de programas municipais de cedência de terrenos. Por outro lado, a identidade cooperativa que norteia a iniciativa cooperativa, pelo menos no seu núcleo essencial, deverá ser preservada. O que significa que a cooperativa, nas parcerias público-privadas, deve manter o seu autogoverno, autonomia e independência. Em suma. Haverá que realizar um exercício de concordância prática de bens constitucionais que devem ser conciliados, em prol da satisfação do direito à habitação.

Acontece, porém, que os modelos contratuais de parceria entre o Estado (ou autarquias) e as cooperativas *não são o modelo adequado* para realizar esta tarefa de concordância prática entre a *iniciativa cooperativa* (enquadrada pelos princípios cooperativos) e o *interesse público* (que rege a cedência de terrenos públicos). Por um lado, estes modelos contratuais de parceria entre entidades públicas e cooperativas (sejam eles protocolos de colaboração ou contratos de constituição de direito de superfície) devem respeitar o direito cooperativo, seja este de fonte constitucional ou legal, sob

54. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2010). *Constituição da República Portuguesa anotada*, (Vol. II), cit., 796.

55. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2010). *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. II, cit., 796.

56. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, cit., 792, identificam três direitos compreendidos na iniciativa cooperativa: a) o direito de todas as pessoas criarem cooperativas; b) o direito das cooperativas de desenvolverem livremente a sua atividade; c) o direito de livre associação de cooperativas em cooperativas de grau superior.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

pena de soluções inconstitucionais ou ilegais inquinarem o procedimento administrativo tendente à atribuição de imóveis públicos. Por outro lado, estes modelos contratuais não garantem nem asseguram a igualdade de regras aplicáveis a cooperativas de habitação e de construção que se apresentem a diferentes concursos públicos de atribuição de imóveis públicos.

Há, ainda, uma outra implicação. Recorde-se que, nos termos do art.116.º, *a*), do CCoop., as cooperativas estão obrigadas a remeter à Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (daqui em diante, CASES) "cópia dos atos de constituição e de alteração dos estatutos, até 30 dias após o registo". A informação submetida pela cooperativa à CASES é muito relevante para efeitos de credenciação (art. 117.º do CCoop.)[57]. Ora, "o apoio técnico e financeiro às cooperativas por parte de entidades públicas fica dependente da credencial emitida pela CASES" (art. 117.º, 2, do CCoop.). Estatutos de cooperativas incorporem cláusulas estatutárias exigidas pelo parceiro público, mas desconformes aos princípios cooperativos serão obstáculo legal à emissão da "credencial comprovativa da legal constituição e regular funcionamento da cooperativa" (art. 117.º, 1, do CCoop.).

Além disso, a CASES deve requerer ao Ministério Público, junto do tribunal competente, a dissolução das cooperativas que "não respeitem, na sua constituição ou funcionamento, os princípios cooperativos (art. 118.º, 1, *a*), do CCoop.).

O que tudo nos conduz a que a tensão entre, por um lado o interesse público que as entidades públicas devem servir na cessão de imóveis públicas a cooperativas, e os princípios cooperativos deve ser gerida através de *normas legais* que consigam o resultado da necessária concordância prática. O fomento público de cooperativas de habitação (ou de outro ramo) é um desafio para a autonomia das cooperativas apoiadas e para a gestão pelos membros de tais cooperativas. Para tanto, devem ser usados instrumentos gerais e abstratos, transparentes, que preservar o essencial da identidade cooperativa e que assegure regras semelhantes para situações semelhantes.

A necessária reforma do RJCRHC é o *contexto apropriado* para uma intervenção legislativa que, entre outros aspetos, solucione as questões emergentes do fomento público de cooperativas de habitação e construção e que preserve o essencial da identidade cooperativa. O fomento público das cooperativas de habitação, seja através de cedência de imóveis públicos, ou de linhas de financiamento ou de benefícios fiscais, não pode transformas as cooperativas apoiadas em dependências ou "braços" das entidades públicas.

57. Cfr. Olim, Ana Couto de (2018). Artigo 117.º - Credenciação. En: Deolinda Meira & Maria Elisabete Ramos, (Coord.), *Código Cooperativo anotado* (pp. 621-623). Almedina, Coimbra.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

Conclusão

O regime jurídico do ramo de habitação e construção data de 1999 e não foi adaptado ao Código Cooperativo de 2015. Falta cumprir, quanto à legislação cooperativa sectorial, a base geral de "desenvolvimento legislativo" consagrada no art. 13.º da Lei de Bases da Economia Social.

A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, conhecida como "Pacote + habitação", introduziu a medida designada "Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível", mas manteve inalterado o regime jurídico do ramo cooperativo de habitação e construção. A que acresce a inexistência de um regime legal do inquilinato cooperativo.

A "Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível" preconiza aquela medida pública um *protocolo* entre o IHRU, IP. e entidades do setor cooperativo em que são cedidos de imóveis públicos, preferencialmente com a participação do município territorialmente competente e as entidades representativas das juntas de freguesia. Compreende-se que esta medida legislativa aspire ao fomento do cooperativismo do ramo habitação e construção, porque os dados da Conta Satélite mostram o definhamento das cooperativas na satisfação das necessidades sociais de habitação. No entanto, nem o RJCRHC nem a Lei 56/2023 enfrentam os desafios que o fomento público de cooperativas de habitação e construção pode significar para a identidade cooperativa, em particular os princípios da autonomia e da gestão pelos membros.

Em 2024, o município de Lisboa aprovou o lançamento do procedimento de concurso para atribuição do direito de superfície de terreno municipal a uma cooperativa para construção de 18 habitações sem fins lucrativos. O programa municipal designado "Cooperativas de 1ª habitação Lisboa" consiste em celebrar um contrato de direito de superfície com uma cooperativa selecionada em concurso público. Este contrato de direito de superfície confere o direito à cooperativa de executar as obras de construção em conformidade com o projeto de execução, ficando a sua vigência, duração, condições, direitos e obrigações sujeitos aos termos do Contrato de Direito de Superfície. Com o terreno, o município de Lisboa entrega à cooperativa selecionada o projeto de execução.

O caderno de encargos deste procedimento administrativo, entre outras matérias, prevê cláusulas relativas ao funcionamento interno da cooperativa, designadamente, qualquer alteração dos estatutos da cooperativa selecionada está sujeito a prévia autorização do município. As imposições e limitações que para a cooperativa resultam do caderno de encargos suscitam a questão de saber se estas cláusulas deste contrato de direito de superfície respeitam os princípios cooperativos plasmados no art. 3.º

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

do CCoop. As dúvidas suscitam-se quanto à adequação de algumas cláusulas aos princípios da gestão democrática pelos membros e da autonomia e independência.

Submeter "qualquer alteração dos Estatutos da Cooperativa" a prévia autorização dos serviços municipais de Lisboa é uma *excessiva restrição do direito de iniciativa cooperativa* (art. 61.º, 2, 3.º, 17.º, 18.º da da CRP)[58] que deve ser desenvolvida em obediência aos *princípios cooperativos* (art. 61.º, 2, da CRP). Tal cláusula viola os princípios cooperativos da gestão democrática pelos membros e da autonomia e independência da cooperativa que, na ordem jurídica portuguesa, estão consagrados constitucional e legalmente (art. 61.º, 2 da CRP[59], art. 3.º do CCoop.).

O modelo contratual de parceria entre o Estado, autarquias locais e setor cooperativo não é o instrumento adequado para resolver a tensão entre as obrigações impostas à cooperativa cessionária de imóveis públicos e os princípios cooperativos de autonomia e gestão pelos membros.

A necessária reforma do RJCRHC é o contexto apropriado para uma intervenção legislativa que, entre outros aspetos, solucione as questões emergentes do fomento público de cooperativas de habitação e construção e que preserve o essencial da identidade cooperativa. O fomento público das cooperativas de habitação, seja através de cedência de imóveis públicos, ou de linhas de financiamento ou de benefícios fiscais não pode transformas as cooperativas apoiadas em dependências ou "braços" das entidades públicas.

58. No sentido de que a iniciativa cooperativa é um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias e, por isso, é-lhe aplicável o regime do art. 18.º da CRP, v. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, cit., 374.

59. No sentido de que os princípios cooperativos referidos no art. 61.º, 2, da CRP são os princípios cooperativos formulados pela Aliança Cooperativa Internacional, v. Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, cit., 793.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

Bibliografia

Abreu, J*orge* M*anuel* Coutinho de (2018). Artigo 38.º - Competência da assembleia geral, En: Deolinda Meira & Maria Elisabete Ramos, (Coord.), *Código Cooperativo anotado* (pp. 221-224). Almedina, Coimbra.

Afonso, Ana (2017). A proteção do direito à habitação na carta social europeia e no direito português, *Lex Social- Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Monográfico (1), 323-344.

Balmer, Ivo & Gerber, Jean-David (2018). Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy, *Housing Studies*, 33(3), 361-385.

Botana Agra, Manuel (2009). La progresiva diversificación del objeto social de las cooperativas de vivendas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (20), 43-58.

Cabré, Eduard & Andrés, Arnau (2018). La Borda: a case study on the implementation of cooperative housing in Catalonia, *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 412-432.

Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*, Artigos 1.º a 107.º, (Vol. I), Coimbra Editora, Coimbra.

Canotilho, José Joaquim Gomes & Moreira, Vital (2010). *Constituição da República Portuguesa anotada* (4.ª ed., Vol. II), Coimbra Editora, Coimbra.

Czischke, Darinka (2018). Collaborative housing and housing providers: towards an analytical framework of multi-stakeholder collaboration in housing co-production, *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 55-81.

Duarte, Rui Pinto (2020). *Curso de direitos reais*, (4ª ed.), Principia, Lisboa.

Fajardo García, Gemma (2009). El objeto social de las cooperativas de viviendas en la legislación española. En: María Luisa Atienza Navarro, Raquel Evangelio Llorca, María Dolores Mas Badía & María Pilar Montés Rodríguez, (Coords.), Rafael Ballarín Hernández, (Hom.), *Pensamientos jurídicos y palabras dedicadas a Rafael Ballarín* (pp. 383-398). Universidad de Valencia, Universitat de València, Valencia.

Fernandes, Luís A. Carvalho (2004). *Lições de direitos reais* (4.ª ed.), Quid Iuris, Lisboa.

Gonçalves, Luiz da Cunha (1914). *Comentário ao Código Comercial português* (Vol. I), Empreza Editora J. B., Lisboa.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

Graça, Eduardo (2023). Demografia cooperativa, dados e estatísticas, *Cooperativismo e Economía Social*, (44), 389-392. https://doi.org/10.35869/ces.v0i44.4389

Guerra, Paula, Matos, Fátima Loureiro de, Marques, Teresa Sá & Santos, Mónica (2012). As cooperativas e as modalidades contemporâneas de direito à cidade, *Cooperativismo e Economía Social*, (35), 67-90.

Louredo Casado, Sara (2020). Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso como cauce jurídico para los nuevos modelos habitacionales, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa,* (37), 167-206.

Meira, Deolinda (2011). O quadro jurídico-constitucional do cooperativismo em Portugal, *Cooperativismo e Economía Social*, (33), 31-46.

Meira, Deolinda (2013). A Lei de Bases da Economia Social portuguesa: do projeto ao texto final, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa,* (24), 21-52.

Meira, Deolinda (2017). Especificidades do direito de demissão nas cooperativas de habitação. Anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 9 de novembro de 2017, *Cooperativismo e Economía Social*, (40), 261-267.

Meira, Deolinda (2021). O regime jurídico das cooperativas de habitação e construção em Portugal, *RCEJ- Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas,* 271-297.

Meira, Deolinda (2023). The legal regime of the social economy sector in Portugal. En: Antonio Fici, (Ed.), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects* (pp. 191-213). Springer/G. Giappichelli Editore. https://doi.org/10.1007/978-3-031-41744-3_9

Meira, Deolinda & Ramos, Maria Elisabete (2017). Lei Basilar das Cooperativas: Memórias de uma lei precursora e contraditória, *Revista da Ordem dos Advogados*, I/II(77), 64-93.

Namorado, Rui (2001). A Identidade cooperativa na ordem jurídica portuguesa, 157, Oficina do Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

Olim, Ana Couto de (2018). Artigo 117.º - Credenciação. En: Deolinda Meira & Maria Elisabete Ramos, (Coord.), *Código Cooperativo anotado* (pp. 621-623). Almedina, Coimbra.

Pedrosa, Patrícia Santos (2018). As cooperativas de habitação portuguesas: O jogo dos possíveis. En: Ricardo Costa Agarez, (Coord.), *Habitação - Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. IHRU, Lisboa.

Pedroso, Eduardo (2024). Uma década de contas satélite da economia social em Portugal, *Economia Social. Leituras e debates - Revista da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social*, (21), 82-106.

FECHA DE ENTRADA: 25/11/2024
FECHA DE ACEPTACIÓN: 03/06/2025

EL CONTROL DE LAS CONCENTRACIONES ECONÓMICAS DE LAS COOPERATIVAS POR EL DERECHO DE LA COMPETENCIA. ESPECIAL MENCIÓN AL SECTOR AGROALIMENTARIO*

THE CONTROL OF ECONOMIC CONCENTRATIONS OF COOPERATIVES BY COMPETITION LAW. SPECIAL MENTION OF THE AGRI-FOOD SECTOR

Cristina Cano Ortega
Profesora Contratada Doctora
Área de Derecho Mercantil
Universidad de Almería
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5118-3199

RESUMEN

La Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario creó la figura de las Entidades Asociativas Prioritarias. Para obtener dicho reconocimiento, las entidades que opten a él, deben ser el resultado de una integración entre cooperativas (y otras entidades) agroalimentarias. Entre dichos procedimientos de integración puede utilizarse la fusión u otros procedimientos de concentración económica que están, en principio, sujetos a las normas de defensa de la competencia. El presente trabajo pretende analizar si las normas de control de concentraciones económicas son aplicables a las cooperativas y, en especial, a las del sector agroalimentario. Para ello, se analizará la normativa de defensa de la competencia nacional y comunitaria y algunas de las resoluciones emitidas por la Comisión Europea y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación P_FORT_GRUPOS_2023/109 titulado "Regulación público-privada de las empresas sociales..." del PPIT-UAL, Junta de Andalucía-FEDER 2021-2027. Objetivo RSO1.1. Programa: 54.A; y es uno de los resultados del proyecto de I+D+i PID2020-119473GB-I00 orientado a Retos de la Sociedad, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/, titulado "Las empresas sociales. Identidad, reconocimiento de su estatuto legal en Europa y propuestas para su regulación en España".

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

PALABRAS CLAVE: Integración, control de concentraciones, cooperativas agroalimentarias, defensa de la competencia.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Cano Ortega, Cristina (2025). El control de las concentraciones económicas de las cooperativas por el Derecho de la competencia. Especial mención al sector agroalimentario, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (47), 275-308. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.47.30777

ABSTRACT

Law 13/2013, of 2 August, on the promotion of the integration of cooperatives and other agri-food associative entities created the figure of Priority Associative Entities. In order to obtain this recognition, the entities that apply for it must be the result of an integration between agri-food cooperatives (and other entities). Such integration procedures may include mergers or other economic concentration procedures which are, generally, subject to antitrust rules. This paper aims to analyse whether merger control rules are applicable to cooperatives and, in particular, those in the agri-food sector. To this end, it will be analysed the national and EU antitrust rules and some of the resolutions issued by the European Commission and the National Commission on Markets and Competition.

KEYWORDS: Integration, merger control, agri-food cooperatives, antitrust.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: K21, K22, Q13, B55.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

EXPANDED ABSTRACT

Law 13/2013, of 2 August, on the promotion of the integration of cooperatives and other agri-food associative entities (LFIC) created the figure of Priority Associative Entities. In order to obtain this recognition, the entities that apply for it must be the result of an integration between agri-food cooperatives (and other entities). Such integration procedures may include mergers or other economic concentration procedures which are, generally, subject to antitrust rules. This paper aims to analyse whether merger control rules are applicable to cooperatives and, in particular, those in the agri-food sector. To this end, it will be analysed the national and EU antitrust rules and some of the resolutions issued by the European Commission and the National Commission on Markets and Competition.

The competition system ensures the proper functioning of the market by combating practices that restrict competition, preventively controlling structural changes resulting from business concentrations and influencing the actions of the public sector. Both EU and Spanish competition law have a broad subjective scope of application. With regard to economic concentrations, which, as we shall see, are not in principle prohibited but must be subject to control by the competition authorities, the regulatory rules are aimed at companies. Traditionally, the targets of some rules and others have been differentiated according to the different behaviours regulated: in collusive practices and abuse of a dominant position, the rules are aimed at companies, while in state aid, the recipients are public authorities, i.e. states. The ECJ has broadly defined the concept of "company" to include any natural or legal person engaged in economic or commercial activities, including, for example, commercial or civil companies, professional associations, cooperatives, individual traders and public companies.

Cooperatives, as economic operators, are subject to competition law. The Court of First Instance itself established the rule that cooperatives must be treated in the same way as other companies. One of the cooperative principles is that of inter-cooperation, understood in a broad sense that encompasses various phenomena of integration, concentration or collaboration such as mergers, second tier cooperatives, groups or collaboration agreements. The problem arises insofar as these phenomena may infringe competition regulations or be subject to merger control procedures, making it essential to categorise them correctly. In the control of economic concentrations, the special characteristics of cooperatives will have no bearing on the application of competition law. The merger itself is a means of integration that involves the loss of autonomy and democratic management, essential principles of cooperativism, but it does not present any special features worthy of protection that should be considered by competition law. Even second tier cooperatives have also been analysed as integration operations.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

However, in cases of "collaborative" mergers whose object or effect is to coordinate the behaviour of cooperatives that remain independent, and which must be analysed in accordance with Articles 1 and 2 of the Spanish Competition Act or Articles 101 and 102 TFEU on collusive practices or abuse of a dominant position, the cooperative speciality must be taken into account, as in any collusive practice involving cooperatives as market operators.

European competition law governs all economic activities covered by the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and the Spanish Competition Act. However, in certain sectors, such as agriculture, transport, banking and insurance, its full application has been called into question. According to Article 42.1 TFEU, competition rules apply to the production of and trade in agricultural products only to the extent determined by the European Parliament and the Council, within the framework of the provisions and in accordance with the procedure laid down in Article 43(2), taking into account the objectives set out in Article 39. Specifically, Article 42.1 TFEU is implemented by the aforementioned Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and Regulation (EC) No 1184/2006 of 24 July 2006 applying certain rules on competition to the production of and trade in agricultural products. Both regulations (Article 206 of Regulation 1308/2013 and Article 1 of Regulation 1184/2006) declare the rules of Articles 101 to 106 TFEU and the Community Merger Regulation (Regulation 139/2004) applicable to all agreements, decisions and practices relating to the production and marketing of products, unless otherwise provided for in the regulations themselves. No exceptions may be applied in the case of the prohibition of abuse of a dominant position (Article 102 TFEU). However, certain exceptions may be applied to the application of Article 101(1) TFEU.

Despite this, both the EU and national authorities maintain the benefits of applying competition rules uniformly to all sectors, which is reflected both in the high number of proceedings for anti-competitive practices or merger control that have taken place in the most varied markets of the agri-food sector and in the reports issued by these authorities on the regulations and the sector in general. In any case, the controversy has revolved around collusive practices, but not around abuse of a dominant position or merger control or any other competition rules.

Concerned about the situation in the sector, our legislature approved the LFIC and Law 12/2013 of 2 August on measures to improve the functioning of the food chain. The Spanish production sector is characterised by its fragmentation, which greatly reduces its bargaining power vis-à-vis industry and large-scale distribution. Added to this is the low price elasticity of basic or essential products, the fact that the products are fresh and perishable, sales prac-

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

tices involving losses, and the heterogeneity between subsectors, some of which have higher commercial margins and final prices than others, etc.

The debate focuses mainly on whether producers' incomes should be guaranteed by regulation through public intervention mechanisms or agreements between operators, such as prohibiting sales at a loss, setting minimum prices or setting reference indices. The national competition authority considered that the exemption of the agricultural sector from competition rules is not justified. Public intervention aimed at exempting an economic activity from competition rules can only be justified when it is necessary to correct inefficiencies inherent in the functioning of that sector, known as 'market failures', or to ensure the achievement of other objectives of public interest. But these market failures are not present in the agricultural sector to an extent that prevents the functioning of free competition. Also, it is highly questionable that changing competition rules to allow conduct that is detrimental to competition can solve the structural problems of the sector. There are other instruments available to public authorities and private operators that they can use to solve these problems without contravening competition law, allowing the sector to be reorganised in order to increase the efficiency and added value of products, such as through measures to encourage larger producers.

In view of the above, there is no doubt that agri-food cooperatives are subject to competition rules and, in particular, without exception, to rules on the control of economic concentrations. The paper will examine the merger control procedure and some merger cases involving cooperatives in the agri-food sector.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

SUMARIO

1. Introducción. 2. El concepto de empresa en la normativa de competencia: la inclusión de las cooperativas. 3. La relación entre el Derecho de la competencia y el sector agroalimentario. 4. Conductas controladas: las concentraciones de empresas. 5. Las concentraciones económicas de las cooperativas agroalimentarias y su control por la CNMC. 5.1. Expediente C/0953/18 - COVAP / Planta Industrial Meira. 5.2. Expediente C/0578/14 - JV Sovena ACOR. 5.3. Expediente C/0478/12 - Deoleo/Hojiblanca. 5.4. Expediente C/0482/12 - Agrial/Sogesol. 5.5. Expediente C/0136/09 - ACOR/Tereos. 6. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

La Ley 13/2013, de 2 de agosto, de fomento de la integración de cooperativas y de otras entidades asociativas de carácter agroalimentario (LFIC) lleva ya más de una década en aplicación y ha tenido un relativo éxito en la promoción de los procesos de integración de cooperativas, para que estas entidades ganen mayor dimensión y puedan ser más competitivas al igual que pasa en otros países europeos[1]. Como es sabido, la LFIC creó la figura de las Entidades Asociativas Prioritarias (EAP). Para obtener dicho reconocimiento, las entidades que opten a él, deben ser el resultado de una integración entre cooperativas (y otras entidades) agroalimentarias. Entre dichos procedimientos de integración puede utilizarse la fusión u otros procedimientos de concentración económica que están, en principio, sujetos a las normas de defensa de la competencia. Las entidades que consigan dicha calificación tendrán prioridad para participar en ayudas y subvenciones de los Programas de Desarrollo Rural. Además, para conseguir el reconocimiento como EAP tienen que cumplir otros requisitos como ser entidades supraautonómicas, tener un determinado (y elevado) volumen de negocios, etc. Algunas Comunidades Autónomas han previsto figuras homólogas dentro de su territorio como son Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y

1. A nivel comunitario se han propuesto medidas de distinta índole para el sector cooperativista como se refleja en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre fomento de las cooperativas en Europa /* COM/2004/0018 final */. Sobre los procesos de integración de cooperativas agroalimentarias en España pueden verse por ejemplo Alguacil y Cano (2020), Vargas y Cano (2018), Íscar (2020), Meliá y Peris (2017) o Vargas, Gadea y Sacristán (2017).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Extremadura, que crean las figuras de las EAP de carácter regional y que exigen un volumen de negocio inferior a la versión estatal.

En la actualidad, han sido reconocidas a nivel nacional 24 EAP desde que la LFIC comenzara su andadura en el año 2013, si bien dos de ellas han causado baja[2], por lo que hay 22 activas. En relación al sector al que pertenecen, 13 obtuvieron el reconocimiento genérico, 4 para el sector del ovino (de leche y carne, aunque una causó baja), 1 para los transformados hortofrutícolas (también causó baja), 1 para el porcino ibérico, 1 para los frutos secos, 1 para la fabricación de productos para la alimentación de animales de compañía, 1 para la leche y productos lácteos, 1 para frutas tropicales y subtropicales y plátanos y 1 para flores y plantas de vivero. De las 22 EAP activas, 19 son cooperativas, siendo 7 cooperativas de segundo grado y las 12 restantes cooperativas de primer grado.

El presente trabajo pretende analizar si las normas de control de concentraciones económicas son aplicables a las cooperativas y, en especial, a las del sector agroalimentario. Procederemos más adelante a estudiar brevemente el régimen jurídico del control de concentraciones económicas tanto a nivel comunitario como nacional. Y, por último, veremos algunas resoluciones dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sobre control de concentraciones económicas en las que han participado cooperativas agroalimentarias.

2. El concepto de empresa en la normativa de competencia: la inclusión de las cooperativas

El sistema de defensa de la competencia permite garantizar el buen funcionamiento del mercado mediante la lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia, el control preventivo de los cambios estructurales que sean consecuencia de concentraciones empresariales y la influencia sobre la actuación del sector público

2. En concreto, son las siguientes EAP por orden de reconocimiento: Oviespain S.L. (causó baja en 2016), Dcoop S.C.A. (2º Grado), AN S.C. (2º Grado), EA Group S.C. (2º Grado), Indulleida S.A. (causó baja en 2020), Ibérico de Comercialización S.C.L. (1º Grado), Oviaragon S.C.L. (1º Grado), Consorcio de Promoción del Ovino S.C. (1º Grado), Sociedad Cooperativa Andaluza Ganadera del Valle de los Pedroches (COVAP) (1º Grado), Sociedad Cooperativa Limitada Bajo Duero (COBADÚ) (1º Grado), Unió Nuts, S.C.C.L. (2º Grado), Cotécnica, S.C.C.L. (2º Grado), Corporación Alimentaria Peñasanta, S.A. (CAPSA), Alimentos del Mediterráneo, S.COOP. (ALIMER) (1º Grado), Única Group, S.C.A. (2º Grado), SAT 2803 Trops, Agropal S.COOP. (1º Grado), Iparlat S.A., Cooperativa D'ivars i Secció de Crèdit, S.C.C.L. (1ª Grado), Ganadería Unida Comarcal Guco Sociedad Cooperativa (1º Grado), Sociedad Cooperativa Ganadera de Caspe (1º Grado), Acor, S.COOP. (1º Grado), Actel, SC.C.L. (2º Grado) y Corma, S.C.C.L. (1º Grado). Información extraída de
https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/integracion-asociativa/asociativas-prioritarias/

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

(Ministerio de Economía y Hacienda, 2005). Las reglas comunitarias de la libre competencia han tenido tradicionalmente tres grandes funciones (Bellamy y Child, 1992): a) prevenir que se creen barreras al comercio por acuerdos particulares entre empresas, por abusos de posiciones de dominio o por ayudas estatales; b) mantener una competencia efectiva que permita crear un mercado único; y c) fomentar la eficiencia, la innovación y los precios más bajos.

La normativa de defensa de la competencia, tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, se caracteriza por un amplio ámbito subjetivo de aplicación. Tradicionalmente, se han diferenciado los destinatarios de unas y otras normas en función de las distintas conductas reguladas: en las prácticas colusorias y el abuso de posición dominante, las normas se dirigen a las empresas, mientras que en las ayudas públicas los destinatarios son los poderes públicos. La Disposición adicional cuarta de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC) define "empresa" como "cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación". En el marco de las prácticas colusorias, se ha entendido que será destinataria de la prohibición "toda entidad implicada en una actividad económica, es decir, toda persona –física o jurídica- que de modo independiente participa en la producción o distribución de bienes y servicios; en fin, cualquier operador económico, con independencia de su forma jurídica, ánimo o no de lucro, forma de financiación, naturaleza societaria, e incluso carácter público o privado" (Díez, 2010). La jurisprudencia utiliza el término "operador" o "agente económico" (Barrantes, 2008a)[3].

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (actual Tribunal de Justicia de la Unión Europea) ha delimitado de forma amplia el concepto de "empresa", porque para que la competencia sea efectiva, han de ser objeto de posible supervisión y sanción "todos los intercambios económicos, con independencia del sujeto que los provea (público o privado) o el modo en que se produzcan (gratis o contra remuneración)" (Dorronsoro, 2008). Por tanto, dentro del término empresa tiene cabida cualquier persona natural o jurídica que desarrolle actividades de naturaleza económica o comercial incluyendo, por ejemplo, sociedades mercantiles o civiles, asociaciones profesionales, cooperativas, comerciantes individuales y empresas públicas (Bellamy y Child, 1992).

En cuanto a las concentraciones económicas, que no están prohibidas, pero sí sujetas a control por parte de las autoridades de competencia, su regulación también

3. Por ejemplo, la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 3 de junio de 1997, Exp. 352/94, asunto Industrias Lácteas, en su Fundamento de Derecho 5.3 afirmaba que la LDC "no se aplica sólo a los empresarios sino que extiende su ámbito de aplicación a todos los agentes u operadores económicos".

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

se dirige a las empresas. Así, por ejemplo, el artículo 7.1 LDC, dispone que "a los efectos previstos en esta Ley se entenderá que se produce una concentración económica cuando tenga lugar un cambio estable del control de la totalidad o parte de una o varias empresas […]", refiriéndose en el resto de la LDC o en el Reglamento (CE) núm. 139/2004, del Consejo de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (en adelante, Reglamento 139/2004) en todo momento a "empresas", por ejemplo, cuando prevé sobre quien recae la obligación de notificación (art. 9.4 LDC o art. 4 Reglamento 139/2004). También en el caso de las concentraciones entre empresas, debe utilizarse el concepto de empresa que, como hemos visto, se recoge en la DA4ª de la LDC (Sánchez Graells, 2009).

Las cooperativas, como operadores económicos que son, se someten al Derecho de la competencia[4]. El propio Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (actual TJUE) estableció la regla según la cual las cooperativas deben recibir el mismo tratamiento que el resto de empresas, pues "el hecho de que una empresa adopte la forma jurídica específica de sociedad cooperativa no constituye en sí mismo un comportamiento restrictivo de la competencia, esta fórmula organizativa puede constituir, sin embargo, habida cuenta del contexto en el que opera la cooperativa, un instrumento apto para influir en el comportamiento comercial de las empresas socias de la cooperativa, capaz de restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado en el que dichas empresas desarrollan sus actividades comerciales"[5].

Dentro de los principios cooperativos se encuentra el de la intercooperación, que engloba distintos fenómenos de integración de cooperativas, tales como la fusión, las cooperativas de segundo o ulterior grado, los grupos o los acuerdos de colaboración. En la medida que estos fenómenos pueden llegar a infringir la normativa de competencia o verse sometidos al procedimiento de control de concentraciones,

4. Como ejemplo de aplicación de la normativa comunitaria de defensa de la competencia, en concreto sobre prácticas colusorias, a una cooperativa agroalimentaria puede verse la STJCE de 25 de marzo de 1981, asunto Stremsel, C-61/80, Rec., 851 sobre la Decisión de la Comisión de 5 de noviembre de 1979, asunto Stremsel, JO L 51 de 25 de febrero de 1980.

5. STPI de 2 de julio de 1992, asunto T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening/ Comisión (Rec. 1992 II-01931). Como señala Embid (1991: 11) "superados hoy, al menos en el plano doctrinal, los recelos al sometimiento de las cooperativas al Derecho de la competencia, parece indudable que sus agrupaciones también lo estarán. Y ello, no sólo en cuanto a la posibilidad de realizar prácticas concertadas o de generar abusos de posición dominante, sino también en punto al control de las concentraciones" (también Vicent, 1971).
En cambio, en Estados Unidos, la Capper-Volstead Act exime a las cooperativas agroalimentarias de la aplicación del Derecho de la competencia y de ciertos requisitos organizativos obligatorios que todas las demás cooperativas deben cumplir. No obstante, si alguna cooperativa monopoliza o trata de monopolizar el mercado mediante medios inapropiados (adquisición de competidores con fines anticompetitivos, coacción a clientes, etc.) o restringe el comercio para subir los precios de algún producto, la exención de esta ley no será aplicable y la conducta será castigada de acuerdo con la Sherman Act.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

resulta imprescindible categorizarlos correctamente. Las cooperativas presentan ciertas particularidades que deben ser valoradas a la luz de la normativa de defensa de la competencia para no realizar una aplicación de ésta que suponga la derogación de los principios cooperativos y perjudique el desarrollo del cooperativismo (Sánchez Pachón, 2011).

En el control de concentraciones económicas, las especialidades de las cooperativas no incidirán en nada en la aplicación de la legislación de defensa de la competencia. La fusión supone una vía de integración que implica la pérdida de autonomía y de gestión democrática, principios esenciales del cooperativismo, pero no presenta ninguna especialidad digna de tutela que deba ser considerada por el Derecho de la competencia. Incluso, las cooperativas de segundo grado también han sido analizadas como operaciones de integración[6]. Si bien, en los supuestos de concentraciones "colaborativas" que tengan por objeto o efecto coordinar el comportamiento de las cooperativas que siguen siendo independientes, y que deben ser analizadas conforme a los artículos 1 y 2 LDC o artículos 101 y 102 TFUE sobre prácticas colusorias o de abuso de posición de dominio, sí debe tenerse en cuenta la especialidad cooperativa como en cualquier práctica colusoria en la que estén implicadas las cooperativas como operadores del mercado (Sánchez Pachón, 2011).

3. La relación entre el Derecho de la competencia y el sector agroalimentario

En la medida en que las cooperativas tienen una importante presencia en los más variados sectores económicos (crédito, vivienda, educación, sanidad, transporte, etc.), solo vamos a ofrecer, salvo alguna excepción, ejemplos relacionados, en mayor o menor grado, con el sector agroalimentario, por considerar que es en uno de los sectores económicos españoles con más futuro para las cooperativas y porque la LFIC ha incentivado el aumento de tamaño de las cooperativas agroalimentarias, esencialmente a través de procedimientos de concentración e integración, por lo que las autoridades de la competencia puede ser que tengan que analizar algunas de las concentraciones que se produzcan.

6. Informe del Servicio de Defensa de la Competencia de 18 de julio de 2005, Exp. N-05050, asunto Orona/Electra. La operación consistía en la adquisición por parte de Orona Sociedad Cooperativa del control exclusivo sobre el negocio de elevación de Electra Vitoria Sociedad Cooperativa. Dicha toma de control se articulaba mediante la creación de una cooperativa de segundo grado a la que ambas cooperativas de primer grado transferirían sus respectivos negocios de elevación, pero que estaría bajo el control exclusivo de ORONA (Exp. N-05050, asunto Orona/Electra).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

El Derecho europeo de la competencia rige en todas las actividades económicas que se incluyen dentro del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Sin embargo, en ciertos sectores (agricultura, transporte, banca y seguros) se ha planteado su plena aplicación Así, nada impide que se tengan en cuenta las peculiaridades y necesidades de cada sector, teniendo en algunos, como la agricultura, normas especiales de aplicación (Fernández-Lerga, 1994)[7]. El sector agroalimentario engloba desde la producción (agricultores), pasando por la transformación del producto, hasta la comercialización mayorista y minorista del mismo. Las particularidades de la agricultura, como sector económico dentro de la Unión Europea han llevado a un pronto reconocimiento de un programa intervencionista, alejado de la inspiración neoliberalista en la que se basa el Tratado de Roma (Calvo y Carrascosa, 2003). La primacía de la Política Agrícola Común sobre la política de competencia[8] condujo, por ejemplo, a la elaboración del Reglamento núm. 26/62 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre la aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas.

Según el artículo 42.1 TFUE, las normas de competencia se aplican "a la producción y al comercio de los productos agrícolas solo en la medida determinada por el Parlamento Europeo y el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39". En concreto, desarrollan el artículo 42.1 TFUE el mencionado Reglamento (UE) núm. 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 diciembre de 2013 por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y el Reglamento (CE) núm. 1184/2006 del Consejo, de 24 de julio de 2006, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas. Ambos reglamentos (art. 206 Reglamento 1308/2013 y art. 1 Reglamento 1184/2006) declaran aplicables a todos los acuerdos, decisiones y prácticas relacionados con la producción y comercialización de los productos las normas de los artículos 101 a 106 TFUE y del Reglamento comunitario sobre concentraciones (Reglamento 139/2004), a no ser que se prevea lo contrario en los propios reglamentos.

No se puede aplicar excepción alguna en el caso de prohibición de abusos de posición dominante (art. 102 TFUE). En cambio, sí que se pueden aplicar determinadas

7. Si bien algunos autores sostienen incluso que debería quedar excluido de dicha aplicación. Sobre las distintas posturas doctrinales en esta cuestión puede verse García (2020) o García (2018).

8. Por ejemplo, STJCE de 29 de octubre de 1980, asunto MaizenaGmbH/ Consejo, Isoglucosa – cuotas de producción, C-139/79, Rec. p. 3393 o la STJCE de 5 de octubre de 1994, asunto República Federal de Alemania/ Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartados 58-59.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

excepciones a la aplicación del art. 101.1 TFUE, como el artículo 209 del Reglamento 1308/2013 y el artículo 2.1 del Reglamento 1184/2006 que prevén que no se aplicará el artículo 101.1 TFUE a los acuerdos que: 1) sean necesarios para la consecución de los objetivos del artículo 39 TFUE; o 2) sean adoptados por "agricultores, asociaciones de agricultores o asociaciones de estas asociaciones, organizaciones de productores reconocidas al amparo del artículo 152 o del artículo 161 del presente Reglamento, o asociaciones de organizaciones de productores reconocidas al amparo del artículo 156 del presente Reglamento, que se refieran a la producción o venta de productos agrarios o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrarios, a menos que pongan en peligro los objetivos del artículo 39 del TFUE[9]" (art. 209 Reglamento 1308/2013). No se podrá aplicar dicha excepción si el acuerdo implica cobrar un precio idéntico o si queda excluida la competencia.

Aparte nos encontramos con otras excepciones a la aplicación del artículo 101.1 TFUE exclusivamente destinadas a las Organizaciones Interprofesionales (OI) reconocidas de acuerdo con el artículo 157 del Reglamento, siempre que los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas tengan por objeto realizar las actividades enumeradas en el propio artículo 157.1.c) y para los sectores del aceite de oliva, las aceitunas de mesa y el tabaco, en su artículo 162. Estos acuerdos, decisiones y prácticas concertadas se considerarán incompatibles con la normativa comunitaria si pueden suponer la compartimentación de los mercados dentro de la Unión, el perjuicio del buen funcionamiento de la organización de mercados; originar falseamiento de la competencia que no sean imprescindibles para alcanzar los objetivos de la PAC a través de la actividad de la OI, la fijación de precios o de cuotas; o disminuir o eliminar la competencia con respecto a una parte considerable de los productos en cuestión (art. 210.4 Reglamento 1308/2013).

La discusión sobre la aplicación del Derecho de la competencia al sector agroalimentario se vio especialmente avivada por el "Paquete Lácteo" aprobado por el Reglamento (UE) nº 261/2012, del Parlamento y el Consejo Europeo, que amplía las pocas excepciones que existen en este sector a la aplicación de las normas de com-

9. Los objetivos del artículo 39 TFUE son los siguientes: 1) "incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra"; 2) "garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura"; 3) "estabilizar los mercados"; 4) "garantizar la seguridad de los abastecimientos"; y 5) "asegurar al consumidor suministros a precios razonables".

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

petencia[10]. Posteriormente, las especialidades del sector lácteo se incluyeron en el Reglamento (UE) nº 1308/2013, que incluye nuevas disposiciones relacionadas con las medidas del "Paquete Lácteo".

Por otra parte, el acuerdo sobre la reforma de la PAC 2023-2027, que se adoptó el 2 de diciembre de 2021, modificó entre otros el Reglamento (UE) nº 1308/2013, incidiendo aún más en excepciones de aplicabilidad de las normas de competencia (esencialmente art. 101 TFUE) para las organizaciones interprofesionales y para los acuerdos entre productores y operadores en materia de sostenibilidad[11]. Uno de los nueve objetivos sobre los que se articula la PAC es el reequilibrio de la cadena alimentaria[12].

En España, en los últimos años, han proliferado el número de expedientes sancionadores y de control de concentraciones instruidos en este sector, además de la realización de informes sobre proyectos normativos y de la redacción del informe sobre el sector llevado a cabo por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC -hoy en día, CNMC-) (Informe sobre competencia y sector agroalimentario, 2010) [13]. Nuestro legislador, preocupado por la situación del sector, aprobó la LFIC y la

10. El Reglamento (UE) nº 261/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2012 que modifica el Reglamento (CE) nº 1234/2007, del Consejo en lo que atañe a las relaciones contractuales en el sector de la leche y de los productos lácteos, estableció determinadas excepciones temporales a la aplicación de las normas de competencia en el sector, permitiendo a los productores lácteos en ciertas condiciones participar en negociaciones colectivas y acordar precios comunes para las entregas de leche cruda. Asimismo, el Reglamento lácteo contempla ciertas excepciones a la aplicación del art. 101.1 TFUE a los acuerdos de OI del sector lácteo que tengan, entre otros objetivos, la concentración y coordinación de la oferta y la comercialización de los productos de los afiliados.

11. Puede verse la Comunicación de la Comisión sobre las Directrices sobre la exclusión del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para los acuerdos de sostenibilidad de los productores agrícolas de conformidad con el artículo 210 bis del Reglamento (UE) nº 1308/2013 (C/2023/1446).

12. El Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la PAC, financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (Feaga) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1305/2013 y (UE) nº 1307/2013, con el objetivo de mantener el funcionamiento del mercado interior y unas condiciones de competencia equitativas entre los agricultores de la Unión y con el principio de subsidiariedad, establece cuáles son los objetivos generales de la PAC 2023-2027 (art. 6.2).

13. Entre otros, por ejemplo, los siguientes expedientes sancionadores: Exp. 2779/07, Consejo Regulador denominación de origen Jeréz y Manzanilla; Exp. S-0044/08, Propollo; S-0046/08, Asociación Fabricantes de Pan de Asturias; S-0053/08, FIAB y Ceopan; S-055/08, Inprovo; S-091/08, Vinos Finos Jérez; S-0107/08, Plataforma Mejillón; S-0231/10, Productos Hortofrutícolas; S-0289/10, Industria Cárnica; S-0305/10, Uvas Denominación de Origen Valdepeñas; S-0312/10, Carpa Dorada y Club de Variedades Vegetales Protegidas; S-0349/11, ANFACO; S-0376/11, Panaderías Pamplona; S-0378/11, Desmontadoras algodón; S-0425/12, Industrias lácteas 2; S/0016/21, Suministro de Alimentos. En cuanto a los informes sobre proyectos nor-

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (LCA)[14], pues el sector productor español se caracteriza por su atomización, lo que produce una fuerte reducción del poder de negociación frente a la industria y la gran distribución, a lo que hay que sumar la baja elasticidad-precio al tratarse de productos básicos o de primera necesidad, las prácticas de venta a pérdida, etc. (De Guindos, 2014). Por todo ello, las autoridades de la competencia tienen que desempeñar un papel importante en el mantenimiento de una competencia efectiva en el sector.

El debate se centra sobre todo en si debería admitirse garantizar la renta de los productores por vía normativa a través de mecanismos de intervención pública, o de acuerdos entre operadores, como la prohibición de venta a pérdidas, la fijación de precios mínimos o la fijación de índices de referencia[15]. En este sentido, debemos hacer mención al artículo 9.1.c) LCA que exige la determinación del precio como contenido mínimo en los contratos alimentarios; y al artículo 12 ter sobre destrucción de valor en la cadena que intenta asegurar que el precio pagado al operador imediatamente anterior en la cadena sea igual o superior al coste de producción del

mativos la mayoría alertan sobre los peligros del uso de Registros de contratos e intercambios de informaciones y el impacto que puede tener en el alineamiento de precios. Destacan, entre otros: Informe sobre el PRD por el que se desarrolla el Registro de Contratos Alimentarios (IPN/CNMC/026/22); Informe sobre el PRD por el que se modifica el RD 95/2019, de 1 de marzo, por el que se establecen las condiciones de contratación en el sector lácteo y se regula el reconocimiento de las Organizaciones de Productores y de las Organizaciones Interprofesionales en el sector (IPN/CNMC/005/22); Informe sobre el APL por la que se establecen las normas para la implantación en España del sistema de gestión de la Política Agrícola Común (IPN/CNMC/003/22); Informe sobre el PRD por el que se regula el reconocimiento de las Organizaciones de Productores y sus Asociaciones de determinados sectores ganaderos y se establecen las condiciones para la negociación contractual por parte de estas organizaciones y sus asociaciones, y por el que se modifica el RD 95/2019 (IPN/CNMC/014/21); Informe sobre el PRD que modifica el RD 319/2015, de 24 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los primeros compradores y productores de leche y productos lácteos de vaca, oveja y cabra, y el Real Decreto 153/2016, de 15 de abril, sobre declaraciones obligatorias a efectuar por los fabricantes de leche líquida envasada de vaca (IPN/CNMC/035/20); etc.

14. Esta norma ha sido modificado en varias ocasiones, destacando la reforma llevada a cabo para adaptarse a la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario e incorporar las mejoras que la puesta en práctica de la norma habían puesto de manifiesto como indispensables. Cabe destacar también el Real Decreto 1028/2022, de 20 de diciembre, por el que se desarrolla el Registro de Contratos Alimentarios, que obliga a la inscripción de los contratos alimentarios que se suscriban con los productores primarios y las agrupaciones de éstos.

15. Concluye algún autor que "creemos que las autoridades de competencia deben abandonar la interpretación "convencional" del Derecho de la Competencia para adecuarlo a la realidad de la cadena agroalimentaria" (Berasategui, 2013: 319).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

produto y que el precio de la venta final de alimentos a consumidores no sea inferior al precio real de adquisición.

La CNC consideró en su anteriormente mencionado informe que el marco de interrelación entre normas de competencia y agroalimentarias, que se basa en la aplicabilidad general de aquellas al sector agrario, debía mantenerse como marco jurídico a partir del cual vertebrar el futuro del sector, basándose en las siguientes razones:

1) La exención de la aplicabilidad al sector agrario de las normas de competencia no está justificada. La intervención pública destinada a eximir de la normativa de competencia a una actividad económica solo puede justificarse cuando es necesaria para corregir ineficiencias inherentes al funcionamiento de ese sector, los conocidos "fallos de mercado" o para asegurar el logro de otros objetivos de interés público. La CNC entendió que esos fallos de mercado no están presentes en el sector agrario en una medida que impidan el funcionamiento de la libre competencia. La intervención pública en el sector ha sido justificada con la finalidad de conseguir ciertos objetivos de interés público como la garantía de la seguridad alimentaria, la reordenación del territorio o el impacto medioambiental. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta la repercusión que podría tener para los consumidores la exención del sector de las normas de competencia[16].
2) Es muy cuestionable que el cambio de las normas de defensa de la competencia que permitiera conductas perjudiciales para ésta pueda resolver los problemas estructurales del sector. La garantía de la renta de los agricultores y el fortalecimiento de su poder de mercado frente a la distribución han sido objetivos clásicos de las políticas de apoyo a la agricultura. Se ha tratado de conseguir a través de subsidios, barreras arancelarias frente a la importación procedente de terceros países fuera de la UE, el establecimiento de cuotas de producción y la regulación de precios. Sin embargo, no han conseguido alcanzar los objetivos previstos. Las exenciones de la agricultura de las normas de competencia no siempre benefician a largo plazo a los agricultores, pues, por ejemplo, el establecimiento de precios mínimos puede crear excedentes de oferta y no garantiza a largo plazo su renta.
3) Existen otros instrumentos a disposición de los poderes públicos y de los operadores privados que pueden utilizar para solucionar dichos problemas, sin tener que contravenir el Derecho de la competencia, que permitirían la reorganización del sector para conseguir aumentar la eficacia y el valor añadido de los productos,

16. También podría acarrear problemas en otros sectores de la actividad económica, pues la atomización o las dificultades en el acceso a información para la adopción de decisiones económicas también se encuentran en otros sectores, lo que podría provocar un "efecto llamada" en los demás sectores, con el menoscabo que ello supondría para la competencia.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

como puede ser a través de medidas que impulsen un mayor tamaño de los productores.

Por todo lo expuesto, no cabe duda de que las sociedades cooperativas agroalimentarias se someten a las normas de defensa de la competencia[17] y, en concreto, sin excepciones, a las normas sobre control de concentraciones económicas.

4. Conductas controladas: las concentraciones de empresas

Por su propia naturaleza, los procesos de concentración siempre van a suponer una reducción de la competencia, puesto que disminuye el número de competidores en el mercado al unirse dos agentes que antes eran independientes (Herrero, 2006). No obstante, la concentración también reporta determinados beneficios para las empresas que se integran, como la consecución de economías de escala, un mayor acceso a financiación, más capacidad para invertir en procesos de investigación y desarrollo, mayor estabilidad económica, mayor cuota de mercado, etc. Las concentraciones no son en sí mismas negativas y perjudiciales para la competencia, sino que pueden incluso intensificarla, contribuyendo al crecimiento económico (Rubio, 2006a). Debido a estos intereses enfrentados, las políticas de competencia no parten de la prohibición de la concentración de empresas, sino que se limitan a un control preventivo de estas.

Actualmente[18], es el Reglamento (CE) núm. 139/2004, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas, el que regula la materia a nivel comunitario. Además de otras normas más[19], nos encontramos numerosas directrices y comunicaciones de la Comisión que dan a conocer al público los criterios

17. García (2020) también concluye el sometimiento de las cooperativas agroalimentarias a los tres pilares básicos de las normas de competencia (prácticas anticompetitivas, concentraciones económicas y ayudas públicas). Añade que: "Facilitar que las sociedades cooperativas agroalimentarias sigan las políticas recomendadas de crecimiento no significa que deban hacerlo a costa de sus competidoras. […] La reestructuración que se le demanda al sector no está condicionada o dificultada por la inclusión o exclusión de las normas de competencia, sino que el control de las concentraciones en el sector es una consecuencia más de la operación destinada a proteger a todos los implicados en el mercado" (García, 2020: 16).

18. Sobre la evolución de la normativa comunitaria en esta materia: Pace (2007) y Fernández-Lerga (1994).

19. Por ejemplo, el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/914 de la Comisión de 20 de abril de 2023 por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas y se deroga el Reglamento (CE) nº 802/2004 de la Comisión; guías de buenas prácticas como DG Competition: Best Practices on the conduct of EC merger control proceedings; DG Competition: Best

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

seguidos para evaluar la compatibilidad de las concentraciones entre empresas con el mercado[20]. Por lo que se refiere al modelo español de control de concentraciones es similar al de los países de nuestro entorno. La norma en vigor en España es la LDC, que dedica el Capítulo II del Título I a regular las concentraciones económicas (arts. 7 a 10) y el Capítulo III del Título IV al procedimiento de control de concentraciones económicas (arts. 55 a 60). El Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), completa en su Capítulo III de su Título II, la regulación sobre el procedimiento de control de concentraciones económicas (arts. 54 a 71).

Una nota peculiar del sistema español de defensa de la competencia es que se basa en la aplicación descentralizada de sus normas sustantivas (Irissarry, 2008). La autoridad competente española para conocer de las concentraciones económicas es la CNMC. Pero, además, el artículo 14 LDC establece la competencia del Consejo de Ministros para aplicar la LDC, en concreto, para participar en el control de concentraciones[21].

Practices for the submission of economic evidence and data collection in cases concerning the application of articles 101 and 102 TFEU and in merger cases; etc.

20. Especialmente, cabe destacar el Manual de aplicación del procedimiento del Reglamento comunitario de concentraciones de la Dirección General de Competencia publicado en noviembre de 2024, que se irá manteniendo actualizado para asegurar que el manual refleje los cambios importantes y el desarrollo de la aplicación del procedimiento. Entre algunas de las comunicaciones de la Comisión Europea podemos destacar las siguientes: Comunicación consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO C 95 de 16.4.2008); Comunicación de la Comisión sobre la tramitación simplificada de determinadas operaciones de concentración con arreglo al Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (2023/C 160/01); Directrices para la evaluación de las concentraciones no horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (2008/C 265/07); Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (DOUE C 031 de 05/02/2004); Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia (C/2024/1645); Comunicación de la Comisión sobre las restricciones directamente vinculadas a la realización de una concentración y necesarias a tal fin (2005/C 56/03); y Comunicación de la Comisión sobre la remisión de asuntos de concentraciones (2005/C 56/02). Asimismo, en 2014 la Comisión Europea publicó el Libro Blanco: Hacia un control más eficaz de las concentraciones de empresas en la UE [Bruselas, 9.7.2014 COM (2014) 449 final]. Sobre el mismo puede consultarse Miranda y Pérez (2014).

21. También los órganos de las Comunidades Autónomas son competentes para la aplicación de la LDC en procedimientos que tengan por objeto las conductas de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley que agoten sus efectos en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (art. 13 LDC), pero dicha competencia no se extiende al control de concentraciones (Ley 1/2002, de Coordinación de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en Materia de Defensa de la Competencia y STC 108/2014, de 26 de junio de 2014). Al respecto: Rodríguez (2009); Magide (2010); Pareja (2010); Irissarry (2008); Padrós (2009).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

El criterio para delimitar el reparto de competencias entre las autoridades europeas y las autoridades nacionales en el control de concentraciones es la "dimensión comunitaria" de la operación. En aquellos casos en los que la concentración produzca efectos en más de un solo Estado miembro serán las autoridades comunitarias las que deban controlar la operación aplicando el Reglamento comunitario, en otro caso, serán las nacionales las que entren a conocer de la operación aplicando su derecho interno. Se aplica así un sistema de barrera o ventanilla única ("one stop shop principle").

El artículo 7 LDC y el artículo 3 del Reglamento 139/2004 son los que nos ofrecen el concepto de "concentración" económica y las modalidades que deben ser tenidas en cuenta[22]. Según el artículo 7.2 LDC y el artículo 3.2 del Reglamento 139/2004, el control se refiere a la "influencia decisiva" ejercida sobre una empresa. Según el artículo 7.1 LDC –y art. 3.1 del Reglamento 139/2004– "se entenderá que se produce una concentración económica cuando tenga lugar un cambio estable del control de la totalidad o parte de una o varias empresas" que sea consecuencia de algunas de estas situaciones: a) La fusión de dos o más empresas anteriormente independientes. Incluye tanto la fusión por constitución de nueva sociedad como la fusión por absorción[23]. Además, se refiere el Derecho comunitario a una tercera clase, la fusión de facto, la cual se produce con la combinación de las actividades de dos o más empresas que eran independientes y que suponga la creación de una entidad económica única, sin llevarse a cabo realmente una fusión en el ámbito jurídico[24]. b) La adquisición por una empresa del control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas. Se suele producir a través de la adquisición de la titularidad del capital social, activos –que deben ser la totalidad o una parte sustancial– o rama de negocios de una empresa, aunque también se podría producir por la cesión de control sobre dichos activos o sociedades si tiene carácter duradero[25]. c) La creación de una em-

22. Especialmente interesante a estos efectos es la Comunicación consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DOUE 2008/C 95/01, de 16.04.2008), ya que el art. 7 LDC y el RDC se inspiran en algunos aspectos de esta Comunicación.

23. RCNC (primera fase) de 19 de agosto de 2008, asunto Campofrío/Smithfield, Exp. C-0088/08 que se trata de una fusión por absorción y el apartado 9 de la Comunicación consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia que se refiere a ambas modalidades de fusión.

24. Aptdo. 10º de la Comunicación consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo, sobre el control de las concentraciones entre empresas (2008/C 95/01).

25. RRCNC de 18 de febrero de 2009, Exp. C-0132/09, asunto Productos del Café/Cafés Castel; de 13 de marzo de 2008, Exp. C-0048/08, asunto Osborne/PernordRicard; de 7 de febrero de 2008, Exp. C-0043/08, asunto Fuertes/Carrefour; y de 29 de julio de 2009, Exp. C-0166/09, asunto Galletas Siro/Sara Lee.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

presa en participación y, en general, la adquisición del control conjunto sobre una o varias empresas, si éstas realizan de forma permanente las funciones de una entidad económica autónoma en el mercado.

Según el sentido en que se realice la concentración podemos distinguir entre: 1) Las concentraciones horizontales: son aquellas que se realizan entre competidores (reales o potenciales), es decir, entre sujetos activos en el mismo proceso productivo o de comercialización dentro del mismo mercado (Rubio, 2006b). 2) Las concentraciones verticales: son aquellas en las que "una o varias de las partes de la concentración ejercen actividades comerciales en un mercado de producto anterior o posterior a un mercado de producto en el que opera cualquier otra parte en la concentración (incluida la producción de productos en desarrollo)" (Apartado F del Anexo I del Reglamento 2023/914). 3) Las concentraciones conglomerales que se dan en aquellos casos en los que las empresas integradas no son competidoras directas ni tienen ningún tipo de vinculación vertical, sino que ofrecen productos o servicios distintos, en muchos casos complementarios.

No toda concentración económica debe ser notificada a la Comisión Europea o a la CNMC para que analice si la operación debe ser autorizada o prohibirse, sino solo aquellas operaciones que por superar ciertos umbrales puedan alterar la estructura competitiva de los mercados (Barrantes, 2008b). Como lógicamente los umbrales de notificación son diferentes en la legislación estatal y en la comunitaria[26], nos centraremos a continuación en mencionar los recogidos en la normativa española. En concreto, el procedimiento de control de concentraciones económicas será aplicado cuando se cumpla cualquiera de las dos circunstancias previstas en el artículo 8.1 LDC: a) Si como consecuencia de la concentración se adquiere o se incrementa una cuota igual o superior al 30 por ciento del mercado relevante de producto o servicio

26. Los umbrales para la notificación de la concentración en el Reglamento 139/2004 son elevados, puesto que la Comisión solo somete a control las concentraciones de mayor entidad, las relacionadas con grandes empresas. El Reglamento comunitario es aplicable a las concentraciones que tengan dimensión comunitaria y ésta se alcanza, según el artículo 1.2 del Reglamento 139/2004, cuando concurren estos dos requisitos: a) El volumen de negocios total a escala mundial realizado por el conjunto de las empresas afectadas supere los 5.000 millones de euros. Es el umbral principal y cumple la función de limitar la aplicabilidad del Reglamento a las grandes potencias económicas o financieras (Calvo y Carrascosa, 2003). b) El volumen de negocios total a escala comunitaria realizado individualmente por al menos dos de las empresas afectadas por la concentración supere los 250 millones de euros, salvo que cada una de las empresas afectadas realice más de dos tercios de su volumen de negocios total comunitario en un mismo Estado miembro. Es el umbral de minimis que sirve para valorar el grado de vinculación de las empresas participantes en la operación con la UE (Calvo y Carrascosa, 2003). Como algunas operaciones podrían poner en riesgo la competencia en el mercado común sin superar los umbrales generales, se establecieron otros adicionales. En determinados supuestos, la Comisión Europea puede remitir concentraciones de dimensión comunitaria a las autoridades nacionales y, al revés, concentraciones de dimensión nacional puede remitirse a la Comisión Europea.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo[27]. b) Si el volumen de negocios global en España del conjunto de las partícipes en la concentración supera en el último ejercicio contable la cantidad de 240 millones de euros, siempre que al menos dos de los partícipes realicen individualmente en España un volumen de negocios superior a 60 millones de euros.

La delimitación del mercado de referencia es un punto esencial en el control de concentraciones empresariales, pues permite identificar los mercados que pueden verse afectados por la concentración y conocer el estado de la competencia en ese mercado en concreto y cuáles son los competidores actuales o potenciales de las empresas que participan en la operación. Se deben determinar tanto el mercado de producto como el mercado geográfico relevante.

El mercado de producto se fija atendiendo a la sustitución de la demanda, esto es, los productos y servicios que los consumidores estiman intercambiables o sustituibles por sus características, precio o uso[28]. El precio es uno de los factores determinantes[29], pero también son importantes otros (Folguera y Vidal, 2010), como pueden ser las características físicas, técnicas o comerciales del producto o servicio y el uso para el que está destinado (en el sector alimentario la definición de mercados suele ser muy estrecha); las preferencias de los consumidores por una determinada clase de servicio o producto frente a otros servicios o productos que tienen una finalidad similar; los canales de comercialización a los consumidores[30]; etc.

27. No obstante, como una excepción a la obligación de notificación en caso de minimis, establece la LDC que quedarán exentas las concentraciones en las que aun cumpliendo este requisito, el volumen de negocios global en España de la sociedad adquirida o de los activos adquiridos en el último ejercicio contable no supere la cantidad de 10 millones de euros, siempre y cuando las partícipes no tengan una cuota individual o conjunta igual o superior al 50 por ciento en cualquiera de los mercados afectados, en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo.

28. Apartado F del Anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/914.

29. Decisión de la Comisión Europea de 22 de enero de 1997, asunto M. 794, Coca Cola/ Amalgamated Beverages GB. Por ejemplo, informe del Servicio de Defensa de la Competencia, Exp. N/06113, asunto Mahou San Miguel/Alhambra, y Resolución de la CNC, Exp. C-59/08, asunto Heineken/Drinks Union.

30. En el sector alimentario es frecuente diferenciar entre el mercado de comercialización a través del "canal HORECA" y a través del "canal alimentación", donde los consumidores suelen adquirir los productos [por ejemplo, las Resoluciones de la CNC Exp. C-15/07, asunto Cargill/Hojiblanca; Exp. C-41/08, asunto Sabmiller/Grolsch; Exp. C-48/08, asunto Osborne/Pernord Ricard; Exp. C-59/08, asunto Heineken/ Drinks Union; etc.], entre mercado de comercialización mayorista de bienes o servicios y mercado de comercialización minorista [por ejemplo, las Resoluciones de la CNC Exp. C-01/07, asunto Dia/Plus; Exp. C-63/08, asunto Dinosol/Supermercados Herdisa; Exp. C-74/08, asunto Carrefour/Caprabo; Exp. C-113/08, asunto Supermercados Sabeco/Galerías Primero; o Exp. C-171/09, asunto Eroski/Sabeco].

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

En cuanto al mercado geográfico se delimita atendiendo a la zona en la que las empresas implicadas en la operación realizan actividades de suministro y demanda de los productos o servicios de referencia en las que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas, y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que en estas las condiciones de competencia son sensiblemente distintas[31]. Con la delimitación del mercado geográfico relevante se trata de saber si los clientes de la empresa resultante de la operación podrían adquirir productos procedentes de proveedores establecidos en otras zonas geográficas si esa empresa aumentara los precios, para lo cual se examina cuál sería la reacción de los oferentes territorialmente próximos ante un posible incremento de precios en el territorio de las empresas que participan en la concentración.

Tras la delimitación del mercado relevante, la autoridad competente debe analizar la estructura del mercado y la posición de las empresas participantes. La cuota de mercado juega un papel esencial y también debe tenerse en cuenta el grado de concentración del mercado. Estos dos elementos deben ser valorados en conjunto con otros criterios que prueben si la concentración puede tener un impacto negativo en la competencia, como son la evolución de la oferta y la demanda, la naturaleza del mercado, etc.[32]

En cuanto al análisis de las concentraciones, la autoridad competente atiende a unos determinados criterios (test sustantivo) para decidir si autoriza o prohíbe una concentración[33]. La CNMC para adoptar su decisión debe valorar las concentraciones económicas atendiendo a la posible obstaculización del mantenimiento de

31. Apartado F del Anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/914 y Aptdo. 8 de la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia.
Sobre los mercados relevantes según la normativa española pueden consultarse los Anexos II y III del RDC.

32. Por otra parte, de acuerdo con la "excepción de eficiencia económica" (efficiency defense) que recoge la Comisión en las Directrices sobre concentraciones horizontales, es posible autorizar una concentración que pudiera suponer riesgos para la competencia, si se producen ciertas eficiencias económicas que compensen estos posibles perjuicios. Por último, las Directrices sobre concentraciones horizontales, en su sección VIII (apartados 89-91), prevén una excepción adicional: en el caso de que alguna de las partes de la concentración sea una empresa en crisis, la Comisión podrá declarar compatible con el mercado común la concentración, a pesar de que plantee problemas de competencia.

33. El artículo 2.3 del Reglamento comunitario de 2004 dispone que "las concentraciones que sean susceptibles de obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, en particular como consecuencia de la creación o refuerzo de una posición dominante, se declararán incompatibles con el mercado común" (Significant impediment to effective competition, SIEC) (Peinado, 2005). Según este precepto el criterio que debe seguir la Comisión es la obstaculización de forma significativa de la competencia efectiva en todo o en parte del mercado común. Si bien la creación o refuerzo de una posición dominante va a seguir siendo el criterio predominante.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

una competencia efectiva, es decir, real, en todo o en parte del mercado nacional (art. 10.1 LDC). Por tanto, utiliza básicamente un criterio de "competencia", que busca determinar si la concentración puede deteriorar la estructura competitiva del mercado[34].

En la valoración de una concentración económica pueden entenderse comprendidas ciertas restricciones a la competencia accesorias, directamente vinculadas a la operación y necesarias para su realización (art. 10.3 LDC). Los requisitos para considerarlas legítimas son[35]: a) carácter accesorio de la restricción; b) vinculación entre la restricción y la concentración; c) necesidad de la restricción.

La CNMC o, en su caso, el Consejo de Ministros, pueden aprobar concentraciones que puedan suponer un riesgo para la competencia efectiva si se someten a compromisos de las partes o a condiciones que imponga la propia autoridad de competencia que solventen los problemas planteados (arts. 58.4, 59 y 60 LDC), siempre respetando el principio de proporcionalidad y mínima intervención y tratando de trasladar a los consumidores las eficiencias derivadas de la concentración. El procedimiento comunitario solo permite que la Comisión Europea acepte compromisos propuestos por las partes, pero no que imponga condiciones.

En cuanto al procedimiento de control de concentraciones, existen ciertas similitudes entre el procedimiento seguido por la Comisión Europea[36] y el de la CNMC. Sin embargo, por la limitación de extensión del presente trabajo, simplemente mencionar que el procedimiento español se estructura en dos fases, aunque si bien, será

34. El artículo 10 LDC es el que establece los criterios de valoración que deben utilizar las autoridades nacionales de la competencia en el análisis de las operaciones de concentración que se le notifiquen. El mencionado precepto distingue entre los criterios de análisis que deben aplicar la CNMC –basados en el Derecho de la competencia- y el Consejo de Ministros –basados en intereses generales distintos a la competencia-. En concreto, la CNMC deberá atender a los siguientes elementos: "a) la estructura de todos los mercados relevantes; b) la posición en los mercados de las empresas afectadas, su fortaleza económica y financiera; c) la competencia real o potencial de empresas situadas dentro o fuera del territorio nacional; d) las posibilidades de elección de proveedores y consumidores, su acceso a las fuentes de suministro o a los mercados; e) la existencia de barreras para el acceso a dichos mercados; f) la evolución de la oferta y de la demanda de los productos y servicios de que se trate; g) el poder de negociación de la demanda o de la oferta y su capacidad para compensar la posición en el mercado de las empresas afectadas; h) las eficiencias económicas derivadas de la operación de concentración y, en particular, la contribución que la concentración pueda aportar a la mejora de los sistemas de producción o comercialización así como a la competitividad empresarial, y la medida en que dichas eficiencias sean trasladadas a los consumidores intermedios y finales, en concreto, en la forma de una mayor o mejor oferta y de menores precios".

35. Informe del TDC Exp. C-83/03, asunto Caprabo/ Alcosto; y RCNC Exp. C-01/07, asunto Dia/Plus.

36. La regulación del procedimiento comunitario se contempla en el Reglamento 139/2004 y en el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/914. Sobre el mismo puede verse, por ejemplo, Peinado, 2005 o Pace, 2007.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

posible que haya una tercera fase en determinados casos[37] y que se encuentra regulado en el Capítulo III del Título IV de la LDC "Del procedimiento de control de concentraciones económicas" (arts. 55 a 60)[38].

5. Las concentraciones económicas de las cooperativas agroalimentarias y su control por la CNMC

Desde la entrada en vigor de la Ley de Defensa de la Competencia en el año 2008 hasta la actualidad la CNMC (y antes de esta, la CNC) ha tramitado casi 200 expe-

37. En el año 2023 se adoptaron por parte del Consejo de la CNMC 73 resoluciones sobre expedientes de control de concentraciones, aprobándose 64 operaciones en primera fase sin compromisos, se archivaron 4 expedientes, 3 expedientes fueron aprobados en primera fase con compromisos (uno de ellos el correspondiente al C/1363/23 Alcampo/ Activos Dia) y 2 expedientes fueron aprobados en segunda fase con compromisos [CNMC (2024): Memoria 2023].

38. Las concentraciones económicas que superen los umbrales del artículo 8 LDC deben ser notificados a la CNMC antes de su ejecución. Hasta que no haya autorización expresa o tácita (por silencio administrativo) de la Administración y sea ejecutiva, no podrá ejecutarse la concentración, salvo levantamiento de la suspensión (art. 9 LDC).
En cuanto a la primera fase del procedimiento de control de concentraciones, una vez recibida la notificación, la Dirección de Competencia de la CNMC formará expediente y elaborará un informe de acuerdo con los criterios de valoración del artículo 10 LDC, junto con una propuesta de resolución (art. 57.1 LDC). Corresponderá al Consejo de la CNMC dictar resolución sobre la base del informe y de la propuesta de resolución de la Dirección de Competencia en el plazo de un mes desde la notificación. Según el artículo 57.2 LDC, el sentido de la resolución puede ser: 1º) autorizar la concentración, sin ningún tipo de compromisos, por considerar que no supone ningún obstáculo para la competencia efectiva en el mercado; 2º) subordinar la autorización al cumplimiento de ciertos compromisos propuestos por los notificantes [art. 69.1.a) RDC]; 3º) acordar iniciar la segunda fase del procedimiento, cuando considere que la operación puede obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva en todo o parte del mercado nacional; 4º) acordar la remisión de la concentración a la Comisión Europea de acuerdo con el artículo 22 del Reglamento 139/2004 y el archivo de la correspondiente notificación; y 5º) acordar el archivo de las actuaciones en los supuestos previstos en la LDC. En cuanto a la segunda fase del procedimiento, el Consejo de la CNMC adoptará la decisión final, tras la propuesta de resolución definitiva de la Dirección de Competencia. La resolución podrá ser en alguno de estos sentidos: 1º) autorizar la concentración; 2º) subordinar la autorización de la concentración al cumplimiento de determinadas condiciones o compromisos propuestos por los notificantes [art. 69.1.b) RDC]; 3º) prohibir la concentración; y 4º) acordar el archivo de las actuaciones en los supuestos previstos en la LDC (art. 58.4 LDC). La resolución adoptada por el Consejo de la CNMC será comunicada al Ministro de Economía y Hacienda quien podrá elevar la decisión sobre la concentración al Consejo de Ministros por razones de interés general si en segunda fase la CNMC ha resuelto prohibir la concentración o subordinar su autorización al cumplimiento de ciertos compromisos o condiciones (art. 60.1 LDC). El Consejo de Ministros podrá: 1º) confirmar la resolución dictada por el Consejo de la CNMC; o 2º) acordar autorizar la concentración, con o sin condiciones. No podrá, por tanto, prohibir una concentración que ha sido autorizada por la CNMC con condiciones o compromisos.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

dientes de concentraciones económicas en el sector agroalimentario[39]. De todos ellos, solo once han tenido que ser aprobados en primera fase con compromisos[40] y solo uno ha sido autorizado en la segunda fase con compromisos (C/0478/12 - Deoleo/ Hojiblanca). Esto demuestra que la inmensa mayoría de los expedientes de concentraciones del sector se aprueban en primera fase pues las operaciones planteadas no suponen un riesgo para la existencia de una competencia efectiva. Solo unas pocas (6-7%) pueden afectar a la competencia y, ante la preocupación de la CNMC, las partes deciden proponer compromisos para resolver los eventuales problemas y que la operación sea autorizada[41].

Sin embargo, en España, debido al generalmente pequeño o mediano tamaño de nuestras cooperativas y a los altos umbrales de notificación previstos en las normas de competencia, pocos son los expedientes de control de concentraciones en los que al menos una de las participantes es una cooperativa[42]. A esto hay que sumar el que las cooperativas suelen escoger otras vías de integración que les permitan preservar su independencia y que, según cómo se lleven a cabo, quedarían fuera de los supuestos

39. En el ámbito comunitario, en su momento destacó el Informe sobre la aplicación del derecho de la competencia y las actividades de monitorización del mercado (2012) elaborado por la Comisión. El grueso del informe se destinaba a estudiar los casos de aplicación del Derecho de la competencia entre 2004-2011 y a las actividades de monitorización llevadas a cabo por las distintas autoridades. Las autoridades europeas de competencia analizaron casi 1.300 casos de concentraciones en el sector agroalimentario desde 2004 hasta 2011. Sólo 83 de ellas planteaban problemas de competencia, sobre todo, las relacionadas con el sector de distribución minorista y, en menor medida, los sectores lácteo y cárnico; y la mayoría fueron autorizadas sujetas a compromisos. 8 operaciones fueron prohibidas por implicar grandes riesgos para la competencia en los sectores de productos de pastelería, queso, carne, bebidas y productos de confitería.

40. C/1495/24 Damm- Idilia/ Cacaolat; C/1363/23 Alcampo / Activos Dia; C/1145/20 - Areas / Autogrill; C/1087/19 - Grupo Bimbo/Fábrica de Paterna de Siro; C/1072/19 - Mih Food Delivery Holdings / Just Eat; C/0748/16 - Bimbo/Panrico II; C/0730/16 - Just Eat/ La Nevera Roja; C/0634/15 – Dia / Eroski –Activos; C/0600/14 – Dia / Grupo El Arbol; C/0353/11 – Ebro / SOS Activos; y C/0113/08 - Supermercados Sabeco / Galerías Primero.

41. Los datos han sido obtenidos de las búsquedas realizadas en la página web de la CNMC.

42. En el sector del comercio al por mayor de productos farmacéuticos se han producido en los últimos años varias operaciones de concentración por parte de sociedades cooperativas que han sido objeto de control por la CNMC. Estas 5 primeras operaciones fueron autorizadas en 1ª Fase: C/0745/16 - Cecofar / Grupo Farmanova, C/0866/17 - Bidafarma / Cofaga, C/0867/17 - Bidafarma / Cofabu, C/0958/18 - Bidafarma / Zacofarva y C/0959/18 - Bidafarma / Sofocasa. En cambio, fueron autorizadas en 1ª fase con compromisos: C/1054/19 - Cofares / Cofarta y C/1340/22 - Hefame/Cofarcu. Destacan los procesos de concentración en los que ha participado Bidafarma, Sociedad Cooperativa Andaluza, mediante la fórmula de fusión por absorción, en los que ha ido absorbiendo a diversas cooperativas (COFAGA, COFABU, ZACOFARVA y SOFOCASA). Una preocupación común en estos expedientes son las disposiciones estatutarias previendo para los socios cooperativistas periodos de permanencia o/y obligaciones de suministrarse de la cooperativa.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

contemplados en el artículo 7 de la LDC[43]. En ninguno de los expedientes analizados la autoridad nacional de la competencia hace mención alguna a que las cooperativas o el sector agroalimentario deba ser excluido o tratado de forma especial en la aplicación de la normativa del Derecho de la competencia y, en concreto, la relativa a la del control de concentraciones económicas. Comprender esto es importante de cara a que las cooperativas agroalimentarias sepan que los criterios de valoración a los que someten sus operaciones de concentración económica, en el caso de querer llevarlas a cabo y de que estas superen los umbrales fijados en la normativa de defensa de la competencia, son los mismos que la del resto de sectores y entidades. Si la operación afecta negativamente a la competencia efectiva en un mercado determinado deberá ser sometida a compromisos o condiciones o incluso será prohibida por la CNMC. No importa que dichos procesos de integración o concentración que han motivado el procedimiento de control tengan el respaldo del fomento de los poderes públicos a través de una norma como la LFIC, pues primaría la defensa de la competencia.

En cualquier caso, son muy pocas las operaciones que son sometidas a compromisos (o condiciones) en primera o segunda fase y casi inexistentes (en nuestro país) las que son prohibidas, por lo cual, la aplicación del Derecho de la competencia no debe ser un escollo para llevarlas a cabo. A continuación comentaremos los expedientes sobre control de concentraciones en los que han participado cooperativas agroalimentarias en España.

5.1. Expediente C/0953/18 - COVAP / Planta Industrial Meira

En este expediente[44] la CNMC autorizó en primera fase la adquisición por parte de la Sociedad Cooperativa Andaluza Ganadera del Valle de los Pedroches (COVAP)[45], a través de su filial al 100% (Naturleite, S.L.), del control exclusivo sobre la unidad productiva de Leche Celta, S.L.U. desarrollada en la planta industrial situada

43. García (2020) añade que la forma preferida de integración ha sido la creación de cooperativas de segundo grado. Por ejemplo, se integraron en cooperativas de segundo grado Coren, Arento y Arco Iris (sector cárnico); Anecoop y Actel (sector hortofrutícola); o Agropecuaria de Navarra y Acorex (sector de la aceituna y el aceite) (Arcas y Hernández, 2013).

44. https://www.cnmc.es/expedientes/c095318

45. COVAP es una sociedad cooperativa con más de 4.500 socios cuyas principales actividades son la fabricación y comercialización de piensos compuestos y otros artículos de alimentación animal, así como de múltiples suministros agroganaderos; la industrialización y comercialización de la leche recibida de sus socios; el sacrificio, industrialización y comercialización de los cerdos ibéricos, corderos y terneros entregados por los socios; y la tipificación, engorde y comercialización de corderos y terneros (C/0953/18 - COVAP / Planta Industrial Meira).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

en Meira (Lugo)[46]. La operación es un ejemplo de una concentración económica en el sentido del artículo 7.1 b) LDC (adquisición por una empresa del control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas), la cual se formalizó mediante un Contrato de Compraventa.

El sector afectado era el de la fabricación de productos lácteos. Dentro del mercado relevante de producto se distinguía en función del tipo de canal de comercialización en canal HORECA (sector hotelero, restauración y catering) y canal "alimentación" (hipermercados, supermercados, etc.). Por lo que se refiere al mercado geográfico de recogida de leche cruda de vaca, se dejó abierto la definición exacta de dicho mercado puesto que la operación no suponía ningún problema de competencia bajo ninguno de los posibles ámbitos geográficos, ya que la cuota de mercado conjunta de las partícipes no alcanzaba el 10-20% a nivel nacional ni a nivel regional (Galicia).

5.2. Expediente C/0578/14 - JV Sovena ACOR

La operación objeto de este expediente[47] fue la creación por Sovena Oilseeds España, S.A[48] y por Sociedad Cooperativa General Agropecuaria ACOR[49] de la empresa en participación con plenas funciones Agroproducciones Oleaginosas, S.L. La operación es una concentración económica en el sentido del artículo 7.1 c) LDC (creación de una empresa en participación y, en general, la adquisición del control conjunto sobre una o varias empresas, cuando éstas desempeñen de forma permanente las funciones de una entidad económica autónoma).

Como restricciones accesorias, para la ejecución de la operación, las partes acordaron tres pactos necesarios: un pacto de no competencia; un pacto de no captación

46. La Planta de Meira era propiedad de Leche Celta, S.L.U. que a su vez estaba controlada en exclusiva por el grupo agroalimentario portugués Lactogal Produtos Alimentares, S.A. (LACTOGAL). La actividad principal desarrollada en la Planta de Meira (Lugo) era la recogida de leche cruda, la fabricación y envasado de leches UHT4 (enteras, semidesnatadas y desnatadas) para su comercialización bajo marca de distribuidor ("MDD") y la transformación de natas a granel, actividades enmarcadas en el canal alimentación exclusivamente (C/0953/18 - COVAP / Planta Industrial Meira).

47. https://www.cnmc.es/expedientes/c057814

48. Sovena es una sociedad anónima filial del Grupo SOVENA, propiedad del Grupo Nutrinveste, SGPS, S.A. ("Nutrinveste"), holding portugués del sector agroindustrial que actúa en los sectores del aceite y otros productos oleaginosos. En España, el Grupo SOVENA cuenta con dos plantas industriales para la producción de aceites de semillas oleaginosas (principalmente, girasol) (C/0578/14 - JV SOVENA ACOR).

49. ACOR es una sociedad cooperativa que se dedica principalmente a la producción y comercialización de azúcar blanco granulado, tanto para usos industriales como para consumo directo ("azúcar de boca"), y de sus subproductos (melaza y pulpa de remolacha) (C/0578/14 - JV SOVENA ACOR).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

de personal; y un acuerdo de confidencialidad. La CNMC no vio ninguna afectación significativa a la competencia con la operación y la autorizó en primera fase.

5.3. Expediente C/0478/12 - Deoleo/Hojiblanca

Es uno de los expedientes más relevantes del sector cooperativo agroalimentario de los que tuvo conocimiento la antigua CNC, tanto por la importancia del sector del que se trataba, como por tener que llegar a la autorización en segunda fase con compromisos. En este caso[50] se produjo la adquisición del control exclusivo por parte de Deoleo, S.A.[51] de la actividad de envasado y distribución del aceite de oliva virgen extra, bajo la marca "Hojiblanca" de la sociedad Hojiblanca SCA[52]. La operación se formalizó mediante un Contrato de Inversión entre Deoleo y Hojiblanca el 18 de octubre de 2012[53].

La operación suponía una serie de restricciones accesorias para la competencia, pero consideradas como necesarias, consistentes en una cláusula de no competencia, una cláusula de no captación, la licencia de uso de marca y otros compromisos de Hojiblanca, destacando la cláusula 7 del contrato cuya supresión se contemplaba dentro de los compromisos de la concentración. La cláusula en cuestión suponía la modificación de los Estatutos de Deoleo para elevar el número máximo de Consejeros para que Hojiblanca pudiera designar 2 miembros; y que uno de los Conse-

50. https://www.cnmc.es/expedientes/c047812

51. Deoleo, antes denominada SOS Corporación Alimentaria, S.A. es la sociedad matriz de un grupo alimentario español que comercializa aceites de semillas y, principalmente, aceite de oliva embotellado bajo sus propias marcas "Carbonell" y "Koipe". Asimismo, participa en los mercados internacionales también con las marcas "Bertolli", "Carapelli" y "Sasso" (C/0478/12 - Deoleo/Hojiblanca).

52. Hojiblanca es una sociedad cooperativa de segundo grado, unión de 95 cooperativas oleícolas ubicadas en Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura cuya producción media anual es de 180.000 toneladas de aceite de oliva virgen y 65.000 toneladas de aceitunas de mesa. Hojiblanca se dedica a la producción, envasado y distribución de aceite de oliva, venta de aceite a granel y aceitunas de mesa. Cuenta con dos plantas de envasado de aceite, una ubicada en Antequera (Málaga) donde se envasa la totalidad del aceite virgen extra marca Hojiblanca que fue objeto de la operación y otra situada en Villarrubia (Córdoba), dedicada al envasado de aceite para marca blanca y marcas propias de menor relevancia (C/0478/12 - Deoleo/Hojiblanca).

53. Los activos adquiridos consistían en la marca Hojiblanca y marcas relacionadas y diseños industriales, incluyendo la planta de envasado en Antequera, las relaciones comerciales, los equipos, software y personal necesario para la actividad de envasado, comercialización y venta del aceite de oliva virgen extra bajo la citada marca. En cambio, no abarcaba otros productos como aceitunas, vinagres y salsas que la empresa Hojiblanca seguiría comercializando con base en una licencia exclusiva sobre la marca que le otorgaba Deoleo. Además, Hojiblanca suscribía acciones de Deoleo, incrementando su participación del 0,679% que tenía al 10,243% (C/0478/12 - Deoleo/Hojiblanca).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

jeros nombrados por Hojiblanca fuera designado como miembro de su Comisión Ejecutiva.

El sector en el que se encuadraba la operación era el del aceite de oliva virgen extra. Según los canales de distribución se distinguía entre el canal alimentación y el canal HORECA, diferenciando a su vez dentro del primero dos sub-mercados en función del destino de los productos: el sub-mercado de la producción y venta para distribución al consumidor final o mercado minorista (incluyendo tanto marcas de fabricante como marcas de distribuidor) y, por otra parte, el mercado de la producción y venta a distribuidores (sobre todo grandes superficies) (mercados mayoristas) para su comercialización bajo marca distribuidor o marca blanca (MDD) o bajo marca de fabricante (MDF). En el expediente los mercados relevantes definidos fueron el mercado mayorista de MDF y el mercado minorista de aceite de oliva virgen y virgen extra.

En cuanto a la valoración de la operación de concentración, sin tener en cuenta los compromisos, consideraba la Dirección de Investigación que se producían solapamientos horizontales significativos en el mercado mayorista MDF de aceite virgen y virgen extra en España, al igual que en el mercado minorista de aceite de oliva virgen y virgen extra. Asimismo, la operación tenía efectos verticales en el mercado ascendente de suministro de aceite a granel como consecuencia de la vinculación estructural entre Deoleo y Hojiblanca. Los más preocupantes eran los efectos unilaterales horizontales, pues la operación reforzaba el liderazgo de Deoleo en los mercados analizados, con una adición de cuota significativa y una cuota conjunta muy superior a la del siguiente competidor. No obstante, estimó la Dirección de Investigación que la fidelidad decreciente del consumidor a las MDF en el mercado minorista de aceite virgen y virgen extra, junto con el elevado poder de demanda de la distribución en el mercado mayorista MDF, permitirían compensar el reforzamiento de Deoleo en los mercados relevantes analizados.

De igual forma, en el procedimiento de control se valoraron ciertos riesgos de efectos coordinados como una posible coordinación del comportamiento de Deoleo y Acesur (los dos principales operadores en aceite virgen y virgen extra en MDF); el potencial alineamiento de los intereses de Deoleo y la gran distribución; y la posible coordinación del comportamiento de Hojiblanca y Deoleo como resultado de la entrada del primero en el Consejo de Administración de Deoleo; y el debilitamiento de la presión competitiva que pudiera ejercer Hojiblanca como consecuencia del pacto de no competencia. Si bien los demás efectos coordinados no parecían probables, en cambio, la presencia por parte de Hojiblanca en el Consejo de Administración de Deoleo podría dar lugar a una coordinación del comportamiento competitivo entre ambas. Por ello, se hizo necesario el planteamiento de compromisos presentados por Deoleo eliminando dicha cláusula para que la operación fuera aceptada por la CNC.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

5.4. Expediente C/0482/12 - Agrial/Sogesol

Con este expediente[54] se planteaba la adquisición por parte de Societe Cooperative Agricole et Agro-Alimentaire Agrial[55] de la totalidad de las acciones y los activos de Sogesol S.A.U.[56] en España, así como de otras dos compañías pertenecientes a Bakkavor Foods Limited, cuyas actividades se limitaban al territorio francés. Tras la operación, Sogesol pasaba a formar parte del grupo Agrial, como su filial al 100% en España. En particular, Sogesol pasaba a ser una filial al 100% de Vega Mayor ("VM"), empresa del grupo Agrial. La operación se llevaba a cabo mediante un Contrato de Compraventa firmado el 22 de noviembre de 2012 entre Agrial y Bakkavör. Se trataba, pues, de una concentración económica conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.b) LDC (adquisición por una empresa del control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas).

La operación se autorizó en primera fase, a excepción de la adquisición o tenencia de acciones en una empresa que compitiera con la empresa adquirida con fines exclusivamente de inversión financiera que no confiriese directa o indirectamente funciones de dirección o una influencia sustancial en la empresa competidora, que quedarían sujetos a la normativa sobre acuerdos entre empresas. Como restricciones accesorias, el contrato de compraventa incluía una cláusula de no competencia y de no captación.

El mercado relevante en la operación analizada era el de la producción y comercialización de productos hortícolas de IV Gama. A pesar de contar con altas cuotas de mercado, la operación no parecía plantear problemas de competencia, debido a la escasa adición de cuota en los mercados y a otros aspectos como la presencia de competidores significativos en los distintos mercados analizados, a la inexistencia de barreras a la entrada infranqueables y al fuerte poder compensatorio de la demanda. La desaparición de Sogesol no parecía reducir significativamente la presión

54. https://www.cnmc.es/expedientes/c048212

55. Agrial es uno de los primeros grupos cooperativos agrícolas y agroalimentarios de Francia, que nació en el año 2000 como consecuencia de la fusión de tres cooperativas, resultado a su vez de diferentes agrupaciones y fusiones, y cuya sede se encuentra en Caen (Francia). Su actividad se organiza en cinco segmentos: (i) producción animal (vacuno, porcino y leche); (ii) aves; (iii) cereales; (iv) verduras; y (v) sidra. De todas estas actividades, sólo se llevan a cabo también en España la actividad de verduras, a través de VM para las verduras de IV Gama y a través de Primco para las zanahorias de I Gama. En España, Agrial controla el 100% de las acciones de VM, cuya actividad principal consiste en la fabricación y comercialización de productos de IV Gama (C/0482/12 - Agrial/Sogesol).

56. Sogesol es una empresa española, cuyo objeto social consiste en la elaboración de productos alimenticios. En particular, su principal actividad es la fabricación y comercialización de productos de IV Gama. Sogesol está controlada al 100% por la empresa Bakkavör (C/0482/12 - Agrial/Sogesol).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

competitiva debido a su pequeña cuota de mercado. La operación tampoco parecía incrementar el riesgo de efectos coordinados, entre otros, entre la entidad resultante y Verdifresh (principal competidor en el canal alimentación y donde su único cliente era Mercadona) a pesar de tener vínculos contractuales entre ellas.

5.5. Expediente C/0136/09 - ACOR/Tereos

En este caso, la operación[57] se proyectó como la adquisición por parte de Sociedad Cooperativa General Agropecuaria Acor[58] junto con Tereos Union de Cooperativas Agrìcolas[59] del control conjunto de la sociedad de nueva creación Refinería de Olmedo S.A. y de la ya existente Tereos Iberia que pasaría a denominarse Acor & Tereos Iberia S.A.

Acor y Tereos firmaron un Protocolo de Intenciones comprometiéndose a crear una sociedad industrial participada a partes iguales entre los dos grupos denominada Refinería de Olmedo, S.A y a operar conjuntamente en España, Portugal, Andorra y, en su caso en otros países, a través de una sociedad comercial ya existente, Tereos Iberia, S.A., empresa a través de la cual TEREOS desarrollaba su actividad en el mercado español del azúcar industrial. Las partes pretendía firmar un Contrato de Accionistas de Refinería de Olmedo, S.A. (donde cada una de las sociedades participaría al 50%) y un Contrato de Accionistas de Acor & Tereos Iberia (en el que Acor tendría un 40% del capital y Tereos un 60%). Los puestos de los Consejos de Administración tanto de la sociedad industrial como de la comercial estarían repartidos entre las dos sociedades, las cuales tenían la posibilidad de ejercer una influencia decisiva sobre cada una de las entidades, lo que determinaba la existencia de un control conjunto. Los contratos de accionistas conformaban una única operación de concentración.

El mercado relevante de producto lo constituía el azúcar blanco industrial. En cuanto al mercado geográfico, se discutía si debía ser el mercado nacional o el eu-

57. https://www.cnmc.es/expedientes/c013609

58. Acor es una cooperativa española que se dedica principalmente a la producción de azúcar blanco granulado, tanto para usos industriales como para su consumo directo. El azúcar producido por ACOR procede de remolacha de azúcar cultivada en España, principalmente en Castilla y León, donde posee su planta azucarera. Sus actividades se desarrollan casi en exclusividad en el mercado español (C/0136/09 - Acor/Tereos).

59. Tereos es una cooperativa agro-industrial que se dedica principalmente a la producción de azúcar blanco granulado, tanto para usos industriales como para su consumo directo. El azúcar producido por Tereos procede tanto de remolacha como de caña de azúcar. Las actividades de producción de Tereos se desarrollan principalmente a nivel comunitario, en la República Checa y sobre todo en Francia. Fuera de la UE, Tereos produce azúcar en Brasil y Mozambique. Tereos está presente en el sector del azúcar en España a través de su filial comercial Tereos Iberia (C/0136/09 - Acor/Tereos).

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

ropeo por los cambios en la OCM. Sin embargo, consideraba la Dirección de Investigación que el mercado analizado debía ser tanto el mercado nacional como el de la Península Ibérica (y no todo el europeo, pues se diluiría la participación de las empresas en cuestión).

Este sector está marcado por su fuerte reestructuración, que supuso en su momento el cierre de prácticamente del 43% de las fábricas azucareras de la Unión Europea y ha provocado numerosas concentraciones. La cuota resultante de las partes de la operación era aproximadamente del 30-40% en España y del 20-30% en la Península Ibérica. Sin embargo, Azucarera Ebro se mantenía como líder del mercado con una cuota del 40-50% en España, por lo que la operación fue autorizada en primera fase.

6. Conclusiones

Tras todo lo expuesto, puede comprobarse como la normativa sobre concentraciones económicas, tanto a nivel nacional como comunitario, son de plena aplicación a los procesos de concentración en los que participen cooperativas agroalimentarias.

El que no haya más procedimientos de control sobre sus procesos de integración no se debe a que estén excepcionadas en este ámbito de la aplicación del Derecho de la competencia, sino a la generalmente pequeña dimensión de este tipo de empresas, los elevados umbrales de notificación establecidos en la normativa de competencia y a la preferencia que suelen tener por otras fórmulas de integración en las que no se produce una concentración del grado de intensidad de las que son objeto de previsión y control por la normativa aquí objeto de estudio.

Por todo ello, corresponde continuar incentivando por parte de los poderes públicos (y de los expertos en la materia que los pueden ir guiando) los procesos de integración de las cooperativas agroalimentarias, siguiendo cualquier fórmula, la que más se ajuste a las necesidades de cada cooperativa, sin la preocupación de que la aplicación del Derecho de la competencia pueda ser un obstáculo frecuente para llevarlos a cabo. Estas normas solo serán aplicables cuando la participación económica de las empresas implicadas sea tan relevante en un mercado concreto que pueda hacer peligrar la existencia de una competencia efectiva, en cuyo caso, debe primar el interés general de la competencia (y su repercusión en los consumidores, competidores y en los otros eslabones de la cadena agroalimentaria) sobre el interés particular de las participantes en la operación a poder ganar mayor dimensión y conseguir las distintas eficiencias económicas vinculadas con la concentración.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Bibliografía

Alguacil Marí, María Pilar (Dir.) y Cano Ortega, Cristina (coord.) (2020). *Guía de procesos de integración de cooperativas agroalimentarias,* Cátedra de cooperativas agroalimentarias, Universitat de Valencia.

Arcas Larios, Narciso y Hernández Espallardo, Miguel (2013). Tamaño y competitividad. Casos destacados de cooperativas agroalimentarias españolas, *Mediterráneo Económico* (25), 205-229.

Barrantes, Begoña (2008a). Artículo 1. Conductas colusorias. En Miguel Odrizola (Dir.) y Belén Irissarry (Coord.), *Derecho español de la competencia. Comentarios a la Ley 15/2007, Real Decreto 261/2008 y Ley 1/2002* (Tomo I, pp. 3-75). Bosch, Barcelona.

Barrantes, Begoña (2008b). Capítulo II. De las concentraciones económicas. En Miguel Odrizola (dir.) y Belén Irissarry (coord.), *Derecho español de la competencia. Comentarios a la Ley 15/2007, Real Decreto 261/2008 y Ley 1/2002* (Tomo I, pp. 250-369). Bosch, Barcelona.

Bellamy, Christopher y Child, Graham (1992). *Derecho de la competencia en el Mercado Común*. Civitas, Madrid.

Berasategui, Javier (2013). El Derecho de la competencia en el sector agroalimentario, *Mediterráneo económico* (24), 301-319.

Calvo Caravaca, Alfonso Luis y Carrascosa González, Javier (2003). *Mercado único y libre competencia en la Unión Europea*. Colex, Madrid.

De Guindos Talavera, Beatriz (2014). Competencia y sector agroalimentario. En *Anuario de la Competencia 2013* (pp. 231-248). Marcial Pons, Madrid.

Díez Estella, Fernando (2010). De las conductas prohibidas. En José Massaguer y Alfonso Gutiérrez (Dir.), *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia* (2ª ed., pp. 27-116). Civitas – Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra).

Dorronsoro, Carmen (2008). Artículo 2. Abuso de posición dominante. En Miguel Odrizola (Dir.) y Belén Irissarry (Coord.), *Derecho español de la competencia. Comentarios a la Ley 15/2007, Real Decreto 261/2008 y Ley 1/2002* (Tomo I, pp. 116-193). Bosch, Barcelona.

Embid Irujo, José Miguel (1991). *Concentración de empresas y Derecho de cooperativas*, Universidad de Murcia, Murcia.

Fernández-Lerga Garralda, Carlos (1994). *Derecho de la Competencia. Comunidad Europea y España*, Aranzadi, Navarra.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Folguera, Jaime y Vidal, Patricia (2010). De las Concentraciones Económicas. En José Massaguer y Alfonso Gutiérrez (Dir.), *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia* (2ª ed., pp. 313-484). Civitas - Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra).

García Ruiz, Encarnación (2020). Las sociedades cooperativas agroalimentarias ante la aplicación de las normas de competencia, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (35), 353–375. https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.35.14254

García Ruiz, Encarnación (2018). El control de las concentraciones económicas y prácticas colusorias de empresas agroalimentarias en derecho de la competencia. En Carlos Vargas Vasserot (Dir.) y Cristina Cano Ortega (Coord.), *Integración y concentración de empresas agroalimentarias: estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13-2013 de fomento de la integración cooperativa* (pp. 695-709). Dykinson.

Herrero Suárez, Carmen (2006). Concentración de empresas (aspectos generales) (voz). En Luis Antonio Velasco San Pedro (Dir.), *Diccionario de Derecho de la Competencia* (pp. 224-232). Iustel, Madrid.

Irissarry, Belén (2008). Artículo 13. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. En Miguel Odrizola (Dir.) y Belén Irissarry (Coord.), *Derecho español de la competencia. Comentarios a la Ley 15/2007, Real Decreto 261/2008 y Ley 1/2002* (Tomo I, pp. 412-420). Bosch, Barcelona.

Magide, Mariano (2010). Del esquema institucional para la aplicación de esta Ley. En José Massaguer y Alfonso Gutiérrez (Dir.), *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia* (2ª ed., pp. 501-511). Civitas - Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra).

Meliá Martí, Elena y Peris Mendoza, Manuel (2017). Los procesos de integración de las cooperativas agroalimentarias: De la norma a la realidad. Especial referencia a la Ley 13/2013 de Fomento de la Integración Cooperativa, *Revesco: Revista de estudios cooperativos* (126), 177-197. https://doi.org/10.5209/REVE.58614

Ministerio de Economía y Hacienda (2005). *Libro blanco para la reforma del sistema español de defensa de la competencia*.

Miranda Serrano, Luis María y Pérez Molina, Mario Antonio (2014). El control de las concentraciones de empresas en la Unión Europea, *Revista de Derecho mercantil* (294), 115-170.

Pace, Lorenzo Federico (2007). *Derecho Europeo de la Competencia. Prohibiciones antitrust, control de las concentraciones y procedimientos de aplicación,* Marcial Pons, Madrid.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

Padrós Reig, Carlos (2009). El nuevo esquema institucional. En José María Beneyto y Jerónimo Maillo (Dirs.), *La nueva Ley de Defensa de la Competencia. Análisis y comentarios* (pp. 19-60). Bosch, Barcelona.

Pareja Lozano, Carles (2010). Mecanismos de colaboración y cooperación. En José Massaguer y Alfonso Gutiérrez (Dir.), *Comentario a la Ley de Defensa de la Competencia* (2ª ed., pp. 513-530). Civitas - Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra).

Peinado Gracia, Juan Ignacio (2005). Las concentraciones empresariales desde la perspectiva del ordenamiento comunitario. Apuntes sobre el Reglamento 139/2004, de 20 de febrero, sobre control de concentraciones entre empresas. En Juan Ignacio Font Galán y Manuel Pino Abad (Coords.), *Estudios de Derecho de la Competencia* (pp. 151-183). Marcial Pons, Madrid.

Rodríguez Miguez, José Antonio (2009). Defensa de la competencia y Comunidades Autónomas. En José María Beneyto y Jerónimo Maillo (Dirs.), *La nueva Ley de Defensa de la Competencia. Análisis y comentarios* (pp. 61-107). Bosch, Barcelona.

Rubio Vicente, Pedro José (2006a). Concentración de empresas de dimensión comunitaria (voz). En Luis Antonio Velasco San Pedro (Dir.), *Diccionario de Derecho de la Competencia* (pp. 241-249). Iustel, Madrid.

Rubio Vicente, Pedro José (2006b). Concentraciones horizontales (voz). En Luis Antonio Velasco San Pedro (Dir.), *Diccionario de Derecho de la Competencia* (pp. 252-257). Iustel, Madrid.

Sánchez Graells, Albert (2009). Control de concentraciones. En José María Beneyto y Jerónimo Maillo (Dirs.), *La nueva Ley de Defensa de la Competencia. Análisis y comentarios* (pp. 189-231). Bosch, Barcelona.

Sánchez Pachón, Luis Ángel (2011). La integración y colaboración intercooperativas en el marco del Derecho de defensa de la competencia. En Luis Antonio Velasco, Carmen Alonso Ledesma, Joseba A. Echebarría Sáenz, Carmen Herrero Suárez y Javier Gutiérrez Gilsanz (Dirs.), *La aplicación privada del Derecho de la competencia* (pp. 937-953). Lex nova, Valladolid.

Vargas Vasserot, Carlos (dir.) y Cano Ortega, Cristina (coord.) (2018). *Integración y concentración de empresas agroalimentarias: estudio jurídico y económico del sector y de la Ley 13/2013 de fomento de la integración cooperativa*, Dykinson, Madrid.

Vargas Vasserot, Carlos; Gadea Soler, Enrique y Sacristán Bergia, Fernando (2017). *Derecho de las Sociedades Cooperativas. Régimen económico, integración, modificaciones estructurales y disolución*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid.

Vicent Chuliá, Francisco (1971). *Concentración y unión de empresas ante el Derecho español,* Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid.

FECHA DE ENTRADA: 08/04/2025
FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/06/2025

RECENSIONES

Coordina:
Amalia Rodríguez González
Profesora titular de Derecho Mercantil
Universidad de Valladolid

Igone Altzelai Uliondo
IV International Forum on Cooperative Law. Cooperation among cooperatives: a principle of the past or for the future?

Mª Soledad Fernández Sahagún
Fomento de la Economía Social: instrumentos fiscales y de políticas públicas. La administración pública y la Economía Social, aliados para una prosperidad inclusiva

Amalia Rodríguez González
Los fondos sociales obligatorios de las sociedades cooperativas (un análisis crítico de su regulación legal)

Carlos Martín Ginto Monzón
Cooperativas de viviendas en España. Particular referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco

IV INTERNATIONAL FORUM ON COOPERATIVE LAW. COOPERATION AMONG COOPERATIVES: A PRINCIPLE OF THE PAST OR FOR THE FUTURE?

ITZIAR VILLAFÁÑEZ PÉREZ, AINGERU RUIZ MARTÍNEZ, AITOR BENGOETXEA ALKORTA (EDS.) (UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO/ EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA, ARGITALPEN ZERBITZUA-SERVICIO EDITORIAL, Bilbao, 2024) ISBN: 978-84-9082-655-3. Nº de páginas: 182

Igone Altzelai Uliondo
Profesora agregada de Derecho Mercantil
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)
GEZKI, Gizarte Ekonomia eta Zuzenbide Kooperatiboaren Institutua / Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social (UPV/EHU)

El libro que se presenta constituye una valiosa recopilación de las aportaciones realizadas en el IV Foro Internacional de Derecho Cooperativo, un evento de gran relevancia para el ámbito jurídico cooperativo a nivel internacional. Celebrado en Donostia-San Sebastián los días 29 de noviembre a 1 de diciembre de 2023, este foro fue organizado por Ius Cooperativum con el apoyo de GEZKI (Gizarte Ekonomia eta Zuzenbide Kooperatiboaren Institutua/Instituto de Economía Social y Derecho Cooperativo de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV/EHU), la Facultad de Derecho de la UPV/EHU y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

El IV Foro Internacional de Derecho Cooperativo se inscribe en el marco de una serie de encuentros organizados por Ius Cooperativum que han tenido lugar en diversas partes del mundo, incluyendo Montevideo (2016), Atenas (2018) y Seúl (2021). Estos foros representan espacios cruciales para el debate, la reflexión y el intercambio de conocimientos en torno al Derecho cooperativo. Su objeto principal es el de contribuir a la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas, fortaleciendo así el movimiento cooperativo en su conjunto. La elección de

Donostia-San Sebastián como sede de este cuarto encuentro subraya la importancia del País Vasco en el ámbito cooperativo, tanto a nivel nacional como internacional.

El tema central del IV Foro Internacional de Derecho Cooperativo "la cooperación entre cooperativas ¿un principio del pasado o del futuro?" reviste una importancia fundamental en el contexto actual. El sexto principio cooperativo de la ACI, que insta a las cooperativas a servir a sus socios lo más eficazmente posible y a fortalecer el movimiento cooperativo trabajando juntas a través de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales, fue objeto de un análisis profundo y exhaustivo. En torno a él y a otras cuestiones conexas y de relevancia en materia de Derecho cooperativo, se presentaron más de cincuenta trabajos académicos de autores provenientes de más de veinte países. El libro recoge una nutrida muestra de veintidós trabajos, en versión original, en el idioma empleado en la presentación oral (euskera, castellano o inglés) que reflejan las reflexiones y debates sobre dicho principio, explorando nuevas fórmulas y prácticas para su implementación en el siglo XXI.

Se abordan cuestiones clave como la cooperación económica o política (las diversas estrategias y mecanismos que las cooperativas pueden utilizar para colaborar entre sí, tanto en el ámbito económico como en el político); la adaptación de la legislación a las cooperativas de segundo grado (la actualización del marco jurídico para estas cooperativas que desempeñan un papel fundamental en la intercooperación); las transacciones entre cooperativas de segundo grado y los miembros de las cooperativas (las particularidades de las relaciones comerciales y financieras); la relación con otros principios cooperativos o la gestión de conflictos en las estructuras de intercooperación (los mecanismos para prevenir y resolver los conflictos que puedan sugir), entre otros. La obra abarca los siguientes ejes temáticos.

Los retos de la sociedad actual. Se ponen de relieve algunos de los desafíos a los que se enfrenta la sociedad actual y el potencial que encierra frente a ellos la colaboración entre cooperativas y entre éstas y otras instituciones. Destaca la atención hacia determinados colectivos de personas (vg. mujeres, migrantes, personas con discapacidad), la transición digital, la transición ecológica o la protección social.

La fiscalidad de la cooperación entre cooperativas. Si bien no es fácil comparar el régimen fiscal de las cooperativas de distintos países, se identifican algunos conceptos y cuestiones universales y se analizan las relaciones entre los objetivos de las políticas fiscales y los principios cooperativos. Asimismo, en materia de cooperación entre cooperativas, se examina la fiscalidad de estos procesos de cooperación en España, que varía de forma significativa dependiendo de si los procesos de integración implican modificaciones estructurales o no. Éste es el caso de los acuerdos intercooperativos, cooperativas de segundo grado y grupos cooperativos, a los cuales se dedica especial atención.

Las relaciones laborales en las cooperativas. Se recogen algunas reflexiones dirigidas a enriquecer el régimen jurídico del trabajo asociado en las cooperativas de trabajo. El Derecho centra su atención mayormente en el trabajo asalariado, a continuación, en menor medida, en el régimen jurídico de los funcionarios, luego en los autónomos y en último lugar está el trabajo asociado en las cooperativas de trabajo. Hay una relación directa entre la importancia cuantitativa del tipo de empleo y su desarrollo. Pero ello no obsta para reclamar mayor atención y visibilidad hacia una modalidad de empleo cualitativamente especial.

La cooperación entre cooperativas y otras entidades. Por un lado, se analizan los entornos de colaboración entre asociaciones y cooperativas, partiendo de la premisa de que las asociaciones son un aliado natural de las cooperativas y que contribuyen y podrían contribuir mucho más a fortalecer el movimiento cooperativo. Por otro lado, se pone el foco sobre la posibilidad de extender el principio de cooperación entre cooperativas a otras entidades de la economía social, haciendo especial referencia a las sociedades laborales, habida cuenta de las debilidades constatadas en torno a la competitividad de las entidades de la economía social, especialmente debidas a los obstáculos ligados al tamaño del tejido empresarial español compuesto principalmente por pymes y micropymes.

La cooperación entre cooperativas en sectores específicos. Se estudia el fenómeno contradictorio que nos invade en algunos sectores como el agrícola de promoción de la integración cooperativa (económica), por un lado, y de disgregación o externalización de la actividad de las cooperativas hacia sociedades de capital, por otro, en un entorno marcado por la competitividad global y la supervivencia empresarial. A este respecto, se da fe de la situación en el sector agroalimentario en sendos trabajos referidos a dos ámbitos europeos como son los de Castilla y León y Polonia. Sin embargo, en otros sectores económicos como el energético, que también es estratégico, las circunstancias y el contexto son otros. Aquí prima la preocupación por la eliminación de las barreras legales y por la promoción de generar soluciones innovadoras para impulsar a las cooperativas, a través de la cooperación en todos los niveles, con el fin de fomentar el autoconsumo energético y las comunidades energéticas, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

La identidad cooperativa y la cooperación entre cooperativas. Son frecuentes los casos de cooperación vertical en que las decisiones tomadas por cooperativas de grado superior se imponen a las cooperativas singulares en cuestiones de su competencia interna que requerirían ser discutidas democráticamente entre los socios, lo que puede poner en riesgo la identidad cooperativa, pretendiendo adaptar la cooperativa al mercado. Se analiza si existe una limitación a esas decisiones considerando los principios cooperativos de democracia y autonomía e independencia o la posibilidad

de societarización y de crear la figura jurídica de grupo económico. A este respecto, se insiste en que los elementos de la identidad cooperativa inciden directamente en la determinación de las estructuras y normas de gobernanza adecuadas para la intercooperación cooperativa, por lo que adquieren especial importancia los controles democráticos de los socios, tanto en la cooperativa en que participan como en el control de la estructura de cooperación, así como las fórmulas de resolución de conflictos.

Las modalidades de integración y de intercooperación o colaboración entre cooperativas. Se estudian determinadas cuestiones relativas a los procesos de integración que implican modificaciones estructurales de las sociedades cooperativas, como es el caso de las fusiones. También se estudian otras fórmulas más flexibles de cooperación económica o política entre cooperativas, como la constitución de cooperativas de segundo grado o ulterior grado o grupos cooperativos, los acuerdos de *joint venture*, las cooperativas mixtas o la mutualidad indirecta, a través de sociedades mercantiles propiedad de la cooperativa o participadas por ella. Todas ellas revisten especial interés en los momentos actuales como reacción frente al aumento de la dimensión de las empresas con las que las cooperativas tienen que competir y como respuesta a la búsqueda de las ventajas que las relación entre producción y consumo pueden aportar. Sin embargo, no deben ignorarse los riesgos de vulneración de la legislación y de los principios cooperativos que pueden derivarse de la utilización abusiva de estos mecanismos.

Los objetivos de la Agenda 2030. Se analiza el propio concepto de cooperativa de la ACI, de vocación claramente internacionalista, y el sexto principio cooperativo de cooperación entre cooperativas, vigente desde 1966, poniendo el foco sobre su impacto, alcance y significado actual en el marco de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible. Estos objetivos definidos para reducir los efectos de una acción económica basada en el lucro y el crecimiento ilimitado y que se resumen en el principio básico de la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás", engarzan fácilmente con el sexto principio cooperativo, por lo que resta la gran tarea de la educación que corresponde al quinto principio.

La perspectiva de género. Se exploran los mecanismos de la normativa vigente que pueden ayudar a favorecer la intercooperación en condiciones de igualdad y no discriminación. A tal fin se analiza la normativa europea y el ordenamiento español estatal y autonómico y se señalan algunos elementos de relevancia a desarrollar para el estudio de la igualdad de género, desde el punto de vista del sexto principio cooperativo. Asimismo, se propone que los órganos especializados de las organizaciones representativas internacionales y nacionales sirvan de referencia a través de sus experiencias de intercooperación con perspectiva de género, tanto en la intercooperación horizontal de carácter económico, como en la vertical o representativa. Es aquí

donde se gestan las actividades de las asociaciones, federaciones y confederaciones y desde las cuales se puede favorecer la creación de redes informales de cooperación.

La regulación de la cooperación entre cooperativas en diversos contextos nacionales. Las muestras presentadas son muy heterogéneas. En el ámbito regional latinoamericano, en términos generales, se observa la prioridad por la integración política, representativa o social, frente a la integración económica. En numerosos casos se llega a identificar la integración cooperativa con la pertenencia a entidades representativas de grado superior, sin hacer prácticamente referencia a la integración económica, con la excepción de unos pocos países. Por ello se hace hincapié en la necesidad de que la legislación fomente la integración económica, brindándole un marco normativo adecuado. Como muestra del continente africano se analiza el caso de Etiopía, donde la mitad de la población se beneficia de servicios que prestan las cooperativas. Sin embargo, éstas se enfrentan a problemas económicos y sociales básicos, como la falta de recursos humanos especializados, gestores y profesionales, entre otros. Se estudian las posibilidades que ayuden a crear un marco político y jurídico favorable para el desarrollo del cooperativismo. Del continente asiático, se recoge el caso de la India que cuenta con normativa sobre cooperativas desde 1904. Aunque las leyes les confieren autonomía e independencia organizativa, carecen de autonomía operativa y esto, en la práctica, continúa erosionando el carácter autónomo de las cooperativas. La mayoría sirven como instrumento para implementar los planes y programas del gobierno. Son incapaces de ser entendidas como entidades dirigidas a los socios y de inculcar el hábito de la autoayuda y la ayuda mutua entre sus miembros, por lo que se plantean algunas cuestiones para el diálogo político.

La disolución y liquidación de cooperativas. Finalmente, se aborda una temática particular del ámbito de la legislación italiana como es el bloqueo de los activos de las cooperativas sociales en la fase de liquidación de la sociedad. En Italia, la norma de bloqueo de los activos es una característica fundamental de las empresas sociales para garantizar la realización de los fines sociales, pero en caso de liquidación puede funcionar de forma diferente poniendo en duda la consecución de dichos fines.

Con todo ello, puede afirmarse que el libro *IV International forum on cooperative law. Cooperation among cooperatives: a principle of the past or for the future?* representa una contribución significativa al desarrollo del Derecho cooperativo. La obra ofrece una visión actualizada y completa de los principales temas que conciernen al ámbito jurídico cooperativo, con una mirada especial hacia la cooperación entre cooperativas. Destaca su rigor académico, con trabajos que son el resultado de investigaciones rigurosas y profundas, realizadas por expertos en Derecho cooperativo de diversas partes del mundo. De rigurosa, actualidad, la obra aborda temas de gran relevancia en el contexto actual como la sostenibilidad, las plataformas digitales y la inclusión

de la perspectiva de género. Asimismo, cabe señalar su utilidad práctica, pues ofrece herramientas y reflexiones que pueden ser de gran utilidad para académicos, profesionales del sector, legisladores y cualquier persona interesada en el estudio y la promoción del cooperativismo.

En definitiva, el libro constituye una obra de gran interés para comprender los desafíos y oportunidades del Derecho cooperativo en el siglo XXI. Su contenido riguroso, actualizado y práctico lo convierte en una valiosa herramienta que contribuye al desarrollo y fortalecimiento del movimiento cooperativo a nivel global.

FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL: INSTRUMENTOS FISCALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ECONOMÍA SOCIAL, ALIADOS PARA UNA PROSPERIDAD INCLUSIVA

RAFAEL CHAVES ÁVILA, FELIPE PALAU RAMÍREZ, BELÉN CATALA ESTADA, CARLOS JAVIER CORRECHER MATO (COORDS.) (CIRIEC-ESPAÑA, VALENCIA, 2025) ISBN 978-84-128082-1-6. Nº de páginas: 908

Mª Soledad Fernández Sahagún
Profesora Ayudante Doctora (acreditada a PPL) de Derecho del Trabajo
Universidad de Valladolid.

La presente obra, coordinada por los profesores Rafael Chaves Ávila, de la Universitat de València; Felipe Palau Ramírez, de la Universitat Politècnica de València; la profesora Belén Catalá Estada y el profesor Carlos Javier Correcher Mato, ambos de la Universitat de València, es el resultado de las contribuciones presentadas en el *Congreso Nacional sobre fomento de la economía social. Instrumentos fiscales y de políticas públicas. La administración pública y la economía social: aliados para una prosperidad inclusiva*, celebrado los días 26 y 27 de septiembre de 2024 y organizado por el *CIRIEC-España*, el *Institut Universitari d'Investigació en Economia Social, Emprenedoria i Cooperativisme (IUDESCOOP)* de la Universitat de València y el *Centro de Gestión de Empresas (CEGEA)* de la Universitat Politécnica de València. El Congreso fue un foro de intercambio de conocimientos y experiencias por parte de investigadoras e investigadores, responsables de las administraciones públicas (local, autonómica y estatal) y representantes del sector y de la economía social de diversas Comunidades Autónomas, de España y de otros países europeos e iberoamericanos y tenía como finalidad poner de relieve la necesidad de que las políticas públicas de fomento de la economía social consigan una prosperidad inclusiva como objetivo de interés general, propósito reflejado en esta extensa y rigurosa obra colectiva.

El trabajo que se procede a recensionar recoge, en sus más de 900 páginas, 48 contribuciones elaboradas por más de 60 personas expertas en la que se muestran los resultados de diversos estudios que persiguen como objetivo, entre otros, el desarrollo de políticas más efectivas para el fomento de la economía social con base en la evidencia científica. La elaboración de este trabajo pivota, como se recoge en la introducción de esta obra, "*sobre la perspectiva que reconoce y destaca, por un lado, la existencia de una economía plural basada en la existencia de diversos sectores institucionales, que cooperan entre sí para afrontar los grandes retos de nuestro tiempo, y, por otro lado, las políticas de fomento de la economía social, entre ellas, la fiscalidad*". Trabajos de esta envergadura y profundidad son necesarios, no solo por el interés político, económico y social en esta materia, sino por la interdisciplinariedad y transversalidad de los estudios que en este trabajo se recogen y que atiende, como no puede ser de otra manera, a la realidad compleja en la que nos encontramos. La creciente desigualdad, la crisis climática o los conflictos armados son algunos de los retos que necesitan replantearse en España, Europa y en el mundo entero para obtener respuestas eficaces. Las políticas de fomento de la economía social se sitúan en el centro de los cambios políticos necesarios para una renovación y un nuevo equilibrio de las funciones sistemáticas desempeñadas por los gobiernos y la economía social para afrontar esos retos. Se necesitan propuestas innovadoras y los trabajos que contribuyen a enriquecer la obra no solo estudian y analizan el estado de las políticas públicas y los instrumentos fiscales para el fomento de la economía social, sino que establecen propuestas innovadoras y de futuro sobre el rumbo de los cambios en España, que es considerado un referente del despliegue de estas políticas desde una perspectiva internacional.

Para abordar este trabajo, desde el punto de vista de los contenidos, y tras una breve introducción, se ha estructurado en tres partes bien diferenciadas precedidas de un primer trabajo, obra del profesor Chaves Ávila, en el que se realiza un balance de una década de despliegue de las políticas de economía social de segunda generación.

La primera parte, titulada *Políticas públicas de fomento de la economía social en España*, se divide a su vez en tres apartados que se ocupan en primer lugar, de la perspectiva de los actores de la economía social; en segundo lugar, de las políticas territoriales de las economías; y por último, de los instrumentos jurídico y fiscales de fomento de la economía social. En el primer apartado, de esta primera parte, se encuentran cuatro contribuciones realizadas por diferentes actores de la economía social en España en las que se analizan la Estrategia y el Plan de Acción europeos para la economía social desde la perspectiva española; las políticas de impulso del Gobierno de España y la Estrategia Española de la Economía Social; los instrumentos fiscales y de políticas públicas; y la administración pública y la economía social como aliados para una prosperidad inclusiva. Los autores de esta primera parte son Juan Antonio Pedreño Frutos

(Presidente CEPES y SEE), Aicha Belassir Khayati (Dirección General de Economía Social y Responsabilidad Social de las Empresas), Luis Vañó Gisbert (Presidente PTS CV y CERMI CV) y Emilio Sampedro Baixauli (Presidente Concoval).

El segundo de los apartados de esta primera parte recoge ocho trabajos sobre las políticas territoriales de fomento de la economía social en el territorio español, concretamente sobre el Plan Fent Cooperatives y la política valenciana de promoción de las cooperativas, por Belén Català Estada, Teresa Savall Morera y Nardi Alba; la Segunda Estrategia gallega de Economía Social y Horizonte 2027, por Maite Cancelo Márquez y María Bastida Domínguez ; la política pública municipal de impulso de la Economía Social y Solidaria, Barcelona 2015-2024, los planes de impulso (PIESS), por Xavier Rubio Cano; el Plan estratégico de la Economía Social y solidaria de la isla de Tenerife 2023-2026, por Cándido Román-Cervantes; las políticas públicas de fomento de la economía social en Castilla-La Mancha, por Inmaculada Carrasco Monteagudo; las políticas públicas para impulsar el cooperativismo transformador en Catalunya: ateneos cooperativos, por Alba Rojas Pérez; el cooperativismo agroalimentario ante el escenario de las políticas innovadoras, por Ana Mª Cano Arribas y Regina Campos Ortega; las políticas de fomento de la economía social andaluza, por Adoración Mozas Moral, Enrique Bernal Jurado y Raquel Puentes-Poyatos. Trabajos todos ellos obra de investigadores e investigadores de diversas universidades españolas, así como expertos en la materia.

El tercer y último apartado de esta primera parte se divide en diez trabajos que estudian los diferentes instrumentos jurídicos y fiscales de fomento de la economía social. En este apartado investigadores e investigadoras de diversas universidades españolas estudian la legislación como instrumento de fomento del cooperativismo y de la economía social, por Francisco Vicent Chuliá; la innovación y sostenibilidad en las políticas públicas en la colaboración público-privada en la economía social, por María José Vañó Vañó; la situación actual y perspectivas de futuro en las cooperativas de crédito, por Juan Calvo Vérgez; el impulso tributario a las entidades de la economía social en el ámbito interno e internacional, por María Amparo Grau Ruiz; las claves prácticas del régimen tributario de las cooperativas, por Javier Martín Fernández; algunas reflexiones sobre el régimen fiscal de las cooperativas agroalimentarias, por Marina Aguilar Rubio; la discriminación fiscal de las cooperativas en relación a las pequeñas y medianas empresas en el ámbito estatal, por María del Mar Marín Sánchez; la política fiscal de promoción de empleo a través de entidades de economía social, por María del Carmen Pastor del Pino; el régimen del IVA en el nuevo artículo 17.2 de la Ley 49/2002 sobre las donaciones con retorno, por Alejandro Blázquez Lidoy; y el mecenazgo mediante la cesión temporal del uso de bienes o derechos, por Isidoro Martín Dégano.

La segunda parte de esta amplia obra colectiva se ocupa de los desarrollos en políticas públicas de fomento de la economía social, para lo que divide la misma en dos secciones diferenciadas por el contenido: las políticas públicas y la fiscalidad. Los diez primeros trabajos obra de investigadores e investigadores de universidades españolas y portuguesas, así como personas expertas en la materia, estudian las políticas de fomento de la economía social cuestionado la necesidad de las *benefit corporations* en la economía social, por Maria Elisabete Gomes Ramos; las políticas municipales de promoción de la economía social en Castelló de La Plana, con algunas consideraciones sobre la evaluación de su impacto, por Raül Beltran Benages; las políticas públicas de fomento de la economía social en la comunidad autónoma de Canarias, por Olga González-Morales y Cándido Román Cervantes; las EBA, como ejemplo de colaboración público-privada en la sanidad catalana, por Josep Lluís Lafarga i Traver, Antoni Iruela López y Joan Segarra i Ferran; la contratación reservada como instrumento para el impulso de los objetivos sociales de las entidades de la economía social en Galicia *ateneos cooperativos*,, por Maite Cancelo, Rosario Díaz-Vázquez, Pilar Expósito-Díaz y Emilia Vázquez-Rozas; un análisis comparado de las políticas activas de empleo con el reconocimiento del impacto social y medioambiental a través de la propuesta de regulación de empresas sociales en España, por Sergio Canalda; el impulso a la economía Social a través de la alianza estratégica entre entidades de economía social y empresas tradicionales en el marco del programa de la Unión Europea*, Buy Social: B2B Market*, por Gabriel Vela Micoulaud; la evaluación de los indicadores del Registro de entidades socialmente responsables como instrumento de política pública para el fomento de la sostenibilidad en las empresas, con un enfoque de interpretación para Cooperativas y Sociedades Laborales, por Teresa Garcia Muñoz; la financiación de las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso en el marco de la colaboración público-privada, a través de una propuesta práctica en la Comunidad Autónoma del País Vasco, por Santiago Merino Hernández; y la ceguera de género en los Fondos '*Next Generation EU'*, por María Bastida, Miguel Á. Vázquez Taín, María Luisa del Río Araújo y Alberto Vaquero García.

La segunda parte, se completa con dos aportaciones de investigadores e investigadoras de una universidad mexicana y otra española, en las que se aborda la fiscalidad a través del estudio de instrumentos fiscales y políticas públicas para la inclusión financiera en México, por Graciela Lara Gómez y Jesús Hurtado Maldonado; y la tributación de las cooperativas en territorio foral tras la Ley 11/2019, de Cooperativas de Euskadi, por Irune Suberbiola Garbizu.

La tercera parte de esta obra colectiva está compuesta por catorce trabajos, autoría de investigadores e investigadoras de varias universidades españolas, sobre las contribuciones de la economía social a la prosperidad inclusiva. En estos trabajos se

estudian los ecosistemas de economía social y solidaria en el País Vasco, con especial atención a dinámicas del entorno de Olatukoop, por Alejandro Mencías Vega; el impacto de la inmigración sobre la Renta Per Cápita en España y el papel de la economía social en 2002-2023, por Rubén J. Cuñat Giménez y Marta Cuñat Roldán; el proceso de escalado de las empresas sociales con un enfoque bibliométrico, por Inmaculada Carrasco, Marcos Carchano, Belén Català y Carmen Mallol; el emprendimiento rural a través de la empresa social, por Mª José Vañó Vañó y Yarly-Daniella Audivet Mendoza; la contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una revisión de los marcos de información y el estudio de caso de una cooperativa de crédito española, por Fernando Polo-Garrido, Helena María Bollas Araya y Arancha Muñoz Usabiaga; las dificultades en la caracterización socio-económica de las explotaciones agrarias con forma de cooperativa en España, por Gabriel García Martínez, Guadalupe Orea Vega y Enrique Silvestre Esteve y el cooperativismo agroalimentario y su compromiso frente al reto demográfico, en concreto el caso de las bodegas cooperativas valencianas, por Gabriel García Martínez, Guadalupe Orea Vega y Enrique Silvestre Esteve. Continua esta tercera parte con el estudio del marco legal de las fundaciones bancarias en el ámbito de la economía social, por Antonio José Macías Ruano; las sociedades cooperativas y sociedades laborales como potenciales empresas emergentes, por Paloma Bel Durán, Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas y Sonia Martín López; el crecimiento en red como estrategia de escalamiento de las organizaciones de la economía social y solidaria, concretamente el caso de Agintzari S. Coop., por Enekoitz Etxezarreta Etxarri, Ricard Mendieta y Pablo Arrillaga; las familias y las empresas de economía social como forma de hacer frente a la despoblación del medio rural, concretamente el medio rural abulense, por Concepción Albarrán Fernández y Francisco Salinas Ramos; el papel de la economía social en la despoblación del entorno rural en Euskadi, por Irune Suberbiola Garbizu; las empresas de inserción en España y algunas reflexiones a la vista del caso portugués, por Ana Montiel Vargas; y, para finalizar, una comparación del régimen jurídico de las cooperativas de solidaridad social portuguesas y las cooperativas sociales españolas, por Daniel Hernández Cáceres.

Al final de las contribuciones, el lector encontrará una relación de bibliografía que enriquece el trabajo. La obra que ahora se recensiona es de gran interés, y puede servir de apoyo y guía para estudios posteriores que desarrollen la materia, ya que, como se recoge al final de la misma a modo de conclusión por parte de sus coordinadores, se establecen propuestas innovadoras y se elaboran prospectivas sobre la dirección de los cambios en las políticas de fomento de la economía social en España.

LOS FONDOS SOCIALES OBLIGATORIOS DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS (UN ANÁLISIS CRÍTICO DE SU REGULACIÓN LEGAL)

ENRIQUE GADEA SOLER (MADRID, DYKINSON, 2025)
ISBN: 978-84-1070-968-3. Nº de páginas: 118

Amalia Rodríguez González
Universidad de Valladolid

La monografía que con el título: "Los fondos sociales obligatorios de las sociedades cooperativas (Un análisis crítico de su regulación legal)" presenta el profesor Enrique Gadea Soler, catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Deusto publicada en la prestigiosa editorial Dykinson, aborda con rigor una materia de interés y de importancia para las cooperativas. Desde el punto de vista sistemático el trabajo está dividido en cuatro apartados, completados por las conclusiones que son también propuestas, y la bibliografía.

El apartado segundo tras la introducción analiza la referencia a las reservas de las sociedades cooperativas en los principios cooperativos, destacando el tercer principio cooperativo: participación económica de los socios, como el que permite albergar aquéllas al disponerse que los socios asignan los excedentes para todos o algunos de los siguientes fines: el desarrollo de su cooperativa, posiblemente mediante el establecimiento de reservas, parte de las cuales por lo menos serían indivisibles. En igual sentido el autor menciona el quinto principio en relación con la educación, formación e información a personas socias y a representantes elegidos, personas directivas y empleadas para que puedan contribuir al desarrollo de las cooperativas. Finalmente, también el sexto referido a la cooperación entre cooperativas.

El autor analiza así en primer lugar, el concepto y las funciones del fondo de reserva obligatorio como reserva equivalente a la reserva legal en las sociedades de capital, y definido como una cifra de retención de una parte del patrimonio neto, adscrita o afecta principalmente al riesgo general de explotación de la empresa.

Entre las funciones de esta reserva el autor hace referencia, a la de robustecer la solvencia patrimonial de la cooperativa y a la compensación de pérdidas. También

mencionadas en algunas otras leyes autonómicas, a la de actualización del capital que se restituye a las personas socias en los casos de baja, fusión o liquidación de la cooperativa, a favorecer el acceso de las terceras personas a la condición de socio o socia, el acceso de las personas socias a otras cooperativas, o finalmente poder destinarse a favorecer el acceso de las personas trabajadoras a la condición de socio o socia.

El profesor Gadea estudia las dotaciones y la referencia a la contabilización separada y a los distintos porcentajes de dotación en atención al sistema de contabilización y a la irrepartibilidad y sus excepciones, así como a irrepartibilidad parcial del fondo de reserva obligatorio.

En lo relativo a la vinculación, el autor subraya su no vinculación a inversiones concretas y por lo tanto a la consideración de que será utilizada libremente por las personas administradoras de la cooperativa en lo que constituye el tráfico normal de la entidad para la adquisición de bienes, o para que puedan ser prestados servicios considerados necesarios para la actividad empresarial. Finalmente, y en relación con este fondo de reserva obligatorio el profesor Gadea analiza su tratamiento en la adjudicación y reparto del haber social en caso de liquidación y su destino al pago de las deudas sociales.

El cuarto de los puntos lo dedica el autor al fondo de educación y promoción destacando su concepto y sus finalidades incorporando al estudio tanto la normativa estatal como la autonómica, y subrayando la importancia de la formación y educación sobre cooperativismo o las relaciones intercooperativas o la promoción en la sociedad como funciones destacadas. En relación con este fondo es estudiada también la dotación de este fondo y las formas de canalización de los importes del mismo, así como el momento de su materialización o su carácter inembargable e irrepartible, incluso en los casos de liquidación y el control del destino de sus fondos.

En sus conclusiones, junto con necesarias reflexiones sobre estos fondos así como propuestas de mejora en la norma, el profesor Gadea destaca la recomendación de que en todas las leyes se regule un mecanismo de control del destino de los fondos, que permita reflejar con detalle, las cantidades que con cargo al mismo se hayan destinado a sus fines, con indicación de la labor desarrollada y con mención a las sociedades o entidades a las que se remitieron para el cumplimiento de dichos fines, y todo ello para mejorar, entre otras, la transparencia.

La monografía del profesor Gadea finaliza con una completa y actualizada relación de bibliografía. Nos encontramos con un trabajo de interés por la materia tratada, riguroso en los contenidos, redactado con claridad que nos aporta información valiosa sobre una materia importante que pretende actualizar el sector para su mejora y progreso, pero manteniendo la esencia cooperativa reflejada en sus principios y valores.

COOPERATIVAS DE VIVIENDAS EN ESPAÑA. PARTICULAR REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

SANTIAGO MERINO HERNÁNDEZ (TIRANT LO BLANCH, VALENCIA, 2025) ISBN: 978-84-1095-861-6 – ISBN: 9788410958623 (eBook). Nº de páginas: 691

Carlos Martín Ginto Monzón
Abogado
Miembro titular del Tribunal de Arbitraje Cooperativo de Euskadi (BITARTU)

Santiago Merino Hernández, Licenciado en Derecho y Doctor por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, jurista que viene desarrollando su trayectoria profesional fundamentalmente en el ámbito de las cooperativas, ha publicado el libro titulado "Cooperativas de viviendas en España (Particular referencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco)", el cual es el resultado de unos conocimientos, experiencia práctica y vocación de su autor por el cooperativismo.

La obra es un extracto, orientado hacia su faceta más práctica, de la tesis doctoral presentada por su autor en la citada Universidad y está dirigido tanto a quienes por un interés académico o científico pretendan introducirse en los aspectos más técnicos de las entidades que constituyen el objeto de su estudio como a quienes por ocuparse de las mismas en su actividad empresarial o profesional necesiten contar con un referente que les sirva de guía para conducirse adecuadamente, en el día a día, en el desempeño de sus gestiones y tareas.

La monografía analiza la evolución de las cooperativas de viviendas en el contexto del cooperativismo en general, abarcando desde sus orígenes hasta la actualidad y trata tanto de sus fundamentos teóricos, filosóficos, valores y principios inspiradores como el detalle de las cuestiones prácticas relacionadas con su organización y funcionamiento.

Constituye un estudio omnicomprensivo de estas entidades al ocuparse tanto de sus aspectos jurídicos como de los económicos, fiscales, contables y financieros, lo que permite a su autor realizar diagnósticos de las problemáticas concretas que en ellas se plantean y aportar propuestas de solución para las mismas.

Destaca como aspecto importante de la obra la ubicación y el protagonismo que a dichas entidades se les da dentro del derecho a la vivienda y, por extensión, del derecho a la ciudad, configurado por un ordenamiento urbanístico en cuya definición las políticas públicas resultan esenciales y en relación con las cuales el autor apuesta decididamente por las cooperativas de viviendas – en particular por las de régimen de cesión de uso – como instrumento para hacer efectivo dicho derecho fundamental en colaboración con las Administraciones públicas. Esta apuesta estaría justificada por los valores éticos en los que se apoyan las cooperativas (ayuda mutua, responsabilidad, democracia, libertad, igualdad, equidad y solidaridad), los cuales les legitimarían como entidades privadas para colaborar con los entes públicos a la hora de hacer frente a la especulación y poder así hacer efectivo, para todos los ciudadanos, el derecho a disponer de un vivienda digna y adecuada.

El autor analiza el régimen jurídico de las cooperativas de viviendas en España dentro del marco competencial fijado por la Constitución de 1978, haciendo hincapié en el mandato que la misma dirige a los poderes públicos de fomentar las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada.

El análisis de dicho régimen jurídico se realiza partiendo de la evolución histórica del marco normativo, poniendo de manifiesto que la normativa actual que regula las cooperativas de viviendas en España es consecuencia de toda una larga evolución. Destaca el autor que en dicha evolución se ha ido produciendo un ensanchamiento del objeto social de estas entidades, caracterizándose hoy en día por su diversificación, al no estar constituido únicamente por la procura de vivienda a los socios sino también de edificaciones y/o instalaciones o servicios complementarios de las viviendas y/o locales, pudiendo asimismo tener por objeto la administración o conservación de los elementos inmobiliarios o su rehabilitación.

En esa misma evolución, se ha constatado también el paso de una concepción de estas entidades como cooperativas de consumo a considerarlas como una clase diferenciada, con sustantividad propia, lo que tiene sus consecuencias en cuanto al *status* o posición jurídica del socio.

Una vez llegado al momento actual, se exponen tanto la Ley General, de ámbito estatal, como las diferentes leyes autonómicas que se ocupan de esta materia y se destaca el gran abanico de posibilidades que existe dentro del cooperativismo de vivienda más allá de las mayoritarias, dedicadas a la promoción de viviendas y/locales, planteándose por el autor una propuesta de clasificación en torno a dos modelos básicos: "cooperativas de viviendas" y "otros modelos afines".

Se analizan igualmente cuestiones concretas de estas entidades, como son su financiación, los aspectos contables, las garantías respecto a las cantidades entregadas a cuenta de adjudicación de vivienda, el alcance de la responsabilidad por deudas y

su diferenciación de la responsabilidad por pérdidas, la embargabilidad o no de las aportaciones de las personas socias y las consecuencias derivadas de la baja de éstas.

La obra pone en valor las diferentes posibilidades que el cooperativismo ofrece a los socios a la hora de que puedan acceder a una vivienda, más allá de la clásica adjudicación de la propiedad de la misma a aquellos.

En lo que respecta al modelo clásico (promoción de la edificación en régimen cooperativo para posterior adjudicación de las viviendas a los socios), se destacan sus bondades frente al modelo del promotor-empresario que, con el fin de obtener un beneficio, construye para vender a un tercero-comprador, mencionándose especialmente las ventajas económicas que aporta el cooperativismo por la ausencia en él de ánimo de lucro, ya que lo que se busca es la adjudicación a precio de coste, evitando intermediarios. Junto a esa dimensión económica, se subraya el aspecto social de estas entidades derivado de su organización democrática y solidaria.

Por otro lado, y frente a sus ventajas, se destacan también las dificultades y debates que este modelo clásico plantea, como por ejemplo: el habitual desconocimiento que las personas socias tienen del hecho cooperativo y de su posición jurídica en el proyecto, la posición de la sociedad gestora, como asistente técnico de los cooperativistas, y la atribución o no de la condición de promotor a la cooperativa o incluso a la Gestora (como promotor de hecho), a los efectos de la aplicación a la misma de las prescripciones y consiguientes responsabilidades establecidas en la Ley de Ordenación de la Edificación.

Tras exponer el citado modelo clásico el libro pasa a ocuparse de otros modelos de cooperativismo de viviendas como son el que tiene por objeto la administración de elementos comunes, el cooperativismo de arrendatarios y la cesión de uso de las viviendas y/o locales, siendo el estudio de este último un aspecto fundamental de la obra.

El autor nos introduce en el cooperativismo de viviendas en régimen de cesión de uso a partir de su diferenciación conceptual con la figura del *cohousing*, de reciente aparición, la cual se configura como un modelo de convivencia, entre personas afines (comunidad intencional), que fomenta la socialización y la cooperación de sus miembros, poniendo a las personas en el centro, siendo la comunidad y la convivencia la base del apoyo mutuo, la solidaridad y los cuidados. No se trata, por tanto, de una herramienta específicamente asociada al acceso a la vivienda, sino que va más allá, desbordando el hecho residencial.

Hecha esa diferenciación, el libro realiza un análisis minucioso del régimen de cesión de uso, exponiendo los aspectos y elementos característicos del mismo, sus ventajas y dificultades, la realidad del sector en España y las cuestiones jurídicas que plantea (naturaleza jurídica del contrato de cesión de uso, contenido de los estatutos,

titularidad, disposición y transmisión del derecho de uso). En estas cooperativas, son ellas las titulares del conjunto residencial para a continuación ceder el uso de las viviendas a sus personas socias, siendo su carácter no especulativo elemento fundamental para su delimitación conceptual. Para el autor, este último dato sería precisamente el que justificaría las políticas de fomento de este tipo de cooperativas por parte de las Administraciones Públicas.

La obra aborda asimismo los instrumentos económico-financieros de estas cooperativas (aportaciones iniciales de las personas socias, el crédito promotor y el canon o cuota periódica de uso), así como algunas cuestiones fiscales relativas al modelo, y hace un repaso de las novedades introducidas por las normas autonómicas tanto respecto a las cooperativas en régimen de cesión de uso como, en general, a los nuevos modelos que se están abriendo paso en España.

Una vez expuesto el panorama general, y en correspondencia con el enunciado de su título, el libro se ocupa en particular del cooperativismo de vivienda en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

En este contexto geográfico, el autor analiza el cooperativismo de vivienda dentro del marco del cooperativismo en general, como fenómeno de organización entre iguales, incardinado en el hecho colectivo de la sociedad vasca y con una larga tradición e importancia económica y social, hasta el punto de constituir un referente mundial.

Se exponen en el libro las etapas del cooperativismo de vivienda y su realidad actual (caracterizada por la apuesta a favor del mismo por parte de las entidades financieras y el apoyo de los poderes públicos), examinándose su régimen jurídico contenido en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de cooperativas de Euskadi (LCE), que con una novedosa regulación busca en definitiva asegurar que las decisiones básicas de la construcción y gestión se adopten democráticamente por las propias personas cooperativistas desde su constitución y, en última instancia, hacer efectivos los principios del hecho cooperativo.

Se aborda asimismo el régimen de cesión de uso en la normativa vasca, recogido tanto en la Ley 3/2015 de vivienda como en la citada LCE, echando en falta a este respecto el autor una deseable clasificación y diferenciación a nivel regulatorio, mediante secciones separadas, entre las cooperativas de promoción de viviendas y las de régimen de cesión de uso, así como un desarrollo reglamentario.

Se expone también la normativa de aplicación a las sociedades cooperativas de protección pública y las especificidades del régimen fiscal de las cooperativas de viviendas.

A continuación, se afronta la cuestión de la política pública de la CAPV en materia de vivienda, considerada un bien de primera necesidad, un derecho social que

debe ser atendido de forma inalienable e inseparable con otros derechos sociales, trascendiendo la noción de simple bien objeto del tráfico mercantil. Dicha política se ha materializado en Planes Directores y normas de desarrollo donde se contemplan no solo a las cooperativas sino a "otras formas asociativas", como el *cohousing* o viviendas colaborativas, fomentándolas como herramientas para la consecución del acceso a la vivienda a través del modelo del régimen de cesión de uso. En relación con esta cuestión, el autor pone de manifiesto la necesidad de acometer la tarea de regular con claridad la figura de la vivienda colaborativa, como premisa de cara a poder proceder adecuadamente a su desarrollo.

Dentro de las posibilidades del cooperativismo de vivienda en régimen de cesión de uso en la política pública de vivienda de la CAPV, se hace hincapié en la potencialidad de las viviendas colaborativas o cooperativas integrales cohesionadas en base a unos intereses u objetivos comunes que trasvasan el umbral de lo meramente residencial, alcanzando a la salud, el bienestar, los cuidados de calidad, la reactivación económica y social, el consumo y la educación responsables y la sostenibilidad. En este sentido, se formula una propuesta de modelo a implementar.

Concluye el autor la obra, exponiendo las ventajas que tendría un nuevo modelo para la vivienda protegida en la CAPV, basado en la fórmula del régimen de cesión de uso: disfrute de la vivienda con la misma autonomía que en la propiedad privada pero sin las cargas económico-financieras de ésta, ausencia de especulación, gestión democrática por parte de las personas socias que la componen, libertad a la hora de causar baja en la cooperativa, fiscalidad favorable, y liberación de la Administración pública tanto en lo relativo al hecho promocional como en cuanto a la gestión del parque de viviendas. Este modelo se propone a los efectos tanto de garantizar el acceso a la vivienda como factor de construcción social.

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA

ENERO - JUNIO 2025

Antonio José Macías Ruano - Daniel Hernández Cáceres
Derecho cooperativo, sociedades agrarias de transformación y otras entidades de economía social

María José Puyalto Franco - Anna García Companys
Cooperativas de crédito y mutuas de seguros

Fernando Hernández Guijarro
Aspectos financieros y tributarios

Eduardo E. Taléns Visconti
Derecho del trabajo

DERECHO COOPERATIVO, SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN Y OTRAS ENTIDADES DE ECONOMÍA SOCIAL

Antonio José Macías Ruano (Coord.)
Profesor titular de Derecho Mercantil
Universidad de Almería

Daniel Hernández Cáceres (Coord.)
Profesor de Derecho Mercantil
Universidad de Almería

En el marco temporal del análisis jurisprudencial del presente número de la Revista, fuera del marco de las sociedades cooperativas, no hay en el Tribunal Supremo resoluciones que analicen cuestiones sustantivas en torno al resto de entidades de la economía social. Y las que afectan a cooperativas, se centran, básicamente, en las de viviendas, en cuestiones de crédito y cláusulas suelo, y la aplicación de la hoy derogada Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre percibo de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas. Por tal motivo, y por su relevancia jurídica, analizamos en torno a las sociedades agrarias de transformación las siguientes sentencias:

Sentencia de la Audiencia Provincial de Ávila, de fecha 7 de enero de 2025, número 2/2025. En el procedimiento origen de la sentencia, la cuestión sustantiva de fondo era el alcance de la representación de los administradores de hecho, además de una cuestión sobre el derecho de información y sustantividad para impugnación de acuerdos.

En cuanto a la segunda cuestión, las consideraciones de la Audiencia Provincial no tienen un especial alcance, dado que pone en valor el momento e instrumento de la impugnación de acuerdos cuando, a criterio del solicitante de la información, esta no es la adecuada. El tiempo y forma de la impugnación del acuerdo sobre el que versara la ausencia de información, se debió ejercitar en momento procesal oportuno.

La cuestión más relevante, a nuestro criterio, es el alcance de la asunción de las funciones de gestión y administración cuando, de hecho, no son ejercidas por quien le correspondería, sino por persona cuyo comportamiento frente a terceros tiene la apariencia jurídica que transmite la creencia racional de estar contratando con un

verdadero apoderado. La consecuencia que origina esta apariencia es la vinculación entre la empresa hacia el tercero.

En el caso concreto se trata de una SAT con tres socios, por lo que, conforme al artículo 10.2 RD 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación, y tener la sociedad un número de socios inferior a diez, será la Asamblea general quien asumirá, como propias, las funciones que competen a la Junta Rectora, por lo que tales competencias correspondían a este órgano, con la distribución estatutaria de funciones para el Secretario, que no las ejercía, y un nombrado administrador que, en realidad, tampoco las desempeñaba.

La visión de la Audiencia Provincial sobre la consideración de que quienes, pese a que no tienen asignada estatutariamente la función de administración, si la ejercen no de forma puntual o de manera accesoria, sino de forma general, ordinaria y esencial, han de ser considerados en el tráfico jurídico y económico como sus administradores, se fundamenta en la doctrina del Tribunal Supremo del administrador societario de hecho o factor mercantil notorio, recogiendo, entre otras, la sentencia la STS de 27 de noviembre de 2012 sobre la apariencia generada al tercero cuando este "haya fundado su creencia de buena fe no en meros indicios sino en la consistencia de una situación objetiva, de tal significación o fuerza reveladora que el haberla tomado como expresión de la realidad no puede imputársele como negligencia descalificadora".

Esta visión del administrador de hecho o factor notorio supone, en las sociedades agrarias de transformación, que el ejercicio de forma continuada en el tiempo de una función de representación y administración social, aunque no correspondiera a quien legal o estatutariamente la tenga atribuida, si en el seno de la sociedad no es cuestionado, vinculará a esta.

Otra sentencia de especial relevancia en torno a las sociedades agrarias de transformación es la de la Audiencia Provincial de Murcia, con sede en Cartagena, de fecha 4 de febrero de 2025, número 38/2025.

En esta resolución judicial se pone el énfasis en el alcance de la lesión del interés social para justificar la impugnación de un acuerdo asambleario. Se trata de un acuerdo de la Asamblea por el que se aprueba avalar a uno de los integrantes de la SAT en garantía de cumplimiento de una obligación entre este y un tercero. Señalando el artículo 7 del Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se regula el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación, el derecho de los socios a impugnar los acuerdos sociales que sean lesivos para los intereses de esta en beneficio de algún socio, a imagen de lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley de Sociedades de Capital, y aplicando doctrina del Tribunal Supremo como la recogida en su sentencia de 15 de febrero de 2018, hay que entender que la lesión del interés social se produce

también cuando el acuerdo, aun no causando daño al patrimonio social, se impone de manera abusiva por la mayoría, lo que ocurre cuando, sin responder a una especial necesidad razonable de la sociedad, se adopta el acuerdo por la mayoría en interés propio y en detrimento injustificado de los demás socios.

La adopción del acuerdo solo beneficia a uno de los integrantes de la SAT, vincula el patrimonio de ésta a una relación extraña con la misma, y en nada se beneficia al resto de socios sino, más al contrario, quedan expuestos al riesgo de tener que hacer frente al pago de la obligación contraída por uno de los co-socios en la SAT con un tercero. En el ámbito de las sociedades agrarias de transformación, se identifica, pues, lesión no solo con perjuicio económico efectivo, sino con el riesgo que se asume.

En materia de Registro de Contratos Alimentarios, la STS de 22 de mayo de 2024 (Contencioso-Administrativo) (ECLI:ES:TS:2024:2790), desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación Interprofesional Española de Carne Avícola (AVIANZA) contra los artículos 4.1º.c); 4.2º y 5.2º del Real Decreto 1028/2022, de 20 de diciembre, por el que se Desarrolla el Registro de Contratos Alimentarios, que se confirman por estar ajustado al ordenamiento jurídico.

La pretensión de la demandante se centra en que la disposición general impugnada, concretamente los artículos citados, vulneran normas de superior rango, en concreto, la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria (en adelante LMFCA).

Por lo que respecta a la nulidad del artículo 4.1º.c) del RD, dicho precepto dispone que serán sujetos obligados a inscribir los contratos alimentarios y sus modificaciones, anexos e información complementaria los operadores de la cadena alimentaria cuando cumplan los siguientes requisitos: el integrador, cuando el contrato alimentario sea un contrato de integración de acuerdo con lo establecido en la letra g) del artículo 5 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto. Sobre la cuestionada legalidad del precepto, el TS determina que, el contrato integrado, como contrato alimentario que es, requiere un productor primario, y este solo es aquel "cuya actividad la ejerce en la producción", solo el integrado puede tener esa condición, porque es el que "completa la producción" con los productos necesario para ello que le facilita el integrador. Y en la medida que es el integrador el que, en todo caso, recibe la producción (se hace cargo de ella), es evidente que, en primer lugar, el contrato integrado debe acceder al Registro de Contratos Alimentarios (en adelante, RCA) y que la obligación de la inscripción ha de recaer sobre el integrador.

Otro precepto impugnado es el 4.2 que establece que no estarán obligados a registrar los contratos alimentarios que se formalicen entre una entidad asociativa y sus socios en virtud del segundo párrafo del artículo 8.1 de la Ley 12/2013, de 2 de

agosto. A este respecto, el Alto Tribunal manifiesta que no hay vicio alguno de nulidad en este artículo del RD al excluir a estas entregas de las entidades asociativas del acceso al Registro, acceso que se impone, como ya se ha dicho, en el artículo 11.bis de la LMFCA, el cual no se exceptúa de exclusión a dichas entidades prevista en el artículo 2.2 de la Ley.

Por último, y sobre la nulidad del artículo 5.2 el RD, el reglamento dispone que cuando el contrato alimentario sea de integración, también será obligatorio su inscripción. Esta cuestión es validada por el TS por cuanto los contratos de integración son contratos alimentarios, esto es, una de las modalidades que pueden tener, por lo que resulta indudable que en esa condición deben acceder al RCA.

COOPERATIVAS DE CRÉDITO Y MUTUAS DE SEGUROS

María José Puyalto Franco (Coord.)
Profesora Agregada de Derecho Mercantil
Universitat de Lleida

Anna García Companys (Coord.)
Profesora Lectora de Derecho Mercantil
Universitat de Lleida

La Sentencia del Tribunal Supremo (Civil) de 4 de marzo de 2024 (n.º 312/2024), ECLI: ES:TS:2024:1133, resuelve un recurso de casación interpuesto por Caja Rural de Navarra Sociedad Cooperativa de Crédito contra la declaración de nulidad de la cláusula suelo en un contrato de préstamo hipotecario.

La controversia gira en torno a la validez de la novación del préstamo hipotecario que incluía la supresión de la cláusula suelo, formalizada mediante documento privado fechado el 14 de agosto de 2015, y la cláusula de renuncia de acciones contenida en dicho acuerdo.

Para la resolución, la Sala aplica la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo relativa a la transparencia y abusividad de las cláusulas predispuestas, especialmente las sentencias 580 y 581/2020, de 5 de noviembre, (ECLI:ES:TS:2020:3549 y ECLI:ES:TS:2020:3593) que siguen la doctrina de Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) contenida en la sentencia del TJUE de 9 de julio de 2020 (ECLI:EU:C:2020:536) y reiterada en el auto del TJUE de 3 de marzo de 2021 (ECLI:EU:C:2021:158).

En el caso planteado, el Tribunal considera válida la novación de la cláusula suelo, puesto que supera el control de transparencia exigido para que un consumidor medio, normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz, pueda comprender las consecuencias jurídicas y económicas determinantes que se derivan de la novación.

Sin embargo, la cláusula de renuncia al ejercicio de acciones resulta nula por falta de transparencia, pues no se acreditó que al consumidor se le facilitara información suficiente sobre las consecuencias jurídicas y económicas de dicha renuncia, necesa-

ria para considerar que la misma fue fruto de un consentimiento libre e informado, considerándose abusiva según la normativa (arts. 83 TRLGDCU, 8.2 LCGC y 6.1 de la Directiva 93/13) y jurisprudencia aplicable (por todas, STS 63/2021, de 9 de febrero, ECLI:ES:TS:2021:388).

En consecuencia, se estima parcialmente el recurso de casación, declarando válida la novación de la cláusula de interés del préstamo hipotecario al apreciar su validez, pero manteniendo la nulidad de la cláusula suelo original incorporada a la escritura de préstamo hipotecario hasta la fecha de la novación y la nulidad de la cláusula de renuncia de acciones. Se ordena la restitución de las cantidades cobradas indebidamente hasta la fecha de la novación. Finalmente, no se imponen costas por el recurso y se acuerda la devolución del depósito constituido.

La STS (Civil) de 17 de septiembre de 2024 (núm. 1130/2024), ECLI: ES:TS:2024:4372, resuelve sobre la validez de la novación de la cláusula suelo y de la cláusula de renuncia de acciones contenidas en un préstamo hipotecario suscrito con consumidores, en un litigio entre Caja Rural de Navarra y dos particulares. Si bien los actores no son cooperativas de crédito, se ha venido reiterando la doctrina de las SSTS 580/2020 y 581/2020 sobre novación de cláusulas suelo de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en recientes sentencias tales como: STS 1230/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1230), STS 1231/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1231), STS 1229/2025 (ECLI:ES:TS:2025:1229).

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona (Sección 3ª) de 10 de octubre de 2024 (nº 588/2024), ECLI: ES:APT:2024:1620, resuelve un recurso interpuesto por la Cooperativa Agrícola de Cambrils y Sección de Crédito, SCCL reclamando a uno de sus socios una deuda derivada de un contrato de cuenta corriente de crédito.

La primera actuación procesal se inició con la demanda de la cooperativa solicitando al Sr. Jorge (socio y en su momento Presidente del Consejo Rector) el pago de la cantidad adeudada tras el vencimiento del contrato de cuenta corriente de crédito (póliza de crédito) entre la cooperativa y el Sr. Jorge, actuando su mujer como fiadora solidaria. La deuda se generó por disposiciones realizadas por el Sr. Jorge que no fueron pagadas a la fecha de vencimiento.

La apelación argumenta que tanto la prueba documental presentada (certificado de saldo, extracto de movimientos y cálculos realizados en relación con los intereses), así como la prueba de varios testimonios, acreditan la existencia de la deuda. Se hace referencia a la jurisprudencia que establece que el tribunal de apelación no puede revisar cuestiones no impugnadas en primera instancia.

En particular, sobre la valoración de la prueba testifical, resulta interesante la apreciación que hace la Sala respecto a que "el mero hecho de que los testigos sean

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa Nº 47/2025
https://www.ciriec-revistajuridica.es - https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec

socios y empleados de la cooperativa no significa que pueda hablarse como hace la sentencia de instancia de su notoria parcialidad, y desproveer sin más de valor a sus coincidentes declaraciones, que no hacen más que reafirmar la realidad de la documental acompañada". En consecuencia, la deuda reclamada por la cooperativa está debidamente justificada.

En otro orden de asuntos, la Audiencia procede a analizar la alegación de compensación formulada por los demandados, la cual no fue objeto de valoración en la sentencia de primera instancia. En primer lugar, dicha compensación, únicamente podría ser invocada por el Sr. Jorge, quien afirmó haber realizado una aportación de 50.000 euros, acreditada mediante un extracto de préstamo suscrito con el Institut Català de Finances. Los testigos señalaron que, en un contexto de refinanciación de la Cooperativa, la Generalitat acordó avalarla con la condición de que los miembros del Consejo Rector, tanto actuales como anteriores, contribuyeran con un total de 800.000 euros. Estas aportaciones realizadas, según testimonios, fueron aportaciones voluntarias, sin naturaleza de préstamo, y no generaban intereses, vencimiento ni exigibilidad por parte de la Cooperativa. Por tanto, la Sala concluye que la aportación realizada por la demandada fue de carácter voluntario y no constituye un crédito compensable.

ASPECTOS FINANCIEROS Y TRIBUTARIOS

Fernando Hernández Guijarro (Coord.)
Profesor e investigador del Departamento de Economía y Ciencias Sociales
Área de Derecho Financiero y Tributario
Universitat Politècnica de València
Magistrado suplente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

En materia de IVA, la STS de 9 de diciembre de 2024 (Contencioso-Administrativo) (ECLI:ES:TS:2024:6017), resuelve sobre si las obras de construcción de infraestructuras hidráulicas, ejecutadas por una comunidad de regantes y destinadas a la distribución de aguas para riego, así como a la transformación a regadío de las fincas incluidas en la misma comunidad mediante el establecimiento de una red primaria de abastecimiento, se consideran dirigidas a la ordenación y aprovechamiento de las aguas que le fueron concedidas en favor de sus comuneros, no sujeta al IVA; o, por el contrario, deben entenderse como una actividad de distribución de agua realizada por una entidad del sector público y sujeta al IVA. Sobre la cuestión plantada, el TS concluye que:

1) Las obras de construcción de infraestructuras hidráulicas, ejecutadas por una comunidad de regantes y destinadas a la distribución de aguas para riego, así como a la transformación a regadío de las fincas incluidas en la misma comunidad mediante el establecimiento de una red primaria de abastecimiento, efectuadas en favor de los comuneros, deben entenderse como una actividad de distribución de agua sujeta al IVA.
2) La repercusión del IVA a los destinatarios de esa entrega de bienes es lícita y correcta, sobre la base de la sujeción al IVA de la actividad indicada.

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa Nº 47/2025
https://www.ciriec-revistajuridica.es - https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec

DERECHO DEL TRABAJO

Eduardo E. Taléns Visconti (Coord.)
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de València
Magistrado suplente de la Sala de lo Social
Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

En materia de Derecho del Trabajo, sin lugar a duda, el pronunciamiento más relevante fue el que dictó la STS de 24 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:4600), que resolvió sobre las notas esenciales que deben de concurrir en los socios cooperativistas, en el caso particular de una conocida entidad relacionada con la industria cárnica. Se trata de una sentencia extensa en la que el TS entra a analizar los factores que tienen que estar presentes en el seno de una relación cooperativista. Si bien, lo que realmente se discute es si la verdadera empleadora de los trabajadores es la empresa principal que ha subcontratado los servicios con la cooperativa.

En principio, no hay problema en que las cooperativas puedan concertar contratos de arrendamiento de obra y servicios con terceros y los socios cooperativistas desempeñen las tareas que son propias de la actividad de la cooperativa en el ámbito de la empresa principal, dentro siempre del marco jurídico y en los términos del art. 42 ET. Sin embargo, esta resulta ilícita cuando se evidencia que la creación de la cooperativa es un mero y simple formalismo que se utiliza como subterfugio para facilitar mano de obra a la empresa principal. Uno de los elementos nucleares de las cooperativas es la organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros, sin que cumpla esta finalidad la entidad que se limite, pura y simplemente, a dar cobertura formal a situaciones con las que se pretende eludir las normas laborales que hubieren resultado de aplicación en el caso de que la actividad fuese realizada directamente a título individual por el trabajador. Esto es, precisamente, lo que sucede en el caso resuelto por el TS, que concluyó, atendiendo a todos los hechos probados, que la cooperativa no era en realidad tal, por lo que se declaró la existencia de una cesión ilegal.

En relación con esta misma "falsa cooperativa" se han producido otra serie de pronunciamientos recientes, todos ellos a raíz de que el Ministerio resolviera acerca de su "desclasificación" como cooperativa de trabajo asociado (que se declaró ajus-

tada a derecho por la SAN (Contencioso-Administrativo) de 15 de marzo de 2023 -ECLI:ES:AN:2023:1982-).

Con posterioridad a esta importantísima STS de 24 de septiembre de 2024, algunos TSJ han seguido el criterio de la existencia de una relación laboral [STSJ de Castilla y León de 24 de febrero de 2025 (ECLI:ES: TSJCL:2025:803); o SSTSJ de Galicia de 31 de enero de 2025 (ECLI:ES: TSJGAL:2025:719) o 25 de febrero de 2025 (ECLI:ES: TSJGAL:2025:1395)].

Por su parte, distintas resoluciones de la jurisdicción contencioso-administrativa han ido resolviendo sobre el tema de las altas y bajas en la Seguridad Social a causa del incorrecto encuadramiento y otra serie de cuestiones en relación con esta materia sobre las que recientemente la STS (Contencioso-Administrativo) de 27 de noviembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6053) concluyó que sus resoluciones son válidas, en el sentido de que no debían de esperar al pronunciamiento de la Sala de lo Social del TS y que finalmente se produjo en septiembre de 2024. En este sentido, la STS de la Sala Contencioso-Administrativa consideró que todos los procedimientos previos iniciados dentro de esta jurisdicción no deben de ser objeto de paralización alguna.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa es una revista jurídica de periodicidad semestral, cuyo campo de estudio es la Economía Social y las empresas y entidades que la conforman, principalmente cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, fundaciones y asociaciones.

Página web: http://ciriec-revistajuridica.es/
Dirección Postal: CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa
Campus Els Tarongers. Facultad de Economía, Despacho 2P21, 46022 Valencia

El Consejo de Redacción de **CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa** examinará todos los artículos relacionados con el mencionado objeto de estudio que le sean remitidos.

Los trabajos deberán ser inéditos y no estar presentados para su publicación en ningún otro medio. Se supone que todos los autores han dado su aprobación para que el manuscrito se presente a la revista.

Los originales serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble *referee*). Serán criterios de selección el nivel científico y la contribución de los mismos al intercambio de información entre el ámbito investigador y el de los profesionales de las administraciones públicas y de las empresas de la economía social.

Los trabajos podrán ser aceptados, sujetos a revisiones menores o mayores, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del manuscrito.

Los autores de los manuscritos aprobados para su publicación deberán ceder el copyright del artículo y autorizar a la Revista para publicar el artículo en su página web y a incluirlo en diversas bases de datos científicas, conforme a la legalidad vigente, conservando el derecho a autoarchivo.

Tarifas de autor

No se aplica ninguna tarifa o cargo para el procesamiento de manuscritos y / o la publicación de materiales en la revista. Los artículos serán de acceso abierto y sin coste de publicación para los autores.

Envío de originales

Los autores deben registrarse y subir su trabajo al sistema de gestión electrónica de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. Esto debe hacerse a través del enlace:

https://ojs.uv.es/index.php/juridicaciriec/author/submit/1

Además, deben de remitir una copia de su artículo a ammb@uv.es.

Los autores deben, asimismo, remitir un escrito a la revista asegurando que el texto enviado es enteramente original y propiedad de los autores, y que no se encuentra en proceso de evaluación en otra revista.

Normas de edición

1. Los artículos estarán redactados en lengua española, portuguesa o inglesa o, de manera extraordinaria, en cualquier otra lengua.

2. Su primera página deberá incluir:

- Título del artículo en el idioma original y en inglés. Si el título es largo deberá contener un título principal que no excederá de los 40 caracteres y un título secundario.
- El/los nombre/s, dirección/es e institución a las que pertenecen el/los autor/es, y el máximo rango académico alcanzado por cada autor hasta la fecha, señalando, asimismo, la dirección a la que habrá de remitirse la respuesta del consejo de redacción.
- Un resumen de 100 a 150 palabras, en la lengua original, en español y en inglés.
- Entre cuatro y ocho palabras clave o descriptivas, en la lengua original, en español y en inglés.
- Entre tres y seis claves-escriptores alfanuméricos conforme al sistema de clasificación de Econlit https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php. Al menos una de ellas debe ser propia o próxima a la Economía Social.
- Así mismo, deberá contener un resumen amplio, que se presentará cuando el artículo haya sido aceptado, de entre 1.000/1.500 palabras y siguiendo la tipología de texto indicada, íntegramente en inglés (o en español, para aquellos trabajos presentados originalmente en inglés).
- Sumario.

3. El artículo, redactado con letra a tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión de entre 15 y 30 páginas, incluidos textos, tablas y elementos gráficos, bibliografía y anexos, en formato Word o similar.

4. En la fase preliminar, el artículo no debe contener autocitas de manera que permitan la identificación del autor e impidan su evaluación "ciega".

5. La bibliografía del estudio se citará siguiendo la última versión de las reglas APA (https://normas-apa.org/referencias/). Cuando los documentos citados tengan DOI, éste deberá indicarse como un elemento más de la referencia bibliográfica

5.1 En el texto, se indicará entre paréntesis el autor, el año de su publicación (distinguiendo a, b, c, ... si hay varias publicaciones del mismo autor) y eventualmente las páginas. Por ejemplo: (Botana, 2004:87).

5.2. Todas las citas deben aparecer al final del artículo en orden alfabético y cronológico, bajo el título de **Bibliografía**.

Se citará de la siguiente manera:

A. **Monografía**: Apellidos, Nombre del autor/es (Año). *Título de la obra*, Editorial, Lugar .

Ejemplo:

Martín Bernal, José Manuel (2005): *Asociaciones y Fundaciones,* Civitas, Madrid

B. **Capítulo de libro:** Apellidos, Nombre del autor/es del capítulo (año). Título del capítulo: Subtítulo. En Nombre Apellidos coordinación/edición del libro (Coord./ Ed./Eds.), *Título del libro en cursiva: Subtítulo en cursiva* (nº ed., Vol., pp. 1ª pág.-última pág.). Editorial.

Ejemplo:

Todolí Signes, Adrián (2018). La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas. En: Isabel Gemma Fajardo García, (Coord.), *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social* (pp. 87-92). CIRIEC-España, Valencia.

C. **Artículo:** Apellidos, Nombre del autor/es. (año). Título del artículo: Subtítulo. *Título completo de la revista en cursiva: Subtítulo en cursiva* (nº fascículo), 1ª página - última página del artículo. DOI: xxxx

Ejemplo:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16), 9-11. https://doi.org/xx.xxxxxxxxxx

Cómo citar artículos de esta revista. Ejemplo:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16), 9-11. https://doi.org/xx.xxxxxxxxxx

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa is a six-monthly law journal that studies the Social Economy and the companies and organisations that it encompasses, mainly cooperatives, worker-owned enterprises, mutual societies, foundations and associations.

Website: http://www.ciriec-revistajuridica.es
Postal Address:
CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa
Campus Els Tarongers. Facultad de Economía, despacho 2P21, 46022 Valencia

The Editorial Board of **CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y** Cooperativa will examine all the articles related to the aforementioned object of study that are sent to it.

Papers must be unpublished and not submitted for publication in any other medium. It is assumed that all authors have given their approval for the manuscript to be submitted to the journal.

The originals will be subject to anonymous external evaluation criteria (double *referee*). The selection criteria will be the scientific level and the contribution of the papers to the exchange of information between the research field and the professionals of public administrations and social economy enterprises. Entries may be accepted, subject to minor or major reviews, or rejected. The editorial decision will be communicated to the authors, indicating the reasons for acceptance, review, or rejection of the manuscript. Authors of manuscripts approved for publication must assign the copyright of the article and authorise the journal to publish the article on its website and to include it in various scientific databases, in accordance with current legislation, while retaining the right to self-archive.

Author Fees

Fees or charges for processing manuscripts and/or publication of materials in the journal are not required. The articles will be open access and without publication cost for the authors.

Sending originals

Authors must register and upload their work to the electronic management system of *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*. This must be done through the link:

https://ojs.uv.es/index.php/juridicaciriec/author/submit/1

In addition, they should send a copy of their article to. ammb@uv.es

Authors must also submit a written statement to the journal assuring that the text submitted is entirely original and the property of the authors, and that it is not being evaluated in another journal.

Editing rules

1. The articles will be written in Spanish, Portuguese or English or, in exceptional cases, in any other language.

2. Your first page should include:

- The title of the article in the original language and in English. If the title is long, it should contain a main title that does not exceed 40 characters and a secondary title.
- The name(s), address(es) and institution(s) to which the author(s) belong(s), and the highest academic rank achieved by each author to date, also indicating the address to which the reply from the editorial board should be sent.
- An abstract of 100 to 150 words, in the original language, in Spanish and in English.
- Between four and eight key or descriptive words, in the original language, in Spanish and in English.
- Between three and six alphanumeric descriptors or keys in accordance with Econlit's classification system https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php. At least one of them must be in the field of the Social Economy or in a closely related field.
- It should also contain a comprehensive summary, to be submitted when the article has been accepted, of between 1,000/1,500 words and following the text typology indicated, in full in English (or in Spanish, for those papers originally submitted in English).
- A summary.

3. The article, written in font size 12 and single-spaced, will be between 15 and 30 pages long, including texts, tables and graphic elements, references, and annexes, in Word format or similar.

4. In the preliminary phase, the article should not contain self-citations in a way that allows the identification of the author and prevents its "blind" evaluation.

5. The references of the study, will be cited according to the latest version of the APA rules (https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references). When the documents cited have a DOI, this must be indicated as an additional element of the bibliographic reference.

5.1. In the text, the author and the year of publication should be indicated in parentheses (distinguishing a, b, c, ... if there are several publications by the same author) and eventually the pages. For example: (Botana, 2004:87).

5.2. All citations should appear at the end of the article in alphabetical and chronological order, under the heading **References**.

It will be cited as follows:

A. **Monograph**: Surname, Name of the author(s) (Year). *Title of the work,* Editorial, Place.

Example:

Martín Bernal, José Manuel (2005): *Asociaciones y fundaciones,* Civitas, Madrid.

B. **Book Chapter**: Surname, Name of the author(s) of the chapter (year). Chapter title: Subtitle. In First Name Last Name coordination/edition of the book (Coord./Ed./Eds.), *Title of the book in italics: Subtitle in italics* (ed. no., Vol., pp. 1st page-last page). Editorial.

Example:

Todolí Signes, Adrián: (2018) La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas. En: Isabel Gemma Fajardo García, (Coord.), *La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social* (pp. 87-92). CIRIEC-España, Valencia.

C. **Article**: Surname, Name of the author/s. (year). Article title: Subtitle, *Full title of the magazine in italics: Subtitle in italics, volume number in italics* (issue number), 1st page - last page of the article. DOI: xxxx

Example:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16) 9-11. https://doi.org/xx.xxxxxxxxxx

How to cite articles from this journal. Example:

Fajardo García, Isabel Gemma (2005). La masa activa y pasiva en el concurso de cooperativas, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (16) 9-11. https://doi.org/xx.xxxxxxxxxx

Listado de Ponentes y Evaluadores 2023-2024

El Consejo de Dirección de CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa desea agradecer la colaboración de los siguientes ponentes y evaluadores:

PONENTES

Marina AGUILAR RUBIO
Aitor BENGOETXEA ALKORTA
Yolanda BLASCO GIL
Jorge COQUE MARTÍNEZ
Ifigeneia DOUVITSA
Gemma FAJARDO GARCÍA
Manuel GARCÍA JIMÉNEZ
Ana LAMBEA RUEDA
Daniel MENEZES
Marta MONTERO SIMÓ
Adoración MOZAS MORAL
Alfredo MUÑOZ GARCÍA
Jesús OLAVARRÍA IGLESIA
Felipe PALAU RAMÍREZ
Carmen PASTOR SEMPERE
Miguel PINO ABAD
Amalia RODRIGUEZ GONZÁLEZ
Carlos VARGAS VASSEROT

EVALUADORES

Emilio ABAD SEGURA
Marina AGUILAR RUBIO
Jaime AJA VALLE
Rosalía ALFONSO SÁNCHEZ
André ALMEIDA MARTINS
Igone ALTZELAI
Ignacio ÁLVAREZ ARCA
Henar ÁLVAREZ CUESTA
Pablo AMAT LLOMBART
José Enrique ANGUITA OSUNA
José Luis ARGUDO
Vega María ARNÁEZ ARCE
Francisco Javier ARRIETA IDIAKEZ
Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ
Álvaro Javier BARRIENTOS SALDIA
Óscar BASTIDAS DELGADO
Paloma BEL DURÁN
Aitor BENGOETXEA ALKORTA
María Jesús BLANCO SÁNCHEZ
Yolanda BLASCO GIL
Silvia BOBOC
Mari Carmen BOLAÑO PIÑEIRO
Manuel BOTANA AGRA
Inmaculada BUENDÍA MARTÍNEZ
María BURZACO SAMPER
Fernando CASANA MERINO
Filipe CERQUEIRA ALVES
Pilar CHARRO BAENA
Mo CHEN
María Alejandra COBO DEL ROSAL PÉREZ
José Miguel CORBERÁ MARTÍNEZ
Julio COSTAS COMESAÑA
Miguel DE LA FUENTE COSGAYA
Rui DIAS
Gabriel DOMENECH PASCUAL
Juan ESCRIBANO GUTIÉRREZ
Jordi ESTIVILL
Alfonso ESTRAGÓ
Gemma FAJARDO GARCÍA
Maira FAJARDO LINHARES PEREIRA
Tiago FERNANDES
Soledad FERNÁNDEZ SAHAGÚN
Antonio FICI
Uziel FLORES ILHUICATZI
Antonio GALLEGO SÁNCHEZ
Miguel GARAU ROLANDI
Marta GARCIA MANDALONIZ
Andrea GARCÍA MARTÍNEZ
Alberto GARCÍA MÜLLER
Borja GARCÍA VÁZQUEZ
Juan Jesús GÓMEZ ÁLVAREZ
Pedro Mario GONZÁLEZ JIMÉNEZ
Tatiana Vanessa GONZÁLEZ RIVERA
Sara GONZÁLEZ SÁNCHEZ
Humberto GOSÁLBEZ
Miguel GUILLEN BURGUILLOS
Hagen HENRY
Mati HERNÁNDEZ ALFARO
Macarena HERNÁNDEZ BEJARANO
Daniel HERNÁNDEZ CÁCERES
Teresa HERRADO ALCAIDE
Luis JIMENA QUESADA
Rafael JORDÁ GARCÍA
Djamil KAHALE CARRILLO
Ana LAMBEA RUEDA
Gustavo LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS
Alexandra LENIS ESCOBAR
Erasmo Isidro LÓPEZ BECERRA
Lucía LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA MORATO
Tomás LÓPEZ GUZMÁN
Estefanía LÓPEZ REQUENA
Josune LÓPEZ RODRÍGUEZ
Sara LOUREDO CASADO
Juan Pablo MARTÍ
Eva Elizabeth MARTÍNEZ CHÁVEZ
Gerardo MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
Francisco José MARTÍNEZ SEGOVIA
Francisco José MEDINA ALBALADEJO
Javier MEGÍAS LÓPEZ
Daniel MENEZES
Santi MERINO
Amparo MERINO SEGOVIA
Rafael MILLÁN CALENTÍ
Luis María MIRANDA SERRANO
Cristóbal MOLINA NAVARRETE
Horacio MOLINA SÁNCHEZ
Miriam MONJAS BAENA
Marta MONTERO SIMÓ
Ana MONTIEL VARGAS
José Luis MONZÓN CAMPOS
José Luis MORA GARCÍA
Purificación MORGADO PANADERO
María José MORILLAS JARILLO
Jorge MOYA BALLESTER
Nuria de NIEVES NIETO
Jesús OLAVARRÍA IGLESIA
Igor ORTEGA SUNSUNDEGI
Felipe PALAU RAMÍREZ
Manuel PANIAGUA ZURERA
Carmen PASTOR SEMPERE
Armando PAVÓN
Ana Isabel PÉREZ CAMPOS
Miguel PINO ABAD
José Vicente PLA PASTOR
Jordi PLANAS MARESMA
Fernando POLO GARRIDO
Pepa POLONIO ARMADA
José Antonio PRIETO JUÁREZ
Raquel PUENTES POYATOS
Achim PUTZ
Jesús QUIJANO GONZÁLEZ
Mario RADRIGÁN RUBIO
Francisca RAMÓN FERNÁNDEZ
Jacqueline Alejandra RAMOS GARCÍA
Sebastián REYNA FERNÁNDEZ
Isabel RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
Juan José ROJAS HERRERA
Marina ROJO GALLEGO-BURÍN
Carmen ROMERO GARCÍA-ARANDA
José Ramón SALELLES CLIMENT
Francisco SALINAS RAMOS
Ligia Roxana SÁNCHEZ BOZA
Guillermo SÁNCHEZ-ARCHIDONA HIDALGO
María José SENENT VIDAL
Margarita SERNA VALLEJO
María Eugenia SERRANO CHAMORRO
Ana Isabel SERRANO ESTEBAN
Francisco SOLER TORMO
Dulce SORIANO CORTÉS
Gustavo SOSA
Aleixandre SOVERAL MARTINS
Eduado TALENS VISCONTI
Adrián TODOLÍ SIGNES
Manuel TORRES AGUILAR
Covadonga TORRES ASSIEGO
Xabier URIARTE IÑURRATEGI
Daniel VALLES MUÑIO
María José VAÑÓ VAÑÓ
Carlos VARGAS VASSEROT
Rafael VERDERA SERVER
Ciara VICENTE MAMPEL
Arístides Jorge VIERA GONZÁLEZ
Rodrigo VIGUERA REVUELTA
Itziar VILLAFAÑEZ PÉREZ
Alicia VILLALBA SÁNCHEZ
Patricia ZAMBRANA MORAL
Carlos VARGAS VASSEROT
Trinidad VÁZQUEZ RUANO
Rafael VERDERA SERVER
Arístides Jorge VIERA GONZÁLEZ
Rodrigo VIGUERA REVUELTA

Declaración ética y de buenas prácticas

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa es una publicación cuyo campo de estudio es el formado por las empresas y entidades que tienen como finalidad el servicio del interés general o social, más concretamente la economía social. El equipo editorial de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* consideramos que el deber de toda revista científica es velar por la difusión y transferencia del conocimiento, garantizando el rigor y la calidad científica, con un alto compromiso ético. De ahí que adoptemos como referencia el Código de Conducta que, para editores de revistas científicas, ha establecido el Comité de Ética de Publicaciones (COPE: Committee on Publication Ethics).

Obligaciones y responsabilidades generales de los Editores

En su calidad de máximos responsables de la revista, los Editores de *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* se comprometen a:

- esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores;
- mejorar constantemente la revista;
- asegurar la calidad del material que publican;
- velar por la libertad de expresión;
- mantener la integridad académica de su contenido;
- impedir que los intereses comerciales comprometan los criterios intelectuales;
- estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.

Política de buenas prácticas editoriales en cuestiones de género

Esta revista está comprometida con promover la igualdad entre hombres y mujeres, en dar visibilidad al trabajo científico de las mujeres, y en promover el uso del lenguaje inclusivo en las publicaciones científicas.

Concretamente mediante las siguientes acciones:

- Existencia y mantenimiento de un porcentaje mínimo del 40% de mujeres en la composición conjunta de sus órganos
- Cumplimiento de un porcentaje mínimo del 40% de mujeres como revisoras de los trabajos enviados a la revista.
- Uso del lenguaje inclusivo en sus artículos científicos. Se recomienda a este respecto la consulta Guía de Igualdad en el Lenguaje[1].
- Recomendación a los/as autores/as de trabajos publicados que hayan sido realizados con datos de investigación entre los que se encuentre la variable sexo, que informen sobre si las conclusiones han tenido en cuenta posibles diferencias entre sexos.
- Visibilidad de la autoría de los artículos mediante la inclusión en la revista del nombre completo.

Relaciones con los lectores

Los lectores deben estar informados acerca de quién ha financiado la investigación y sobre el papel en la investigación de la entidad financiera.

Relaciones con los autores

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa se compromete a asegurar la calidad del material que publica, dejando constancia de los objetivos y normas de la revista, así como de sus diferentes secciones.

Las decisiones de los editores para aceptar o rechazar un documento para su publicación se basan únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad y claridad expositiva, así como en la pertinencia del estudio en relación a la línea editorial de la revista.

La revista incluye una descripción de los procesos seguidos en la evaluación por pares de cada trabajo recibido, comprometiéndose a dejar constancia y justificar cualquier desviación importante de los procesos descritos (caso de que se produzcan). Para todo ello, la revista cuenta con una guía de autores en la que consta todo aquello que se espera de éstos. Dicha

1. https://www.uv.es/igualtat/webnova2014/Lenguaje2024.pdf

guía se actualiza regularmente y contiene un vínculo a la presente declaración ética.

Se reconoce el derecho de los autores a apelar contra las decisiones editoriales. Los editores no modificarán su decisión en la aceptación de envíos, a menos que se detecten irregularidades o situaciones extraordinarias. Cualquier cambio en los miembros del equipo editorial no afectará a las decisiones ya tomadas salvo casos excepcionales en los que confluyan graves circunstancias.

Relaciones con los evaluadores

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa pone a disposición de los evaluadores una guía acerca de lo que se espera de ellos. Dicha guía se actualiza regularmente y contiene un vínculo al presente código ético.

La identidad de los evaluadores se encuentra en todo momento protegida, garantizándose su anonimato.

Proceso de evaluación por pares

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa garantiza que el material remitido para su publicación será considerado como materia reservada y confidencial mientras se evalúa.

Reclamaciones

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa se compromete a responder con rapidez a las quejas recibidas y a velar para que los demandantes insatisfechos puedan canalizar otras quejas. En cualquier caso, si los interesados no consiguen satisfacer sus reclamaciones, se considera que están en su derecho de elevar sus protestas a otras instancias.

Fomento del debate

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa admite la publicación de artículos de crítica sobre los trabajos que aparecen en la revista. En tales casos, los autores de los trabajos criticados tendrán la oportunidad de réplica.

Los estudios que reportan resultados negativos no deben ser excluidos.

Fomentar la integridad académica

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa asegura que el material que publica se ajusta a las normas éticas internacionalmente aceptadas.

Protección de datos individuales

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa garantiza la confidencialidad de la información individual (por ejemplo, de los profesores y/o alumnos participantes como colaboradores o sujetos de estudio en las investigaciones presentadas).

Es responsabilidad última/directa de los autores el disponer de las autorizaciones pertinentes para imágenes (fotografías personales, marcas comerciales...) y otros datos (edad, sexo, nivel social, etc.) de personas o productos comerciales.

Seguimiento de malas prácticas

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa asume su obligación para actuar en consecuencia en caso de sospecha de malas prácticas o conductas inadecuadas. Esta obligación se extiende tanto a los documentos publicados como a los no publicados. Los editores no sólo rechazarán los manuscritos que planteen dudas sobre una posible mala conducta, sino que se consideran éticamente obligados a denunciar los supuestos casos de mala conducta. Desde la revista se realizarán todos los esfuerzos razonables para asegurar que los trabajos sometidos a evaluación sean rigurosos y éticamente adecuados.

Política antiplagio

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa garantizará la originalidad de todos los manuscritos mediante el uso del software antiplagio facilitado por la Universitat de València. Esta política permitirá asegurar unos estándares de originalidad y detectar coincidencias y similitudes entre los textos enviados a publicación y los publicados previamente en otras fuentes. En caso de detectarse una práctica de plagio, el manuscrito será descartado para su publicación.

Integridad y rigor académico

Cada vez que se tenga constancia de que algún trabajo publicado contiene inexactitudes importantes, declaraciones engañosas o distorsionadas, debe ser corregido de forma inmediata.

Si se detecta algún trabajo cuyo contenido sea fraudulento, será retirado tan pronto como se conozca, informando inmediatamente tanto a los lectores como a los sistemas de indexación.

Entre otras, se consideran prácticas inadmisibles, y como tal se denunciarán, las siguientes: el envío simultáneo de un mismo trabajo a varias revistas, la publicación duplicada (o con cambios irrelevantes) del mismo trabajo, o la fragmentación artificial de un trabajo en varios artículos.

Relaciones con los propietarios y editores de revistas

La relación entre editores, editoriales y propietarios es a menudo compleja, pero debe quedar siempre sujeta al principio de independencia editorial. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* garantizará siempre que los artículos se publiquen en base a su calidad e idoneidad para los lectores, y no con vistas a un beneficio económico o político. En este sentido, el hecho de que la revista no se rija por intereses económicos y defienda el ideal de acceso al conocimiento libre, universal y gratuito, facilita dicha independencia.

Conflicto de intereses

CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa habilitará/adecuará los mecanismos necesarios para evitar/solventar los posibles conflictos de intereses de autores, evaluadores y/o el propio equipo editorial.

Quejas/denuncias contra editores

Cualquier autor, lector, evaluador o editor puede remitir sus quejas a los organismos competentes correspondientes.

CIDEC

El **CIDEC** es el Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa, del IUDESCOOP (Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento), Universitat de València, y de la asociación científica CIRIEC-España.

Desde 1989 ofrece información y asesoramiento a investigadores, estudiantes y otras personas interesadas en temas de Economía Social, en especial cooperativas de trabajo asociado, cooperativas agrarias, otras cooperativas, entidades sin ánimo de lucro y asociacionismo, y en temas de empleo, servicios sociales y turismo rural.

El CIDEC edita la revista de información Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa y colabora en todas las publicaciones de CIRIEC-España y dispone de un Servicio de Alerta por correo electrónico.

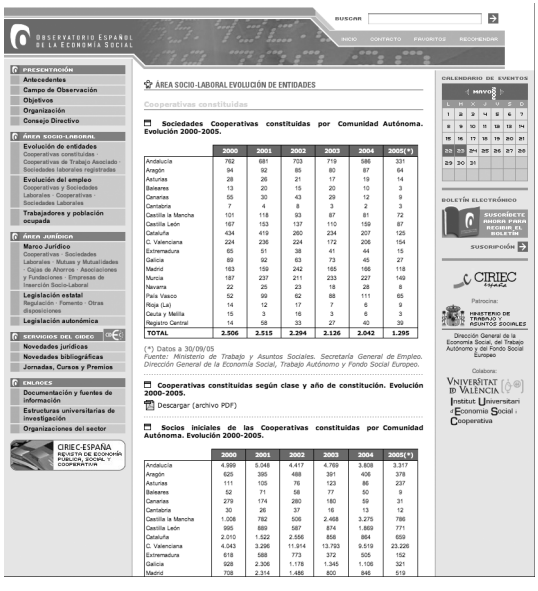
El CIDEC procesa, almacena e indexa en su Base de Datos los artículos contenidos en las revistas, tanto nacionales como internacionales, que versan sobre Economía Social y Cooperativa y sobre Economía Pública existentes en su centro de documentación. Además cuenta con una Biblioteca Virtual (https://go.uv.es/cidec) con documentos accesibles online, incluyendo los TFM del Máster en Economía Social y las tesis doctorales del Doctorado en Economía Social de la Universitat de València.

Contacto

CIDEC
Campus Tarongers
Biblioteca de Ciencias Sociales Gregori Maians
46022 – VALENCIA (ESPAÑA)
Web site: http://www.uv.es/cidec
E-mail: cidec@uv.es
Telf. 96 382 87 44 - 96 162 51 11

OBSERVATORIO ESPAÑOL DE LA ECONOMÍA SOCIAL

- Estadísticas de la economía social en España
- Área socio-laboral
- Área jurídica
- Noticias de actualidad
- Boletín informativo por e-mail
- Agenda de eventos
- Novedades legislativas
- Novedades bibliográficas
- Jornadas, cursos y premios



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa
Nº113 MARZO 2025 **I.S.S.N.: 0213-8093**

SUMARIO

Innovación y eficiencia en cooperativas agroalimentarias: la influencia de las tecnologías de la información y del liderazgo orientado al conocimiento, por Mª Jesús Moreno Domínguez, Tomás Escobar Rodríguez y Yolanda Mª Pelayo Díaz

La economía popular urbana en la Argentina durante la salida de la pandemia, por Agustín Salvia, Santiago Poy y Eduardo Donza

La Contabilidad (Social) Analítica de Género como oportunidad para la Economía Social, por José Luis Retolaza y Leire San Jose

¿Por qué en Mondragón, al contrario del ejemplo europeo, no se optó por el cooperativismo de consumo para cooperativizar la industria?, por Igor Ortega-Sunsundegi y Marixe Ruiz-de-Austri Arexolaleiba

Las Cooperativas de Iniciativa Social en España: contexto y características en 2022, por Elvira Plana Royo, Millán Díaz Foncea y Cristina Bernad Morcate

Mujeres, deporte y Economía Social. Participación, evolución e impacto de los programas de fomento en federaciones deportivas españolas, por Rosana Montalbán Moya y Antonio González Rojas

El capital social organizacional como herramienta para potenciar la viabilidad de cooperativas recién creadas en Costa Rica dentro del spin-off social entre 2019 y 2024, por Oscar Sanabria Garro y Federico Li Bonilla

Social Capital and Corporate Volunteering: A Study in a Cooperative in Southern Brazil, por Lucas Varela do Amaral, Anete Alberton y Franciane Reinert Cé

Cuantificación del non-take-up en los programas de Rentas Mínimas de Inserción autonómicos en España, por Diego Muñoz Higueras, Amadeo Fuenmayor y Rafael Granell

Análisis de los recursos de emprendimiento en la Economía Social española, por Francisco Rincón-Roldán y Pedro Baena-Luna

Los fondos de inversión de los asalariados en Suecia: potencial y límites de una estrategia socialdemócrata hacia la democracia industrial, por Mario del Rosal

Bonos sociales y verdes para financiar proyectos sostenibles en la Unión Europea, por Javier García Escobar, Josefina Fernández Guadaño y Juan Mascareñas

www.ciriec-revistaeconomia.es

CON EL PATROCINIO DE:

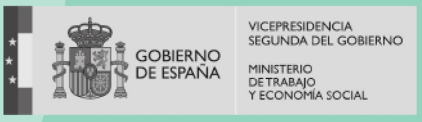
GOBIERNO DE ESPAÑA
VICEPRESIDENCIA SEGUNDA DEL GOBIERNO
MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Unión Europea
Fondo Social Europeo

CON LA COLABORACIÓN DE:

CIDEC
VNIVERSITAT DE VALÈNCIA
Facultat d'Economia
VNIVERSITAT DE VALÈNCIA
IUDESCOOP
Institut Universitari d'Investigació en Economia Social, Cooperativisme i Emprenedoria

Patrocina:



Con la colaboración de:

VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

IUDESCOOP
Institut Universitari d'Investigació en Economia Social, Cooperativisme i Emprenedoria

CIDEC

Centro de Información y Documentación Europea de la Economía Pública, Social y Cooperativa.

www.ciriec-revistajuridica.es