

Un apunte sobre la regulación estatal de las cooperativas de iniciativa social

Amalia Rodríguez González

Profesora Contratada Doctora (Acreditada como Titular de Universidad)

Departamento de Derecho Mercantil. Universidad de Valladolid

1. Cooperativas de iniciativa social. Delimitación

Las empresas sociales son agentes de la economía social, cuyo objetivo principal es tener una incidencia social más allá de la generación de beneficios para sus propietarios o socios; desarrollan su actividad, proporcionando bienes y servicios de manera empresarial e innovadora, utilizando sus excedentes principalmente para fines sociales, y están sometidas a una gestión responsable y transparente. Su finalidad es dar solución a problemas sociales básicos de los seres humanos de una forma autosuficiente y rentable. Esta nueva categoría organizativa, aúna la creación de valor económico y social, entendido este último como la búsqueda del progreso social a través de la remoción de barreras que dificultan la exclusión, mediante las ayudas que prestan a aquellas personas que sufren los efectos indeseados de la actividad económica (Alfonso, R., (2012) “La responsabilidad social en las entidades público-privadas” AA.VV., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, dir. Embrid/Emparanza, Marcial Pons, Madrid: 40-45) En el ámbito europeo, por empresa social se entiende aquella empresa para la cual, el objetivo social de interés común es la razón de ser de la acción comercial, que se traduce en numerosas ocasiones en un alto nivel de innovación social, y cuyos beneficios se reinvierten principalmente en la realización del objetivo social descrito (Chaves, R. y Monzón, J.L., (2007) *La economía Social en la Unión Europea*. Informe elaborado por el CIRIEC para el Comité Económico y social Europeo, CESE 97/2007 Gr. III: *passim*). También

se caracterizan porque su régimen organizativo se basa en principios democráticos y participativos¹.

Las Instituciones Comunitarias han acuñado el término “empresa sociales” que en nuestro ordenamiento jurídico equivale a algunas fórmulas empresariales del art. 5 de la Ley 5/2011 de 29 de marzo de la Economía social (Fajardo, I.G., (2012) “Las empresas de economía social en la Ley 5/2011 de 29 de marzo” *RdS*, 38: 57; Cano, A., (2011) “En torno al concepto y la caracterización jurídica de la empresa (*rectius*: sociedad) de inserción” *Ciriec-España, Revista Jurídica de economía social y cooperativa*, 22: 50; Paniagua, M., *Las empresas de la economía social. Más allá del comentario a la Ley 5/2011 de economía social*, Marcial Pons, Madrid: 189; Paz Canalejo, N., Comentario sistemático a la ley 5/2011 de Economía social, Tirant lo Blanch, Valencia: 88-103). Respecto a las empresas de inserción laboral, en las Cooperativas de iniciativa social no se precisa un tránsito hacia otras empresas. (Senent, M.J., (2004) “Las cooperativas como empresas de inserción social” *Ciriec-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 15: 104)

En la denominación, por ejemplo, no existe un término único y a veces tampoco unívoco, para definir las, aunque comparten la mayor parte de las características comunes por tanto a todas ellas. Así, tanto en la anterior como en la vigente legislación de las distintas Comunidades Autónomas, encontramos términos como cooperativa de integración social, mixtas, de bienestar social, de servicios sociales, de interés social y de iniciativa social. Esta última iniciativa social compartida por la Ley estatal. Las cooperativas sociales, en sus diversas y variadas acepciones no constituyen una clase de cooperativas. Albergan básicamente dos subtipos de cooperativas:

1) Cooperativas caracterizadas porque los socios que forman parte de ellas, en su mayoría, serían personas físicas pertenecientes a colectivos con dificultades de integración social y/o laboral. A su vez, estas cooperativas podrían ser de trabajo asociado, de consumidores o ambas, es decir, integrales, con un objeto social doble, múltiple o plural; 2) Cooperativas de trabajo asociado, dedicadas a la prestación de actividades y servicios de carácter social en sentido amplio.

Una cooperativa es una empresa de participación (Arnáez, V.M., (2014) “La participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos. El supuesto de las cooperativas de utilidad pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco” *Revesco*, 116: 19). Es una forma jurídica de empresa que tiene como rasgo diferencial la participación democrática y económica de sus miembros, cuyo análisis en profundidad, permite, además, explicar muchos otros fenómenos participativos.

1. COM (2011) 682 final, Bruselas, 25 de octubre de 2011: Iniciativa a favor del emprendimiento social. Rangelov, S., Comisión Europea, El reto de la inclusión e innovación social en el marco europeo <http://www.sartu.org/25aniversario/wp-content/uploads/2013/06/9-Stanislaw.pdf>, (visitado el 19 de marzo de 2015).

2. Concepto y notas características

Lo que se pretende al otorgar la calificación: “de iniciativa social”, es hacer referencia a aquellas cooperativas cuya actividad se encamina hacia el bienestar de la sociedad y cuya actividad o actividades se desarrollan en el ámbito de los servicios sociales, culturales, de ocio, tiempo libre, de inserción laboral de colectivos con dificultades, marginales, etc., Los socios de estas cooperativas, además, están dispuestos a realizar estas actividades, de una forma determinada: sin perseguir como único objetivo, o como objetivo prioritario un beneficio individual extremo. En una primera aproximación, observamos en ellas una combinación de objetivos mercantiles y socio-económicos para tratar de dar solución, entre otros, al problema del desempleo, pero también a la inserción socio laboral y a la integración de colectivos en riesgo de exclusión social.

Los objetivos de este tipo de cooperativas se pueden resumir en los tres siguientes:

1) Prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, y culturales u otras de naturaleza social. 2) Desarrollo de cualquier actividad económica cuya finalidad sea la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social. 3) Satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado.

Respecto a sus características, podemos señalar en primer lugar que persiguen fines de interés general y podrían calificarse como de utilidad pública. También las cooperativas de integración social cumplirían fines de interés general, ya que aunque sean cooperativas formadas por miembros pertenecientes a colectivos desfavorecidos, y sus servicios se presten principalmente a favor de sus socios, no se excluye que su gestión alcance y beneficie a la comunidad en general ya que la legislación, con ciertas condiciones, permite prestar servicios a no socios (Fajardo, I.G., (2013) “Las cooperativas sociales; entre el interés mutualista y el interés general” en AA.VV., *Estudios de Derecho Mercantil: liber amicorum profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá* coord. Petit Lavall, Cuñat Edo, Massaguer, Alonso Espinosa, Gallego Sánchez, Tirant lo Blanch, Valencia: 266-280).

3. Clasificación

Cuando hacemos referencia a las cooperativas de iniciativa social, no hablamos de una nueva clase de cooperativa que se sume a las que ya existen en la ley. Se trata de una variante sobre las ya reconocidas que adoptará, principalmente, la forma de cooperativa de trabajo asociado o de consumo, aunque no serían descartables otras clases (Prieto, (2001) “La configuración de las cooperativas de iniciativa social como

cauce de integración laboral” *Revesco*, 73: 150, y también Argudo, J.L, (2007) “Las cooperativas sin ánimo de lucro: ¿vuelta a los orígenes o respuesta a nuevas necesidades sociales?” *Gezki*, 3:183). En contra Paniagua que señala que solo pueden adoptar la forma de trabajo asociado o consumo o integrales Paniagua, M., (2005) *La sociedad cooperativa. Las sociedades mutuas de seguros y las mutualidades de previsión social en AA.VV., La sociedad cooperativa. Las sociedades mutuas y las entidades mutuales. Las sociedades laborales. La sociedad de garantía recíproca. Tratado de Derecho Mercantil*, 12 dir. Olivencia, Fernández Novoa, Jiménez de Parga, Marcial Pons, Barcelona: 154). Se alude por tanto, a una calificación que puede asumir cualquiera de las clases de cooperativas reconocidas en la legislación estatal o autonómica. Esta calificación dependerá del cumplimiento de los requisitos marcados por la normativa (Díaz de la Rosa, A., (2014) “Cooperativas de iniciativa social” en AA.VV., *Tratado de Derecho de Cooperativas*, t. II, dir. Peinado, Tirant lo Blanch, Valencia: 1146). De este modo, la LC señala que podrán ser cooperativas de iniciativa social, con independencia de su clase, aquéllas que reúnan los requisitos legalmente exigidos: esto es: cualquier clase de cooperativa puede tener vocación de cooperativa de iniciativa social.

Las cooperativas de iniciativa social de trabajo asociado, puede adoptar dos modalidades, en función de los sujetos prestadores del trabajo, en su condición de trabajadores. Por un lado, aquéllas en las que el fin de la cooperativa es el cumplimiento de actividades denominadas sociales, sanitarias, educativas, culturales, etc., ejercitadas por trabajadores que no sufren ninguna exclusión social, pero que desempeñan su actividad en sectores de interés para la comunidad; por otro, cooperativas en las que el fin a conseguir es la integración de personas que sufren riesgo de exclusión social, o personas marginadas. También pueden ser cooperativas de iniciativa social de consumo. Estas cooperativas pretenden dotar de atención social a sus miembros. Finalmente, tal y como ha quedado indicado, las cooperativas de iniciativa social pueden ser integrales, que combinan actividades económicas, en concreto las dos anteriores. Las cooperativas integrales están reguladas en el art. 105 LC 1999.

A las cooperativas de iniciativa social de trabajo asociado, de consumidores y usuarios e integrales, les serán de aplicación las disposiciones imperativas de la LC de 1999, que correspondan a cada una de las actividades económicas cooperativas desarrolladas.

4. Regulación normativa

Tanto la legislación estatal como las legislaciones autonómicas, establecen un régimen especial para este tipo de cooperativas, que realizan actividades y prestan servicios de tipo social; aquéllos que no son atendidos por el mercado o bien aque-

llas cooperativas cuyo objeto social se centra en la atención a personas desfavorecidas y marginadas (Díaz de la Rosa, A., 2013: 210; Aguilar, M. y Vargas, C., (2012) “Las cooperativas sin ánimo de lucro en la prestación de servicios públicos. Análisis de su fiscalidad” *Sociedad y Utopía, Revista de Ciencias Sociales*: 409)

Como ya ha quedado indicado, casi todas las leyes de cooperativas autonómicas recogen en la actualidad esta clase de cooperativas, aun con diferentes denominaciones: iniciativa social, interés social, integración social, inserción social, servicios sociales o bienestar social. Se observa en su regulación en primer lugar, una ausencia de criterios claros para su definición.

En la E.M de la LC 1999 aunque no menciona expresamente esta figura, hace referencia a “necesidades que son atendidas por la Ley”; destaca la finalidad de las cooperativas de iniciativa social: la integración social. Estas cooperativas sirven a intereses más amplios que a los de su base social, como pueden ser los intereses de los trabajadores, de los consumidores y usuarios y los intereses generales, a los que sirven las distintas Administraciones pública (Paniagua, 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: 38-39).

La regulación de las cooperativas de iniciativa social se encuentra recogida en la LC de 1999 en el art. 106. Con carácter general, destaca el poco detalle de la Ley de cooperativas en la regulación de esta figura, su excesiva parquedad, tanto de sus características como de su régimen jurídico, que básicamente se remite a la clase de cooperativas que se adopte, pero estableciendo particularidades que a veces provocan confusión con el régimen general (distribución de beneficios a través de retornos, constitución de reservas, remuneración del cargo de miembro del Consejo Rector, etc.)

El nº 2 del art. 106 dispone: “Las entidades y organismos públicos podrán participar en calidad de socios en la forma que estatutariamente se establezca”. En estas sociedades pueden participar como socios, por tanto, las entidades y organismos públicos, en la forma establecida por los estatutos. En este sentido, el art. 14 de la Ley de Cooperativas de 1999 favorece la participación de las Administraciones públicas locales, las asociaciones, las fundaciones y cualquier otra organización como socios “colaboradores” (Aguilar, M. y Vargas, C., 2012: 414.)

El nº 3 del artículo citado indica: “A las cooperativas de iniciativa social se les aplicarán las normas relativas a la clase de cooperativa a la que pertenezca”. Cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 106.1 de la Ley de 1999, podrá dársele la calificación de “Iniciativa social” que irá expresada en su denominación. A este respecto, el nº 4 del art. 106 indica: “Las cooperativas de cualquier clase que cumplan con los requisitos expuestos en el apartado 1 del presente artículo expresarán además en su denominación, la indicación “iniciativa social”.

Junto con la LC de 1999 hay que mencionar para las cooperativas de iniciativa social, como cooperativas sin ánimo de lucro, la Ley 20/1990 Fiscal de Cooperativas (a partir de ahora LRFC).

Además del art. 106, completan la regulación normativa de las cooperativas de iniciativa social las disposiciones adicionales 1ª, 6ª y 9ª de la LC de 1999. La disposición adicional primera de la Ley, que lleva por título: “calificación como entidades sin ánimo de lucro”, señala 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 y en sus estatutos recojan expresamente unos requisitos que deben cumplirse y que serán posteriormente analizados. Por su parte la disposición adicional sexta, señala que será causa de pérdida de la condición de cooperativa fiscalmente protegida, la falta de contabilización separada de las operaciones cooperativizadas realizadas con no socios.

Hay que mencionar igualmente, la disposición adicional novena de la Ley que para el régimen fiscal de las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro, remite al régimen tributario establecido en la LRFC y tiene en cuenta alguna de las circunstancias mencionadas para calificar fiscalmente a la cooperativa como especialmente protegida (art. 7 LRFC); no contiene, sin embargo, un régimen específico para las cooperativas sin ánimo de lucro.

5. Breve apunte sobre el ánimo de lucro en las cooperativas de iniciativa social y consecuencias de esta calificación

La ley estatal de cooperativas de 1999, señala el carácter societario y empresarial de las cooperativas, pero simultáneamente, abre la posibilidad de configurar las cooperativas sin ánimo de lucro. La LC de 1999 establece que las cooperativas de iniciativa social no tendrán ánimo de lucro (art. 106.1 *ab initio*). Algunos autores señalan que la caracterización de las cooperativas de iniciativa social, viene representada por una triple conjunción: a) carecer de ánimo de lucro, b) generar empleo para sus socios, y c) prestar servicios sociales a las empresas, en definitiva a la Comunidad (Salinas, F., (2003) “La economía social, especial referencia a las cooperativas de iniciativa social y la integración sociolaboral de las personas en riesgo de exclusión” AA.VV., *La economía social y la integración sociolaboral de las personas en riesgo de exclusión. Especial referencia a las personas con discapacidad*, dir. Salinas y Sanz, Ávila: 439). El ánimo de lucro, no obstante debe ser reformulado para dar cabida a un concepto amplio que permita reconsiderar su negativa admisión, con la que no

estamos de acuerdo. Según algunos autores, las cooperativas de iniciativa social sin ánimo de lucro, formarían parte de un subsector de la economía social denominado “economía solidaria” (Vargas, C., (2012) *“La organización de entidades público-privadas a través de sociedades mercantiles”* AA.VV., *El gobierno y la gestión de las entidades no lucrativas público-privadas*, dir. Embid y Emparanza, Marcial Pons, Madrid: 105). Una visión completa del sector no lucrativo actual comprende los siguientes tipos de entidades u organizaciones: las organizaciones no lucrativas de acción social, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, las empresas de inserción social, las fundaciones y asociaciones declaradas de utilidad pública y las cooperativas de utilidad pública, e iniciativa social (Arnáez, M.V., 2014: 149) Esta idea enlaza por un lado, con el ánimo de lucro en lo que constituye una expresión resumida de la causa del contrato de sociedad, y por otra parte, con la realización de actividades económicas por parte de las asociaciones (Vargas, C., 2012: 95-100). La Doctrina en la actualidad admite la segunda, y el mantenimiento de su carácter no lucrativo siempre y cuando los beneficios que se obtengan no se repartan entre los socios. De esta forma, la obtención de beneficios no puede ser el fin de la asociación sino que éstos, alimentan la realización de los fines para los que la asociación se constituyó. (Paniagua, M., 2008: 39) Estamos de acuerdo con la afirmación que mantiene el profesor Martínez Segovia que no niega la naturaleza jurídica de sociedad a la cooperativa, y reconoce que en la misma concurre un objetivo lucrativo, conforme a cualquier otro tipo social, y otro de carácter social, que consiste en la realización de una finalidad social, lo que no desmerece su calificación como sociedad, sino que la singulariza (Martínez Segovia, F.J., (2001) “Sobre el concepto jurídico de cooperativa” en AA.VV. *La sociedad cooperativa, un análisis de sus características societarias y empresariales*, coord. Moya, Universidad de Jaén, Jaén: 58; también Fajardo, I.G., 2013, b: 189-222). Por tanto, debe existir siempre un ánimo lucrativo pero entendiendo por tal no la maximización del capital depositado por los socios, sino que la búsqueda de rentabilidad del capital debe ser un instrumento para la consecución de aquel fin (Vega, M.I., y Coque, J., (1999) “Los promotores de sociedades cooperativas de inserción social: análisis económico y jurídico” *Revesco*, 67: 15).

Respecto a los requisitos que deben cumplirse para la calificación de una cooperativa de iniciativa social como sin ánimo de lucro, están contenidos en la disposición adicional primera de la LC 1999. El primero de los requisitos hace referencia a que los resultados positivos que se produzcan en un ejercicio económico, no podrán ser distribuidos entre los socios. Esta referencia hay que ponerla en relación con el hecho de que la ley, admite que los beneficios resultantes de la realización de las actividades económicas cooperativas con no socios, se distribuyan aunque sea parcialmente, entre los socios. De este modo se viene a constituir un fondo especial de reserva, con arreglo a lo prescrito por el art. 55.2 LC 1999, que recogerá en su caso, los excedentes a los que se refiere la disposición adicional. La concreción de esta

reserva, en los casos de cooperativas sin ánimo de lucro, se encuentra prevista en el art. 57.2 LC de 1999.

En segundo lugar, se establece que las aportaciones de los socios al capital, tanto las obligatorias como voluntarias, no podrán devengar un interés superior al interés legal del dinero, sin perjuicio de las correspondientes actualizaciones. Se altera por tanto, la norma contenida en el art. 48.1 y 2 de la LC de 1999, cuando indica que los estatutos establecerán si las aportaciones obligatorias al capital social, dan derecho al devengo de intereses por la parte efectivamente desembolsada, y en el caso de aportaciones voluntarias, será el acuerdo de admisión el que determine esta remuneración, o bien, indicará el procedimiento para llevarla a cabo. En relación al tercer requisito: carácter gratuito de las funciones que conforman el desempeño del cargo de miembro del Consejo Rector, sin perjuicio del reembolso de los gastos efectuados por los consejeros en el ejercicio de sus funciones, se separa esta norma de lo establecido con carácter general en el art. 40 LC de 1999, cuando indica que los Estatutos podrán prever que los consejeros perciban retribuciones, señalándose el sistema y los criterios para fijarlas por la asamblea y todo ello debe constar en la memoria anual. En cuarto y último lugar, la disposición adicional primera señala que la retribución de los socios trabajadores y de los socios de trabajo, y trabajadores por cuenta ajena, no podrán superar el 150% de las retribuciones que en función de la actividad y categoría profesional, establezca el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector.

Respecto a las consecuencias de la calificación de una cooperativa como de iniciativa social, la disposición adicional primera de la LC de 1999 debe examinarse en relación con la disposición adicional novena de este mismo texto. Así como la primera hace referencia a los requisitos necesarios que los estatutos de una cooperativa deben contener para que ésta sea calificada como “sin ánimo de lucro”, la novena establece la determinación de las consecuencias que dicha calificación tiene para la cooperativa y que se traducen en la aplicación de un régimen fiscal cualificado. Los requisitos para una cooperativa sin ánimo de lucro que adopte la forma de cooperativa de trabajo asociado vienen recogidos en el art. 8 LRFC y en el caso de que se trate de una cooperativa de consumidores y usuarios, se encuentran en el art. 12 del mismo texto legal (Vega, M.I. y Coque, J., 1999: 31) Las cooperativas de iniciativa social, deben ser calificadas como tales, y aunque no se diga nada en la ley, el órgano competente para decidir en cada caso, sería el Registro de Cooperativas. La calificación administrativa como cooperativa de iniciativa social debe comprender y abarcar la calificación administrativa como cooperativa sin ánimo de lucro.