



33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

Las cooperativas sociales como prestadoras de servicios sociales, de salud y favorecedoras de la integración de personas con dificultades

Daniel Hernández Cáceres
CIDES-Universidad de Almería



Resumen

Las cooperativas sociales surgen en 1991 en Italia como una clase específica de cooperativa que presta principalmente servicios sociosanitarios, educativos o bien que integra laboralmente a personas desfavorecidas al mercado de trabajo ordinario a través de la realización de actividades agrícolas, comerciales o de servicios. En los últimos años esta clase de cooperativa está aumentando su presencia a pasos agigantados en todo el mundo, y especialmente en Europa, donde más de 10 estados ya han hecho ajustes en su legislación para introducirlas. Sin embargo, su regulación de se ha realizado de forma desigual, utilizando diferentes nombres para referirse a ellas y sin un consenso claro sobre cómo deben configurarse. En este trabajo se analizan las diferentes legislaciones de los principales países que regulan esta clase de cooperativas para establecer algunas características comunes que permitan identificar sus rasgos distintivos.

Palabras clave: regulación, características, actividades, multi-stakeholder, régimen económico.

Keywords: regulation, characteristics, activities, multi-stakeholder, economic regime.

Expanded abstract

Social cooperatives as providers of social and health services and facilitators of the integration of people in disadvantaged situations

Social cooperatives emerged in 1991 in Italy as a specific type of cooperative that mainly provides social-health and educational services or integrates disadvantaged people into the ordinary labour market by carrying out agricultural, commercial or service activities. In recent years, this type of cooperative has been increasing its presence by leaps and bounds all over the world, and especially in Europe, where more than 10 states have already made adjustments to their legislation to introduce them. However, their regulation has been uneven, using different names to refer to them and without a clear consensus on how they should be configured. This paper analyses the different legislations of the main countries that regulate this type of co-operative in order to establish some common characteristics that make it possible to identify their distinctive features.



1. Introducción¹

Las conocidas como cooperativas sociales se muestran como la clase de cooperativa idónea para prestar servicios sociales y de salud, por cuanto se trata de una clase de cooperativa que abandona el fin mutualista típico del movimiento cooperativo, por el interés general de la comunidad e incluyen en su interior a múltiples partes interesadas que van a influir directamente en la toma de decisiones de la cooperativa, posibilitando que aumente su compromiso con la comunidad en la que se inserta. Además de prestar los servicios anteriormente referenciados, estas cooperativas también pueden contribuir a la integración social y profesional de personas con dificultades a través del trabajo asociado o del consumo, por lo que nos encontramos ante una clase de cooperativa que va a poder desarrollar un amplio abanico de actividades destinadas a beneficiar a la comunidad en general y a favorecer a mantener el estado de bienestar. De forma que puede decirse que son cooperativas que incorporan en su propio objeto social el principio cooperativo de interés por la comunidad².

En Europa, esta clase de cooperativas surgieron ligadas al fenómeno de las empresas sociales³. Los primeros trabajos doctrinales que estudiaron las empresas sociales en Europa y que fueron desarrollados en Italia en 1990, elaboraron una concepción de estas con muchas semejanzas con la figura tradicional de las cooperativas, aunque con ciertas adaptaciones⁴. Precisamente un año después, en 1991, el Parlamento italiano aprobó una ley específica para las cooperativas sociales, las cuales fueron creadas para prestar principalmente servicios sociosanitarios, educativos o bien para integrar laboralmente a personas desfavorecidas al mercado de trabajo ordinario a través de la realización de actividades agrícolas, comerciales o de servicios. Tras esta primera experiencia pionera, 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 sociales⁵ y la prestación de servicios sociales, de salud y de integración de personas con dificultades, lo cual propició el auge extraordinario de estas figuras por toda Europa⁶. En los años posteriores aparecieron, por ejemplo, las cooperativas de solidaridad social en Portugal en 1998, las cooperativas de iniciativa social en la ley estatal española en 1999, las cooperativas sociales de responsabilidad limitada en Grecia en 1999, o las sociedades cooperativas de interés colectivo en Francia en 2001.

¹ Esta publicación 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, 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.

El autor es contratado predoctoral perteneciente al programa de Formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (FPU18/04123) en el Área de Derecho Mercantil de la Universidad de Almería. Miembro del Centro de Investigación en Derecho de la Economía Social y en la Empresa Cooperativa (CIDES).

² Para ampliar el contenido de este principio véase HERNÁNDEZ CÁCERES (2021).

³ EMES (2020:42).

⁴ VARGAS VASSEROT (2021: 317).

⁵ En estos términos se pronuncia FICI (2020:17).

⁶ DEFOURNY & NYSSSENS (2010: 33).



En la actualidad, un gran número de países, la mayoría europeos, ha realizado ajustes en sus legislaciones para introducir en ellas a estas cooperativas sociales que se dedican a la prestación de servicios sociales, de salud y son favorecedoras de la integración de personas con dificultades. Dadas las limitaciones de extensión de esta publicación, en este trabajo nos centraremos concretamente en la regulación de las mismas realizada por Portugal con las *cooperativas de solidaridad social* recogidas en el Decreto-Lei n.º7/98; la *société coopérative d'intérêt collectif* francesa regulada dentro del Título II ter de la Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération; la calificación de las cooperativas belgas como una empresa social, reguladas en el título 3, del libro 8 dentro del Code des sociétés et des associations de 2019 y el Arrêté royal de 28 de junio de 2019; Grecia, que regula a las *cooperativas sociales de responsabilidad limitada* en el artículo 12 de la Ley 2716/1999: Desarrollo y modernización de los servicios de salud mental y otras disposiciones y a las *empresas cooperativas sociales* en el capítulo Δ de la Ley 4430 de Economía social y solidaria y desarrollo de sus instituciones y otras disposiciones; las *Cooperativas Sociais* brasileñas reguladas en la Lei no 9.867, de 10 de noviembre de 1999; las *social cooperatives* surcoreanas reguladas en el Capítulo IV del Framework Act on Cooperatives y en su Enforcement Decree⁷; y las cooperativas españolas⁸, la *cooperativa de iniciativa social estatal* que se encuentra regulada en el artículo 106 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas; la *cooperativa de iniciativa social catalana* regulada en el artículo 143 de la Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas y a la *cooperativa de integración social vasca* y la *cooperativa de iniciativa social vasca* en los artículos 133 y 156 de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.

Tal y como se observa, la regulación de esta clase de cooperativa se ha realizado de manera muy dispar, utilizando diferentes denominaciones para referirse a las mismas y sin que exista un claro consenso sobre dónde y de qué forma se han de regular. Así, encontramos casos en los que las cooperativas sociales se recepcionan dentro de la propia ley general de cooperativas, como si se tratara de una clase más de cooperativa o un tipo de calificación que puede llegar a obtener cualquier clase de cooperativa que cumpla con determinados requisitos impuestos por el legislador; otros países han decidido regularlas a través de una ley propia y

⁷ Además de las legislaciones aquí citadas, hay que señalar que otros países también han regulado las cooperativas sociales, pero debido a la extensión de este trabajo, no me es posible incluirlos. Es el caso de la República Checa, que regula la *cooperativa social* en los artículos 758 y siguientes de la Law no. 90/2012 on commercial companies and cooperatives; Croacia que desarrolla la cooperativa social en el artículo 66 de la Law of 11 March 2011, no. 764, on cooperatives; la *work integration social cooperative* de Hungría, regulada en los artículos 8, 10(4), 51(4), 59(3), 60(1), 68(2)(e), de la Law no. X-2006 on cooperatives; Polonia, que reconoce a la *work integration social cooperative* en la Law of 27 April 2006 on social cooperatives; o Sudáfrica, que regula la *cooperativa social* dentro de la Parte 5 del The cooperatives Act 14, of 2005.

⁸ En el caso español resulta de interés estudiar las legislaciones de Cataluña y del País Vasco por ser aquellas Comunidades Autónomas en las que se encuentra un mayor número de cooperativas sociales, tal y como recogen BRETOS, DÍAZ-FONCEA, & MARCUELLO (2020), así como la legislación estatal, por ser la norma de referencia en la que se basaron muchas de las legislaciones cooperativas autonómicas 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.



exclusiva, pretendiendo otorgarles una cierta importancia, aunque incluyen también varias referencias a la ley de cooperativas general en la que se regula gran parte de su régimen social; y finalmente, encontramos países que las han regulado dentro de otras leyes de contenido más amplio, como los códigos de sociedades, las leyes que regulan la economía social, o dentro de leyes relacionadas con las actividades que puede desarrollar la cooperativa.

También se observan diferencias en cuanto al grado de desarrollo de la regulación de esta clase de cooperativa, con legislaciones que únicamente recogen una definición de la misma, como la legislación brasileña, española, catalana y vasca; legislaciones con una regulación intermedia que recogen otros aspectos relativos a los socios, la actividad de la cooperativa con terceros no socios, el destino de los excedentes y a dónde destinar los activos en caso de liquidación, como los casos de la legislación italiana, portuguesa, francesa y belga; y, finalmente, legislaciones con una regulación detallada que, además de contener lo regulado por las anteriores categorías, desarrollan de una manera más extensa y detallada otras materias como la constitución de la cooperativa, el capital mínimo que tiene que aportar cada socio, el régimen de celebración de la asamblea, la composición y toma de decisiones del órgano de administración, etc. encontrándose en este grupo la legislación griega y la surcoreana.

A pesar de las diferencias tanto en las denominaciones como en la forma de regular a esta clase de cooperativa, es posible extraer algunos aspectos comunes que van a servir para identificar cuándo nos encontramos ante una cooperativa social. Tratando de definirla o de distinguir unas características comunes, algunos autores han señalado que se trata de una entidad que “opera de acuerdo con un procedimiento democrático a través de la participación de los miembros y el propósito de la organización es perseguir el interés público de la comunidad” (DU, CHANG, BAE, & CHOI, 2020:37). La Organización Internacional de Cooperativas Industriales y de Servicios (CICOPA), organización sectorial es de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), coincide en parte con esta definición, aunque la amplía al identificar 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 socios trabajadores en todos los niveles posibles de la estructura de gobierno y 5. No distribución o distribución limitada de los excedentes⁹. Esta interpretación es adoptada también por otros autores como DEFOURNY y NYSENS, que incluso añaden una sexta característica, “un socio, un voto, o limitación de los derechos de los accionistas”(2013:16).

Entre todas estas características propuestas para identificar a una cooperativa social hay algunas de ellas que se pueden descartar, puesto que no son exclusivas de las cooperativas sociales, sino que son propias de la forma social de cooperativa y van a estar presentes en todas las cooperativas, sean sociales o no. La primera de ellas es el *carácter no estatal*, por

⁹ CICOPA (2004).



cuanto, tal y como reconoce el propio CICOPA, dicha característica va ligada al cuarto principio cooperativo de autonomía e independencia. Y lo mismo ocurre con el *un socio, un voto*, que se enmarca dentro del segundo principio cooperativo de control democrático de los miembros y que en concreto especifica que “todos los miembros tienen el mismo derecho a voto (un socio, un voto)” (ACI, 1995:17).

De forma que, basándonos en las definiciones propuestas, serían únicamente tres las características propias de las cooperativas sociales que las permiten diferenciarlas del resto de cooperativas: una misión social explícita, un régimen económico propio que afecta principalmente a la distribución de excedentes y a la liquidación, y la participación de múltiples partes interesadas en la cooperativa.

En los siguientes apartados se va a tratar de analizar si los distintos legisladores, a la hora de regular este tipo de cooperativa, las han configurado respetando y manteniendo las características anteriormente relacionadas, o si, por el contrario, tras el análisis de los distintos ordenamientos jurídicos, se observa que son otros los aspectos comunes que identifican jurídicamente a este tipo de cooperativas.

2. Objeto y actividades de las cooperativas sociales

La característica principal de estas cooperativas y que las diferencia con respecto al resto es que desarrollan, de manera principal, actividades de interés general, tales como la prestación de servicios de salud, de educación, de integración social o laboral de personas con dificultades, o cualquier otra actividad social de interés para la comunidad, por lo que en su interior se combina el fin mutualista típico de la cooperativa, junto con el interés general de toda la comunidad o de un grupo objetivo específico, por lo que sirven a intereses más amplios que los de sus miembros. Precisamente estas cooperativas surgen principalmente para hacer frente a esas necesidades de interés general y satisfacerlas.

Ahora bien, en función de las actividades que el legislador les permite desarrollar, podemos hacer una distinción entre tres tipos de cooperativas sociales:

2.1. Cooperativas de integración social

Se trata de cooperativas constituidas por un determinado porcentaje de personas afectadas por discapacidad física, psíquica y/o sensorial, así como por personas en situación de exclusión social, y que tratan 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. Esta clase de cooperativa de trabajo encuentra su equivalencia en las Work Integration Social Enterprises (WISE). Mientras que en el segundo caso, los socios afectados constituirían una cooperativa de consumo que puede desarrollar cualquier tipo de actividad económica, ya sea produciendo bienes o prestando



servicios a los propios socios y que está encaminada a contribuir en la medida de lo posible al tratamiento de los mismos, o a facilitar su autosuficiencia económica.

Dentro de las legislaciones analizadas encontramos varias cooperativas que, tal y como están reguladas, se encuadran dentro de este tipo de cooperativa. Son los casos de la cooperativa de integración vasca y la cooperativa social de responsabilidad limitada griega. Además de estas, hay otras tres que también son consideradas como cooperativas de integración, pero que únicamente van a poder configurarse como cooperativas de trabajo, son los casos de la cooperativa social italiana tipo B, la cooperativa social brasileña y las empresas cooperativas de inserción social griegas, tanto las creadas para la integración de grupos vulnerables como las de colectivos especiales.

Hay un par de aspectos que afectan a las personas con dificultades que varían entre las legislaciones analizadas. El primero de ellos es el porcentaje de socios con dificultades que han de constituir estas cooperativas, encontrando porcentajes que van entre el 30 y el 51%¹⁰. La única legislación que no contiene porcentaje mínimo es la brasileña, que lo estableció en un 50% pero decidió vetar el artículo que lo regulaba¹¹. Mientras que el segundo aspecto que varía entre legislaciones son los grupos de personas a los que van destinados este tipo de cooperativas. En este punto se observan cooperativas creadas para un grupo objetivo muy determinado, como es la cooperativa social de responsabilidad griega, que únicamente admite como socios ordinarios a personas ordinarias mayores o menores de quince años, que debido a un trastorno mental se encuentren en necesidad de rehabilitación¹². Mientras que el resto de cooperativas de este tipo admiten grupos muy heterogéneos de personas, bien porque utilizan fórmulas genéricas como “personas con discapacidad” o “en situación de exclusión social” que comprenden a un amplio grupo de personas, tal y como hacen las cooperativas de integración social vascas; bien porque realizan un listado detallado que identifica a qué grupo concreto de personas van destinadas estas cooperativas, como por ejemplo, los discapacitados, exdrogadictos, antiguos presos, víctimas de violencia doméstica, víctimas de tráfico ilegal de personas, los sin techo, los refugiados y solicitantes de asilo, titulares de familias monoparentales, personas en paro de larga duración, etc.

2.2. Cooperativas sociales de ámbito reducido

Este segundo grupo de cooperativas está conformado por aquellas que desarrollan un campo de actividades mucho más amplio que el grupo anterior, pudiendo prestar servicios sanitarios, educativos, culturales, sociales o facilitar la integración social y profesional de personas desfavorecidas, pero que, a diferencia de las anteriores, no tienen que estar conformadas por un porcentaje de personas con dificultades. De forma que cuando se constituya como una cooperativa de trabajo, los socios frecuentemente serán profesionales de la salud, de la

¹⁰ Estos porcentajes coinciden con los que fija CICOPA (2004:3).

¹¹ Ver DAMIANO (2007:205).

¹² Ver NASIOULAS (2012:153) y FAJARDO GARCÍA, & FRANTZESKAKI (2017:60).



enseñanza, trabajadores sociales, etc.¹³, en lugar de personas con dificultades. Se enmarcan dentro de este grupo, la cooperativa social tipo A de Italia, la cooperativa de iniciativa social vasca, y las empresas cooperativas sociales de beneficio colectivo y social griegas.

La razón por la cual no pueden estar conformadas por un determinado porcentaje de socios desfavorecidos se basa en que las legislaciones que recogen a este tipo de cooperativa son las mismas legislaciones que regulaban el tipo anterior, por lo que si la cooperativa cuenta con un alto porcentaje de socios con dificultades será calificada de cooperativa de integración social pura, en lugar de cooperativa social de ámbito reducido.

Aunque en principio las tres cooperativas señaladas van a poder realizar las actividades que anteriormente se han indicado, encontramos algunas diferencias. Así, la cooperativa de iniciativa social vasca, además de las actividades arriba referenciadas, también va a poder desarrollar cualquier actividad económica que tenga por finalidad “la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado” (art. 156.3) por lo que se amplía de forma considerada su ámbito de actuación. Por su parte, las empresas cooperativas sociales de beneficio colectivo y social griegas, además van a poder realizar actividades de desarrollo sostenible que “promueven la sostenibilidad del medio ambiente, la igualdad social y económica, así como la igualdad de género, protegen y desarrollan los bienes comunes y promueven la conciliación entre generaciones y culturas” (art. 2.6). Mientras que la cooperativa social italiana tipo A, a pesar de que con el decreto legislativo 3 julio 2017, n. 112 se amplió el número de actividades que podían desarrollar, en realidad el ámbito parece más reducido por cuanto 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, igualdad, etc.

2.3. Cooperativas sociales en sentido amplio

Dentro de este grupo se encuentran las cooperativas cuyo objeto social engloba al de los dos tipos de cooperativas precedentes. En este caso, la legislación no diferencia entre dos clases de cooperativas para prestar estos servicios, sino que regula un único tipo de cooperativa social que admite su constitución tanto con personas con dificultades (sin requerir la presencia de un porcentaje determinado como mínimo) como sin dificultades, y les permite realizar actividades destinadas a la integración social y profesional de dichas personas y prestar servicios sanitarios, educativos, culturales, o necesidades sociales no atendidas por el mercado. En este grupo se situaría la cooperativa de iniciativa social de España, la cooperativa de iniciativa social catalana, la cooperativa social de Corea del Sur, la cooperativa de interés colectivo de Francia, la cooperativa de solidaridad social de Portugal, y la cooperativa calificada como empresa social de Bélgica.

¹³ Sobre las miembros de este tipo de cooperativa ver FAJARDO GARCÍA (2013:270).



Entre las cooperativas de este grupo, cabría destacar por la singularidad de la misma, el caso de la cooperativa social surcoreana. En primer lugar porque el legislador permite que la cooperativa desarrolle cualquier otra actividad siempre que la actividad social sea la actividad principal, entendiéndose como tal cuando “suponga más del 40% del importe total del conjunto de la actividad de la cooperativa” (art. 93.2). Es decir, el legislador coreano 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. Y en segundo lugar, porque incluye entre las posibles actividades a desarrollar, la original posibilidad de conceder pequeños préstamos y programas de ayuda mutua a los socios, con el fin de mejorar el bienestar mutuo, dentro del límite del importe total de sus capitales desembolsados (art. 94)¹⁴.

Además de estas actividades de interés general, la mayoría de las legislaciones analizadas permiten a este tipo de cooperativas que terceros no socios puedan participar en la actividad cooperativizada, bien siendo trabajadores de las mismas o bien como destinatarios de los servicios prestados por la cooperativa. Esta posibilidad de actuación redundará en el bienestar y la mejora de la comunidad, puesto que no solo los socios se van a ver favorecidos por dichos servicios, sino que se hace partícipe a toda la comunidad de los beneficios que aportan esas actividades. En la mayoría de ocasiones encontramos limitaciones a esta participación en la actividad cooperativizada con terceros, como en el caso de las empresas cooperativas sociales griegas, donde el número de empleados no socios no puede superar el 40% del total de empleados totales (art.18). Llama la atención el caso de la cooperativa social surcoreanas, primeramente, porque se trata de la única clase de cooperativa en Corea a la que el legislador permite realizar actividades empresariales con no socios¹⁵, y en segundo lugar, porque existen algunas actividades en las que se permite prestar estos servicios a terceros no socios sin ningún límite, y otras actividades en las que no se permite o se encuentra muy limitado, como es el caso de los servicios médicos y de salud, donde el legislador delimita tanto el público objetivo al que se le puede prestar, elaborando un listado exhaustivo de destinatarios, como la cuantía de los mismos, estableciendo un máximo de un 50% de la cantidad total de servicios prestados (art. 95.1 y 24 y 25 Decreto). Por último, destacar el extraordinario caso de la cooperativa de interés colectivo francesa, a la cual el legislador autoriza a los terceros no socios a beneficiarse de los productos y servicios sin limitación alguna, a diferencia del resto de clases de cooperativas francesas¹⁶.

3. Régimen económico

La siguiente de las características identificativas de esta figura es la presencia de algunas limitaciones o indicaciones que son comunes y que se repiten en la mayoría de las legislaciones analizadas y que afectan al régimen económico de las mismas. De tal forma que

¹⁴ Para ampliar véase JANG (2013:658).

¹⁵ Véase JANG (2013: 658).

¹⁶ Ver MARGADO (2004:155).



para que una cooperativa social sea considerada como tal, no va a ser suficiente con que cumpla únicamente con el desarrollo de una actividad de interés general, sino que además vamos a tener que atender a aspectos económicos.

Prácticamente todos los legisladores a la hora de regular estas figuras van a establecer preceptos específicos que indican si es posible o no repartir los beneficios y a dónde los han de destinar. Con respecto a ello, CICOPA reconoce 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” (2004:4). Sin embargo, esto no es así en todas las legislaciones analizadas, ya que en lugar de únicamente dos clases de cooperativas (que limitan o prohíben), vamos a encontrar una tercera que, tras la dotación pertinente a las reservas y el posible pago a los socios de los intereses devengados por sus aportaciones, permite distribuir todo el sobrante entre los socios.

Ese último grupo de cooperativas que puede distribuir el excedente entre los socios va a estar conformado mayoritariamente por las cooperativas que anteriormente hemos denominado como de integración. Recordemos que en este tipo de cooperativas, ya sean de trabajo o de consumo, 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. Igualmente, cabría recordar que la distribución de estos beneficios se realizará en proporción a la actividad cooperativizada desarrollada por cada uno de los miembros, tal y como indica el tercer principio cooperativo de participación económica de los miembros¹⁷. Es el caso de cooperativa de responsabilidad limitada griega, cuyo legislador ha regulado un régimen propio permitiendo que el 95% de los excedentes pueda distribuirse entre los socios (art. 12.12). O los casos de la cooperativa de integración vasca, la cooperativa social italiana¹⁸ y la cooperativa social brasileña, que no cuentan con unas normas específicas para el destino de estos excedentes y se les aplica el régimen general, por lo que en el caso de estas tres cooperativas la distribución de los excedentes no está más limitada que para el resto de cooperativas.

Entre las cooperativas cuya distribución de beneficios está limitada parcialmente se encuentra la cooperativa social belga, en cuyo caso, el reparto de excedentes se realizará “después de haber fijado una cantidad que la sociedad reserva para proyectos o asignaciones necesarias o útiles para la realización de su objeto” (art. Art. 6 § 1.6º del Decreto). También pertenece a este grupo la empresa cooperativa social griega, la cual prohíbe la distribución de beneficios entre los socios, salvo que sean trabajadores, debiendo destinar en este caso un 5% a la

¹⁷ Este principio se encuentra desarrollado en ACI (1995:18).

¹⁸ El régimen económico de la cooperativa social italiana es el mismo para el tipo A y el tipo B. Esto provoca que en la cooperativa tipo A, que no está conformada por socios con dificultades, también se repartan los beneficios entre todos ellos.



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. Sin embargo, la distribución de ese 35% también puede eliminarse ya que, aunque dentro de la cooperativa haya socios trabajadores, puede destinarse a la creación de nuevos puestos de trabajo y a la expansión de las actividades productivas si la asamblea lo decide con el voto de al menos 2/3 de sus miembros (art. 21.2).

El grupo de cooperativas que prohíbe la distribución de excedentes entre los socios es más numeroso que los anteriores, aunque tampoco se consigue identificar una corriente única en cuanto a dónde se han de destinar esos excedentes. Así, encontramos legislaciones en las que el legislador impone, tras la dotación a reservas, la prohibición de distribuir el resto de beneficios pero sin dar ninguna indicación precisa acerca de qué se ha de hacer con esos excedentes, como es el caso de la cooperativa de iniciativa social española. Otras legislaciones obligan a destinar el resto de los beneficios a una reserva que no podrá dividirse entre los socios, como hacen la cooperativa social portuguesa, la cooperativa social surcoreana y la cooperativa de iniciativa social catalana, aunque esta última deberá dedicar la reserva a actividades propias del objeto social de la cooperativa. Por último, un par de legislaciones dan un amplio abanico de posibilidades a los que destinar estos excedentes que no pueden repartirse entre los socios, como la cooperativa de iniciativa social vasca en la que deben destinarse a la realización de sus fines (art. 52.a Ley Fiscal foral), o la cooperativa de interés colectivo francesa que han de destinarse o a una reserva o asignarse “en forma de subvenciones a otras cooperativas o uniones de cooperativas o a obras de interés general o profesional” (art.16). Otra de las características de este último grupo es la prohibición que establecen todas las legislaciones de repartir las reservas. Algunos legisladores establecen dicha condición de manera expresa para esta clase de cooperativa, mientras que otras se ven afectadas por la remisión al régimen general en el cual todas las cooperativas experimentan dicha prohibición.

Aunque entre las cuestiones que afectaban al régimen económico de la cooperativa CICOPA solo hacía referencia a la distribución de beneficios, del análisis legislativo realizado también se obtiene que esta clase de cooperativa durante el procedimiento de liquidación, una vez que ya se han satisfecho todas las deudas y se ha devuelto a los socios sus aportaciones al capital, prohíbe la distribución del patrimonio restante entre los socios. En su lugar, la mayoría de las legislaciones analizadas lo destinan a finalidades muy dispares, pero que tienen en común el promover el interés general, el movimiento cooperativo o la economía social. Entre aquellas que están obligadas a destinarlo a fines de interés general se encuentra la cooperativa social italiana, que tiene que destinar estos activos a fines de utilidad pública; y la cooperativa como empresa social belga, que tiene que asignarlos a fines relacionados con su objeto social, que como hemos visto, será de interés general. Entre las que destinan el patrimonio restante al movimiento cooperativo está la cooperativa social portuguesa, que ha de destinarlo a otra cooperativa de interés general, preferentemente del mismo municipio (art.8); y las cooperativas española, vasca y catalana, a las que se les aplica el régimen general. En una situación intermedia a las dos anteriores, entre el interés general y el apoyo al movimiento



cooperativo, se sitúa la cooperativa social surcoreana ya que puede destinarlo a la federación cooperativas sociales, a una cooperativa social con fines similares, a una entidad no lucrativa o a una entidad de servicios públicos, o al Tesoro Nacional (art.104). Mientras que entre las que lo destinan a fines relacionados con la economía social está la empresa cooperativa social griega ha de transferirlo al Fondo de la Economía Social (art. 22.3); y la cooperativa de interés colectivo francesa, que 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.

4. Gobernanza de múltiples partes interesadas (multi-stakeholder)

La última de las características representativas de estas cooperativas sociales, que señalaban CICOPA y otros autores, era la presencia de una gobernanza basada en la participación de múltiples partes interesadas (*multi-stakeholder*)¹⁹. Al desarrollar una actividad de interés general, dentro de la cooperativa podríamos encontrar como socios a distintos grupos de partes interesadas, tales como trabajadores, usuarios, autoridades locales, diferentes tipos de personas jurídicas, etc. De tal forma que, al poder ser socios de la cooperativa, los intereses de todos ellos se verían representados dentro de los órganos de la cooperativa e influirían a través de su voto, de forma directa, en la toma de decisiones. Esta estructura posibilitaría que las actuaciones de la cooperativa no se tomen desde una única perspectiva como podría ocurrir en una cooperativa de consumo, o de trabajo, en la que únicamente son socios los consumidores o los trabajadores, sino que las decisiones dentro de una cooperativa social son mucho más inclusivas al tener en cuenta las necesidades y las inquietudes de todos los diferentes grupos que conforman la cooperativa.

Esta composición de múltiples partes interesadas ha sido implementada por algunas legislaciones, las cuales imponen la obligación de que las cooperativas sociales creadas cuenten con una variedad de grupos de socios. Así, en la cooperativa de interés colectivo francesa deberá haber al menos tres categorías de socios (art. 19 septies), mientras que en la cooperativa social surcoreana se requieren al menos dos grupos de personas interesadas (art. 19.2 Decreto). Estos distintos grupos o categorías de personas interesadas estarán compuestos por personas beneficiarias de las actividades de la cooperativa, trabajadores, productores de los bienes o servicios, voluntarios, etc.

En cambio, el resto de legislaciones no establecen la obligatoriedad de que se configure como una cooperativa multi-stakeholder, pero tampoco impiden que en el interior de la cooperativa confluyan socios que pertenezcan a varios de los diferentes grupos citados anteriormente, por lo que, aunque no se regule expresamente, también podremos encontrar esa estructura multi-stakeholder en el resto de cooperativas sociales, dependiendo de cómo deseen configurar la cooperativa sus propios socios.

¹⁹ CICOPA (2004:3).



En este sentido, las legislaciones han previsto que algunas figuras específicas puedan ser también socios de esta clase de cooperativa, lo que va a facilitar que en el interior de las mismas puedan darse situaciones de múltiples partes interesadas. Son las figuras de las administraciones públicas y los voluntarios.

La mayoría de las legislaciones analizadas permiten de manera expresa que las entidades públicas puedan participar en calidad de socios en la cooperativa social. En algunas de ellas se establecen limitaciones a la presencia de las mismas dentro de la cooperativa, como puede ser que el conjunto de todas las entidades públicas no pueda poseer más del 50% del capital social en la cooperativa de interés colectivo francesa (art. 19 septies), o que el conjunto de las personas jurídicas, públicas o privadas, superen el 20% del total de miembros de las cooperativas de responsabilidad limitada griegas (art. 12.4. γ). Otras limitan el tipo de entidad pública que pueden acceder a la condición de socio, como en la cooperativa de integración social vasca que exige que se trate de una entidad pública responsable de la prestación de un servicio social (art. 134.1) o en las empresas cooperativas sociales griegas en las que no se permite la participación de las Autoridades Locales y al resto les requiere la aprobación del organismo público que las supervisa (art. 14.5).

La participación de las personas jurídicas de derecho público en los órganos de la cooperativa se realizará mediante el nombramiento de un representante que ejercerá los derechos que le corresponde a la entidad pública como socio que es de la cooperativa. Aunque hay que destacar el caso de la entidad pública socia en la cooperativa de integración vasca, que, además de los derechos que le corresponden como socio, su representante “prestará su trabajo personal de asistencia técnica, profesional y social junto a las personas socias de la cooperativa y asistirá con voz a las reuniones de todos los órganos sociales” (art.134.1), por lo que el organismo público tendrá siempre un representante en el consejo rector, aunque solo con voz y sin derecho de voto.

Algo parecido sucede con los voluntarios, personas que prestan sus servicio dentro de la cooperativa de manera gratuita, los cuales son previstos por la mayoría de las legislaciones que regulan las cooperativas sociales y, en casi todas ellas, se les permite adquirir la condición de socios. Y, al igual que ocurría con las administraciones públicas, algunas de las legislaciones establecen limitaciones a la presencia de estos voluntarios dentro de la cooperativa, como en la cooperativa social italiana donde su número no podrá superar el 50% del total de socios (art. 2.2), o la cooperativa de responsabilidad limitada, que únicamente 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.4. β).

En estos casos, los voluntarios que adquieran la condición de socio tendrán los mismos derechos políticos y de información que el resto de socios ordinarios, pudiendo asistir y votar dentro de los órganos de la cooperativa. Las únicas excepciones las encontramos en la cooperativa de iniciativa social catalana, que admite la presencia de voluntarios pero no les permite que adquieran la condición de socio, aunque pueden asistir a las asambleas generales, con voz y sin voto, y designar a una persona que les represente en las reuniones



del consejo rector, con voz y sin voto (art.143.4). Y finalmente, el caso singular de los voluntarios de las cooperativas sociales de Portugal, que con el nombre de “socios honoríficos” regulan un tipo de socio cuyos derechos políticos se encuentran muy restringidos²⁰. Así, pueden ser admitidos en la Asamblea General a propuesta razonada del Consejo Rector, pudiendo asistir a las mismas pero sin derecho de voto. Estos socios gozan del derecho de información en los mismos términos que el resto de socios de pleno derecho, pero no van a poder elegir ni ser elegidos para los órganos sociales (art.5). Ante esta limitación de los derechos políticos, el legislador, para favorecer la participación de estos socios dentro de la cooperativa, permite que los estatutos pueden prever la creación del Consejo General, un órgano consultivo donde se reunirán estos socios de honor junto con los miembros de los órganos sociales y podrán hacer sugerencias o recomendaciones (art.6).

5. Conclusiones

Las cooperativas sociales se regulan por primera vez en Italia, ligadas al fenómeno de las empresas sociales, como cooperativas que prestan principalmente servicios sociosanitarios, educativos o bien para integrar laboralmente a personas desfavorecidas al mercado de trabajo ordinario a través de la realización de actividades agrícolas, comerciales o de servicios. Tras esta primera experiencia, esta figura se extiende por las legislaciones de un gran número de países, aunque su regulación se ha realizado de manera muy dispar, utilizando incluso denominación diferentes nombres para referirse a esta clase de cooperativa. A pesar de las diferencias, es posible extraer algunos aspectos comunes que van a servir para identificar cuándo nos encontramos ante una cooperativa social.

La primera de estas características es el desarrollo de actividades de interés general. Las cooperativas sociales pueden clasificarse en tres tipos, en función de las actividades que la legislación les permite desarrollar: cooperativas de integración social, formadas por un determinado porcentaje de personas con dificultades y que buscan facilitar su integración social y profesional; cooperativas sociales de ámbito reducido, también destinadas a la integración de personas con dificultades pero a las que no se les exige un determinado porcentaje de socios con discapacidad; y cooperativas sociales en sentido amplio, que pueden desarrollar actividades de integración y otros servicios sociales de interés general. Además, estas cooperativas permiten la participación de terceros no socios en las actividades cooperativas.

La segunda característica es la presencia de un régimen económico específico. Así, la mayoría de las cooperativas sociales analizadas tienen prohibida o limitada la distribución de beneficios, mientras que las cooperativas que están formadas por personas con dificultades no tendrán ninguna limitación en este sentido. Por otro lado, la mayoría de las legislaciones analizadas incluyen la prohibición expresa de repartir entre los socios los activos en caso de

²⁰ Para más información acerca de la restricción de estos derechos para los socios honorarios y el posible incumplimiento del principio cooperativo de gestión democrática ver MEIRA (2020:235).



liquidación de la cooperativa, debiéndose destinar a otros fines de interés general o al fomento del movimiento cooperativo.

Por último, no se puede concluir que la presencia de una gobernanza de múltiples partes interesadas mencionada por algunos expertos, sea una de las características de las cooperativas sociales. La mayoría de las legislaciones tienen referencias expresas a la posibilidad de que tanto las entidades públicas como los voluntarios puedan participar como socios en la cooperativa social. Sin embargo, sólo las legislaciones francesa y surcoreana exigen la presencia de socios pertenecientes a diferentes grupos de personas. En las demás legislaciones, las cooperativas sociales pueden configurarse como entidades formadas por una única parte interesada.

6. Bibliografía

ACI (1995): *Declaración de la ACI sobre la identidad cooperativa =The International Co-operative Alliance statement on the co-operative identity*. Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, Vitoria-Gasteiz.

BRETOS, I., DÍAZ-FONCEA, M., & MARCUELLO, C. (2020): “La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España”, *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 135, e69186. <https://doi.org/10.5209/reve.69186>

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

DAMIANO, H. (2007): “Cooperativas sociais”, *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*, Campinas, 31, jul-dez, 203-208

DEFOURNY, JACQUES & NYSSSENS, M. (2016): “Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models”, *ICSEM Working Papers*, 33.

DEFOURNY, JACQUES & NYSSSENS, M. (2013): “Social Co-operatives: When Social Enterprises Meet the Co-operative Tradition”, *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 2.DOI: 10.5947/jeod.2013.008.

DU, C.-L., CHANG, S.-I., BAE, S.-P., & CHOI, H.-G. (2020) : “A Study on the Characteristics and Sustainability of Social Cooperatives”, *Industry Promotion Research*, 5(1), 3.

EMES (2020): *Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa. Informe comparativo*. Disponible en <https://emes.net/content/uploads/Informe-comparativo-On-line.pdf> último acceso 04/02/2022.

FAJARDO GARCÍA, G. (2013): Las cooperativas sociales entre el interés mutualista y el interés general, en *Estudios de Derecho Mercantil. Liber amicorum profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá*, Tirant lo Blanch, 265-280.



FAJARDO GARCÍA, G., & FRANTZESKAKI, M. (2017): “La economía social y solidaria en Grecia. Marco jurídico, entidades y principales características”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 125, 49-88. <https://doi.org/10.5209/REVE.58135>

FICI A. (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.

HERNÁNDEZ CÁCERES, D. (2021): “Origen y desarrollo del principio cooperativo de interés por la comunidad”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, 139.

JANG J (2013): Republic of Korea, en *International Handbook of Cooperative Law*, CRACOGNA, FICI, HENRÝ (eds.), Springer, Berlin, 653-666.

MARGADO, A (2004) A new co-operative form in France Société Coopérative d’Intérêt Collectif (SCIC), en *Trends and challenges for co-operatives and social enterprises in developed and transition countries*, BORZAGA, SPEAR (eds.), Edizioni31, Trento, 147-165.

MEIRA, D. (2020): “O fim mutualístico desinteressado ou altruísta das cooperativas de solidariedade social”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 36, 221-247.

NASIOULAS, I. (2012): “Social cooperatives in Greece. Introducing new forms of social economy and entrepreneurship”, *International Review of Social Research*, 2(2), 141-161.

VARGAS VASSEROT, C. (2021): La empresa social concepto, regulación en Europa y propuestas de lege ferenda para el ordenamiento español», en *Responsabilidad, Economía e Innovación social corporativa*, VARGAS (dir.), HERNÁNDEZ (coord.), Marcial Pons, Madrid, 315-342.