

# **NORMATIVA COOPERATIVA ANDALUZA E INNOVACIÓN. LA CONTRIBUCIÓN DE LA RECIENTE NORMATIVA ANDALUZA DE COOPERATIVAS A LA INNOVACIÓN SOCIAL Y EL EMPLEO**

**Luciano Ramírez de Arellano Espadero**

Jefe del Servicio de Registros e Inspección

Dirección General de Economía Social y Trabajo Autónomo

Consejería de Conocimiento, Universidad e Investigación

Junta de Andalucía

## **RESUMEN**

Resulta un lugar común afirmar que el derecho va siempre, cuando menos, unos pasos por detrás la realidad social. Siendo esto rigurosamente cierto, en el caso de la reciente normativa andaluza sobre cooperativas, puede decirse que dicho desfase ha sido particularmente exiguo, e incluso que la normativa está contribuyendo en alguna medida al diseño de aquella. Lo que no es poco decir.

Dicha innovación se ha producido en un doble plano: de carácter general, aplicable a cualquier tipo de cooperativas, cual es el caso la reformulación (en realidad, ampliación) de los principios cooperativos; y específico, relacionado con la creación de nuevas figuras singulares, tales como las cooperativas de impulso empresarial, de servicios públicos o mixtas. Y, siempre, animada por un aliento inequívocamente innovador, algo necesario y hasta perentorio en el caso de un modelo, el cooperativo, con más de siglo y medio de historia.

**PALABRAS CLAVE:** Normativa cooperativa. Innovación. Principios cooperativos. Responsabilidad Social Empresarial. Nuevas figuras cooperativas.

CLAVES ECONLIT: M14, O31, O35, D16.

## **THE CONTRIBUTION OF THE RECENT ANDALUSIAN REGULATION OF COOPERATIVES TO THE SOCIAL INNOVATION AND THE EMPLOYMENT**

### **ABSTRACT**

It turns out to be a place common to affirm that the laws go always, when less, a few steps behind the social reality. Being rigorously certain this, in case of the recent andalusian regulation on cooperatives, it can be said that the above mentioned time lack has been particularly exiguous, and even that the regulation is contributing in some measure, to the design of that one. What isn't little to say.

The above mentioned innovation has taken place in a flat double: of general character, applicable to any type of cooperatives, which is the case the reformulation (actually, extension) of the cooperative principles; and specific, related to the creation of new singular figures, such as the cooperatives of entrepreneurial drive, of public services, or mixed. And, always, encouraged by an unequivocally breath innovative, necessary and up to urgent, in case of a model, the cooperative one, with more than century and a half of history.

**KEY WORDS:** Cooperative regulation. Innovation. Cooperative Principles. Corporate Social Responsibility. New cooperative figures.

## SUMARIO

1. Introducción. 2. Antecedentes y génesis normativa. 3. Alcance y significado de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. La cooperativa del siglo XXI. 4. La cooperativa como arquetipo de empresa de responsabilidad social empresarial. Nuevos principios. 5. Innovación. 6. Flexibilidad societaria y económica. Competitividad. 7. Nuevas figuras. 7.1. Cooperativas de impulso empresarial. 7.2. Cooperativas de servicios públicos. 7.3. Cooperativas mixtas. 8. La reducción del número de socios. 9. Conclusiones.

### 1. Introducción

Resulta un lugar común afirmar que el derecho va siempre, cuando menos, unos pasos por detrás la realidad social. Siendo esto rigurosamente cierto, en el caso de la reciente normativa andaluza sobre cooperativas, y más en concreto, de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, en adelante la LSCA; y del Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, en adelante el RSCA, puede decirse que dicho desfase ha sido particularmente exiguo en lo que respecta a ciertos aspectos de dicha realidad, e incluso que aquella, la normativa, está contribuyendo en alguna medida a orientarla. Lo que no es poco decir.

Nos proponemos reseñar este carácter innovador de la normativa referida, que por momentos, llega a convertirse en vector aglutinante de las iniciativas sociales próximas a este tipo de sociedades, cuya morfología, resulta transformada por dicha normativa para mejor servicio de los valores de los que tradicionalmente son portadoras: participación, democracia y solidaridad; así como de aquellos otros que, progresivamente, se han ido añadiendo a su acervo, y que, básicamente, coinciden con los que integran la responsabilidad social empresarial.

A este fin, revisaremos los antecedentes y génesis de dicha normativa, subrayaremos su alcance y significado, con especial mención a la referida responsabilidad social empresarial, resaltaremos dos aspectos que constituyen una constante de su contenido, cuales son la innovación y la flexibilidad, glosaremos las nuevas figuras societarias reguladas, nos referiremos al aspecto más destacado de su reciente modificación: la reducción de tres a dos socios para su constitución; y finalizaremos con las oportunas conclusiones.

## 2. Antecedentes y génesis de la normativa

La Constitución Española establece en su artículo 129.2 que los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación de las empresas y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 58.1.4° atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de fomento, ordenación y organización de cooperativas, y más específicamente, la regulación y el fomento del cooperativismo.

Con base en los textos referidos, en el caso del segundo, de su predecesor, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, se promulgaron las leyes 2/1985, de 2 de mayo, y 2/1999, de 31 de marzo, ambas, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. La primera de ellas supuso, básicamente, la adaptación de una legislación nacida bajo los presupuestos sociopolíticos del antiguo régimen a los propios del estado democrático instaurado con la Constitución Española de 1978. La segunda, también, con carácter general, se distinguió por otorgar plena carta de naturaleza a la sociedad cooperativa como empresa, incidiendo en todos aquellos aspectos del modelo, tanto orgánicos, como económicos, que requerían un ajuste adecuado a este objetivo.

No es frecuente que menos de una década después de promulgada una norma se inicien los trabajos para elaborar otra de nueva planta, y cuando menos, invitan a una reflexión. No cabe duda de que, en dicho período, tanto la realidad socio-económica sobre la que operaban los distintos agentes económicos, como la normativa y políticas de la Unión Europea en relación con la pequeña y mediana empresa, han sufrido mutaciones importantes. Sin embargo más allá de estos cambios estructurales y normativos había una razón muy específica y de carácter estratégico que estaba en la raíz de dicha iniciativa: la constatación de que la creación y desarrollo de estas empresas, no solo en Andalucía, también en el resto del país, donde coexiste con más de una decena de textos legales específicos, debía ajustarse a un modelo normativo que les restaba flexibilidad y capacidad de maniobra, si se comparaba con el propio de las sociedades mercantiles, singularmente, con las sociedades anónimas y limitadas. Y, paralelamente, la insatisfacción por la explicación convencional que se daba a dicha realidad: la adecuación de estas entidades a unos principios y valores que objetivamente supondrían cierta rémora desde el punto de vista de la eficiencia y la competitividad. Máxime, si se tiene en cuenta que estaríamos hablando de valores tales como la participación, la democracia, la solidaridad, el énfasis en la formación de sus integrantes

o la cooperación empresarial. Que, en definitiva, serían dichos principios y valores los que supuestamente estarían reduciendo su capacidad de maniobra o su adaptación al cambio. Tanto en la Administración como en el sector había quienes se resistían a aceptar dicha tesis. Es más, entendían que los mencionados principios y valores bien articulados jurídicamente y armonizados con las modernas teorías organizacionales, podían convertir los supuestos obstáculos en oportunidades, obteniendo de esta suerte un modelo jurídico, cuando menos, tan flexible y eficaz como los que articulan a las sociedades más arriba mencionadas, sin perder por ello su identidad.

Curiosamente, este ajuste que más adelante analizaremos de forma pormenorizada ha sido objeto de una crítica considerable por una parte de la doctrina cooperativa andaluza, al entender que con ello se produce una fuga del modelo cooperativo al mercantil, con merma de los principios inspiradores de estas empresas<sup>1</sup>. Crítica de la que disentimos, por cuanto el hecho de que se utilicen técnicas aquilatadas en el moderno derecho de sociedades, que contribuyan a la competitividad y eficacia de estas empresas, de cualquier tipo de empresas, no debería evaluarse en función del ámbito, en este caso, el mercantil, en el que surgen, sino, sobre la base de su compatibilidad, o no, con los mencionados principios. De modo que, caso por caso, se compruebe cuándo aquellos resultan afectados o cuándo salen indemnes. Es más, cuándo podían incluso salir reforzados, cual es el caso en algún supuesto. Obviamente es más fácil agarrarse a la tradición y encontrar espurio todo lo que rompa con ella, más allá de evaluar con pensamiento crítico si lo que se modifica afecta a lo esencial o es adjetivo, todavía más, estaba resultando contraproducente.

Esto es precisamente lo que se valoró al elaborar la nueva normativa, conscientes de que, además de una frecuente interpretación literal y aun sesgada de dichos principios, coexistían en su seno ciertas adherencias ideológicas que sin constituir parte alguna de su núcleo, se habían ido acoplado subrepticamente durante algo más de siglo y medio desde el nacimiento de estas empresas, convirtiéndose en una auténtica rémora para su desarrollo, al manifestarse de formas

1. Paniagua Zurera, Manuel. Notas críticas a la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. nº 24, 2013. CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa. pp1 y ss.

Vargas Vasserot, Carlos. El nuevo (por diferente) marco legal de las sociedades cooperativas en Andalucía. El paso de una concepción social de la cooperativa, a una economicista radical. Revista de derecho de sociedades, nº 53, mayo-agosto de 2018, pp 1 y ss.

diversas en el ámbito legislativo. Ocurría esto en el plano orgánico, por ejemplo, con la figura de los interventores de cuentas, que la auditoría deja sin sentido. En el plano económico, con la diferenciación a ultranza de distintos resultados cooperativos. O en el plano evolutivo, con el dogma de la devolución al socio de su aportación social, con elusión de cualquier otra técnica que facilite la pervivencia de la entidad, sin dejar de salvaguardar los derechos de los socios, más allá de la un tanto arbitraria solución dada a la aplicación de la NIC 32 por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, mediante el dispositivo del rehúse.

### **3. Alcance y significado de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. La cooperativa del siglo XXI**

La exposición de los antecedentes arriba expuestos prefigura de alguna manera el alcance y significado de esta norma. Se aspiraba a diseñar un artefacto legal que eludiera las trabas que hasta ese momento impedían sin motivo justificado funcionar con la necesaria agilidad a estas empresas, y pertrecharlas con los instrumentos necesarios para afrontar con garantías y rigor los retos del nuevo siglo. Todo ello, sin perder ni un ápice de su carácter participativo, democrático y solidario.

Para ello, además de soltar el lastre ideológico más arriba señalado era preciso dotarlas de todos aquellos dispositivos del moderno derecho de sociedades hasta donde resultaban compatibles con sus principios, ajustarlas en su creación y funcionamiento a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, obviar todas las autorizaciones y controles administrativos que no tuvieran una justificación sólida —lo que ha supuesto la desaparición de todos los existentes, con carácter general— adaptarlas a las nuevas técnicas contables, reequilibrar solidaridad y justicia en algunas de sus instituciones, y apurar a fondo su anticipado carácter de empresa portadora de la moderna responsabilidad social corporativa. En definitiva, se trataba de contribuir a hacer de las cooperativas empresas sólidas, versátiles y socialmente responsables que estén en disposición de liderar el nuevo modelo productivo que, desde los sectores más rigurosos de la doctrina económica, así como desde las fuerzas sociales y políticas progresistas se reclama. Es más, aunque la idea inicial, tal como se expone más arriba, era la de situar normativamente a estas sociedades, en lo que respecta a la fluidez de su funcio-

namiento, en condiciones análogas a la del resto de los operadores en el mercado, singularmente, a las sociedades mercantiles, puede decirse que con algunas de las reformas acometidas —caso de la desaparición de la obligatoria intervención notarial— se las han situado unos pasos por delante de aquellas.

A este respecto, también merece destacar la importancia del RSCA, que apura y culmina todos estos factores llevando a cabo su desglose para cada una de las múltiples variedades de cooperativas que se contemplan, tanto para las de más arraigo, como, las de trabajo o agrarias, como para las nuevas figuras, como las cooperativas de impulso empresarial o las de servicios públicos.

#### **4. La cooperativa como arquetipo de empresa de responsabilidad social empresarial. Nuevos principios**

Resulta cuanto menos llamativo que buena parte de los valores propios de la llamada responsabilidad social empresarial, que tiene su origen remoto en la década de los sesenta del pasado siglo en EEUU y que no se ha generalizado y consolidado hasta finales de dicho siglo, contando con un respaldo a nivel de políticas de la Unión Europea a principios de esta década, singularmente, con la estrategia europea 2020, tengan un antecedente claro en unas empresas, las cooperativas, que los tienen incorporados a su ideario y llevan poniéndolos en práctica desde hace más de siglo y medio. Justamente por eso, estas empresas se encuentran en una situación especialmente idónea para encarnar naturalmente unos principios y valores que, en buena parte, están en su ADN desde su inicio. Ahora bien, siendo todo ello cierto en lo que se refiere a algunos, tales como la participación, la formación o el interés por la comunidad, hay otros que por una cuestión meramente cronológica no forman parte de sus valores consagrados históricamente. Es mérito de la nueva normativa cooperativa andaluza, y en especial de la LSCA, añadir los nuevos valores a los ya existentes, en el convencimiento de que, primero, de surgir hoy día el movimiento cooperativo, los habría incorporado, pues forman parte del mismo ideario de corte progresista de que se ha nutrido desde su origen y, segundo, que lejos de tratarse de cuestiones pasajeras, constituyen aspiraciones sociales de largo alcance. Este es el caso de la igualdad de género, de la sostenibilidad empresarial y medioambiental, del fomento del empleo o de la conciliación de la vida laboral y familiar.

Por lo demás, resulta destacable que dichos valores y principios no solo ocupen un lugar señero en el apartado normativo programático de estas empresas, lo que

ya de por sí, tiene su importancia al constituir una fuente privilegiada de interpretación de dicha normativa, sino que, asimismo, tiene un profuso reflejo en múltiples instituciones y dispositivos legales, muy especialmente en los capítulos dedicados a la arquitectura orgánica y a los fondos obligatorios de estas entidades<sup>2</sup>.

## 5. Innovación

Otro aspecto, íntimamente ligado al anterior que hay que resaltar en la elaboración de la nueva normativa de cooperativas es la apuesta de la Consejería que por entonces tenía atribuida la competencia sobre estas sociedades, por la innovación. Eso sí, en el bien entendido de que la innovación es un factor que va más allá de la apuesta ocasional de cualquier organismo o entidad, para convertirse en una de las claves de éxito de todo tipo de actividad, y por supuesto en el caso de la actividad económica, activa y crecientemente sometida a un proceso permanente de cambio, con más razón.

¿Cómo aplicar dicha voluntad innovadora a la normativa reguladora de un sector, en este caso, el de las entidades cooperativas? Muy fácil, poniendo todo en cuestión. Y, cuando decimos todo, queremos decir todo. Lo que en el presente supuesto remite, como se indicó más arriba, a algo tan esencial como sus principios. Principios absolutamente fundamentales en el mantenimiento del modelo, pero que, forjados hace más de ciento cincuenta años, hacían completamente legítimo su cuestionamiento, con la idea de suprimir si era necesario lo que sobrase o acrecentar lo que fuera preciso. Esto no significa, sin embargo, en modo alguno, tomarse el asunto a la ligera. Nada más necio que pensar que todo lo nuevo por el mero hecho de serlo es mejor que lo anterior. Una creación que ha sobrevivido más de siglo y medio parece que se ha ganado la presunción de probidad.

Por cierto que, sobre este extremo, también importa salir al paso de alguna crítica que ha tachado de improvisada o poco debatida la Ley de que hablamos,

2. El Fondo de Formación y Sostenibilidad y, más concretamente el artículo 71.4 de la LSCA, que regula su destino, recoge entre sus finalidades todas aquellas que representan los nuevos principios, prestando especial importancia a la igualdad de género y a la sostenibilidad empresarial en su apartado 7, en relación con el 56 del RSCA. Para dar cabida a estas actividades, junto a la representativa de los principios consolidados, se incrementa el importe que ha de nutrir dicho fondo (artículo 68.2.b) de la LSCA).

con base al escaso recorrido parlamentario que tuvo en su día<sup>3</sup>. Crítica que resulta comprensible, pero a su vez, desconocedora de la forma en que se elaboran en la administración según qué productos legislativos, especialmente cuando se trata, como es el caso, de los proyectos de ley, cuya iniciativa corresponde al gobierno. Y, nos referimos con esto, al proceso de elaboración interno en la consejería correspondiente, cuya duración e intensidad, acaba teniendo algunas veces mayor importancia en el acabado del producto. Pero es que además, en el presente caso, antes de iniciar el proceso formal de elaboración y, durante un período de dos años, un grupo de trabajo constituido por técnicos superiores de los representantes de las distintas clases de cooperativas y de la administración con competencia en dicha materia, debatió punto por punto todos y cada uno de los extremos integrantes de dicha norma, alcanzando, por lo demás, un grado de consenso entre las distintas sensibilidades del sector cooperativo y la administración, que facilitó enormemente su debate en el Parlamento (de ahí el poco recorrido parlamentario apreciado) y, lo que resulta más importante y llamativo, su aprobación por unanimidad, días antes de la celebración de unas elecciones generales.

Volviendo a la cuestión, el caso es que, tras hacer la valoración y el contraste correspondientes, se concluyó con que todos los principios cooperativos siguen teniendo vigencia. Que por cierto, algo así merecería un estudio específico porque no es fácil que esto ocurra, si hablamos, precisamente del acelerado último siglo y medio. Pero también nos encontramos con otra realidad no menos incontable, a saber, que hay otros principios que podían incorporarse a estas empresas con la misma legitimidad que los principios originarios, como asimismo ya se puso de manifiesto más arriba. Y, dado el caso ¿Por qué no hacerlo? De hecho, el no hacerlo supone dejar a estas entidades al margen de la modernidad, en el sentido más noble de esta palabra, haciéndolas, en consecuencia, de peor condición que a instituciones o entidades más recientes. En este particular lo realmente importante es intentar que los nuevos valores que se incorporen tengan una acreditada capacidad de permanencia en el tiempo, que no se trate de modas pasajeras. No parece que los nuevos principios incorporados por la LSCA tengan este último carácter: sostenibilidad, igualdad de género, fomento del empleo estable y de calidad, conciliación de la vida familiar y laboral. Antes, al contrario, se trata de valores que no han hecho más que crecer en importancia desde su aparición y no se atisba un futuro relativamente cercano en el que dejen de tener vigencia.

3. Paniagua Zurera, Manuel. Notas críticas a la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, nº 24, 2013. pp 20 y ss.

## 6. Flexibilidad societaria y económica. Competitividad

Una vez establecidos los parámetros generales en los que se enmarca la reforma llevada a cabo con la nueva normativa, conviene descender a los aspectos más concretos en los que esta se traduce. Son múltiples las novedades introducidas a fin de mejorar la competitividad de las cooperativas, y buena parte de ellas, giran en torno a la idea de flexibilidad. Flexibilidad, que a su vez, es condición indispensable para que una empresa pueda adaptar su funcionamiento a un escenario extremadamente cambiante como es el actual. Veámoslas a continuación, diferenciando entre aquellas que afectan especialmente al plano societario y al económico.

En el plano societario, cabe destacar, entre otras muchas innovaciones:

La posibilidad, con carácter general, de constituir una sociedad cooperativa andaluza sin necesidad de escritura notarial, siguiendo algunos de los principios auspiciados por la Unión Europea sobre la pequeña y mediana empresa, relativos a simplificar la legislación existente o reducir las cargas administrativas que pesan sobre las empresas. Aunque, en principio, pudiera parecer que esta decisión resta garantías al proceso constitutivo, la configuración de un Registro Público, altamente especializado e íntegramente telemático, está en condiciones de asegurar garantías similares a las que presta la intervención de un fedatario público que, en cualquier caso, se configura como opcional.

Tratándose de una de las medidas más heterodoxas<sup>4</sup>, resulta interesante hacer un balance siete años después de su puesta en práctica. A este respecto merecen destacarse tres aspectos:

- Uno. Que la mayoría de las sociedades cooperativas han optado por no formalizar notarialmente la documentación objeto de inscripción registral. El porcentaje de las que han continuado acudiendo a la oficina notarial sin que ello resultase obligatorio se puede cifrar en algo menos del uno por ciento.
- Dos. Que no consta que haya habido ningún problema relacionado con la seguridad o las garantías para estas empresas derivado de la tramitación registral de unos títulos despojados de su revestimiento notarial.

4. Extrañísima supresión, la denomina Paniagua Zurera, Manuel. Notas críticas a la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa, nº 24, 2013. p. 25.

- Tres. Que el nivel de satisfacción transmitido por las empresas cooperativas y sus asociaciones acerca de la medida, en términos de ahorro económico, pero más aún, de liberación de cargas o trabas burocráticas es enorme.

Se potencia la figura del inversor al que se permite una mayor participación en el capital social, se eleva el límite de su capacidad de decisión y se diversifica su remuneración, de manera que su perfil resulte más atractivo y permita su ingreso en la sociedad para contribuir a solventar las necesidades de financiación. No obstante, cualquiera de estos vectores se encuentra netamente por debajo de los atribuidos a los socios, para garantizar que sea el capital el que esté sometido a la actividad cooperativizada y nunca, al contrario.

Se incorporan plenamente las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Son innumerables las aplicaciones que estas tecnologías pueden tener en la vida societaria, facilitando su fluidez y salvando obstáculos de carácter físico, muy especialmente, en el supuesto de sociedades de gran tamaño y/o con una base social dispersa. Desde el ejercicio del derecho de información, pasando por la convocatoria y desarrollo de las sesiones de los órganos colegiados de la entidad, hasta el ejercicio del derecho al voto.

En cuanto al órgano de administración se apuesta por su versatilidad pues, manteniendo el que resulta más característico de una sociedad cooperativa, el Consejo Rector, se conserva para las empresas de menor tamaño la figura del Administrador Único, y se prevé también para éstas, la figura de los administradores solidarios. A esta variedad orgánica se une su flexibilidad funcional, dado que desaparece la obligatoriedad de reuniones predeterminadas por ley para ajustarse a las necesidades de cada sociedad, dentro de los imperativos mínimos que exigen sus obligaciones, muy especialmente, la convocatoria de la asamblea general para la aprobación anual de las cuentas sociales.

Otra novedad destacable del texto es la supresión, con el carácter de obligatoria, de una figura histórica del derecho cooperativo, cual es la de los interventores. Órgano que la aproximación progresiva al derecho general de sociedades y en especial la asunción de la auditoria externa convierten en algo superfluo e incluso extravagante. En este caso, sin embargo, aunque la mayoría de las cooperativas han prescindido de esta figura, un número significativo de las de mayor tamaño, lo conservan, aun pesando sobre esta decisión, hasta donde se nos alcanza, más motivos afectivos o de mera inercia, que otros factores técnicos.

Es de resaltar, asimismo, en el plano organizativo la creación de un nuevo órgano societario de carácter voluntario, el Comité Técnico, con funciones de garantía y control de carácter técnico que, en cooperativas de cierto tamaño, pueden coadyuvar a un funcionamiento más fluido, así como contribuir a garantizar los derechos de sus integrantes.

En el apartado organizativo, por último, merece mencionarse la regulación que se hace de las secciones, orientada a dotarlas de un mayor grado de autonomía funcional. El RSCA, sin embargo, hace una regulación, esta sí, muy exigente e imperativa, de las secciones de crédito, dado lo sensible de una materia que, mal gestionada, puede generar problemas muy graves para la entidad e, incluso, a veces, para toda su área de influencia<sup>5</sup>.

También los distintos actos modificativos o extintivos que pueden sufrir estas empresas, fusiones, modificaciones, disoluciones, etc... se regulan simplificando su tramitación (publicaciones en la sede electrónica de la Consejería que corresponda, por ejemplo) sin merma de las garantías esenciales correspondientes a todos los agentes afectados por el proceso.

Hay modificaciones que solo afectan a una clase determinada de cooperativas.

En el caso de las de trabajo, merece destacarse la previsión opcional de un período de prueba societario, sobre la base de que, tanto la entidad puede estar razonablemente interesada en contrastar las cualidades empresariales exigibles a la persona aspirante a socia, distintas y más exigentes a las aparejadas a las personas trabajadoras por cuenta ajena, como ésta, puede estarlo en conocer la dinámica social interna de la empresa antes de ligarse patrimonialmente a ella.

Otro aspecto fundamental sobre el que la ley opera una reforma es el relativo al trabajo por cuenta ajena en estas sociedades, flexibilizando su régimen, con el único límite de que los trabajadores deseen incorporarse como socios a la entidad. Curiosamente, esta innovación societaria que a mi modo de ver resulta, por así decirlo, la más chocante, en relación a lo que puede suponer el arquetipo ideal de una cooperativa (en este caso de la cooperativa de trabajo), no ha sido objeto de especial crítica por parte de la doctrina más ortodoxa. Probablemente, porque la normativa andaluza era ya de las pocas que no la había asumido. Pero que algo se encuentre generalizado, por sí mismo, no lo bendice. El caso es que el aspecto más indeseable de esta novedad, que en realidad, no es más que una perversión de la misma (nos referimos a la circunstancia de que las personas socias de la coope-

5. Artículos 11 y siguientes del RSCA.

rativa directa o indirectamente impidan el acceso al carácter de socio de las personas trabajadoras, mayoritarias en la entidad), constituye una de las infracciones más graves en que pueden incurrir estas entidades o los miembros de sus órganos ejecutivos, además de ser objeto de un control específico en los planes anuales de control de la legalidad cooperativa andaluza, todo ello, favorecido por las condiciones y requisitos que impone el RSCA en este sentido.

En lo que respecta a las sociedades cooperativas de consumo destaca especialmente el régimen establecido para las de vivienda. La finalidad perseguida en este ámbito ha sido la de establecer un régimen equidistante entre el anterior a la ley de 1999, de perfil liberal, y el muy restrictivo instaurado por dicha norma. De esta manera, se conservan instituciones como la independencia entre las fases o secciones, o el aseguramiento de las cantidades entregadas por los socios a la entidad, que han contribuido a garantizar los derechos de las personas socias de estas entidades pero, al tiempo, se reducen los requisitos en otras parcelas, como la relativa al equilibrio entre viviendas en promoción y personas socias o a la referida a la ampliación de su base social. Requisitos o limitaciones que dificultaban en exceso la constitución de estas sociedades o entorpecían su desarrollo. Otra novedad relevante es la creación de un registro de personas solicitantes de viviendas que, unido al establecimiento de un orden prelatorio, permiten prescindir de las autorizaciones administrativas en este ámbito.

En lo que se refiere a las cooperativas de servicios, destaca sobre las demás, una novedad, incorporada a instancias de la asociación representativa de las sociedades cooperativas agrarias, que requiere especial justificación, en la medida en que supone la ruptura del principio “una persona socia, un voto”, en el seno del cooperativismo andaluz de primer grado. Conviene aclarar, para empezar, que el auténtico principio irreductible que inspira a las sociedades cooperativas en materia generación de su voluntad social lo constituye el que el voto esté ligado a la actividad cooperativizada realizada, nunca al capital aportado. Sentado esto, resulta indudable que el carácter democrático propio de estas entidades parece, en principio, reacio a una distribución desigual del voto entre sus socias y socios. También parece incuestionable, sin embargo, que la igualdad a ultranza en este terreno resulta más coherente con la estructura de las sociedades cooperativas de trabajo, que con las de servicio, pues en las primeras, la aportación social de sus integrantes —el trabajo— suele ser similar o, al menos, no muy dispar, mientras que en las segundas, singularmente, en las agrarias, la actividad cooperativizada —la aportación de producto para su transformación o distribución— puede

diferir ostensiblemente. Lo cual, además de plantear problemas de desconexión estratégica entre los intereses de las personas socias en función de la envergadura de la aportación que realizan, puede entrañar un desajuste importante de la relación entre interés económico y capacidad de decisión, con menoscabo del propio carácter empresarial de la entidad. En cualquier caso, la apertura en este ámbito, precisamente por afectar, aun tangencialmente, a dicho principio, se efectúa en términos muy modestos, pues entre otros controles y límites, se establece un techo máximo de que el voto de un socio no supere en siete veces al de otro, siendo así que la aportación, en términos de actividad cooperativizada, en algunas cooperativas agrarias andaluzas puede llegar a ser del orden de diez mil, sobre uno.

Por último, en relación exclusiva con las sociedades cooperativas agrarias, de forma específica, se amplían sus finalidades y objetivos, ajustándose a la multiplicidad de tareas que pueden realizar en su ámbito, se flexibiliza la inserción de la persona socia en la entidad de manera que esta pueda rentabilizar al máximo su capacidad y ganar operatividad, y se amplía el ámbito del trabajo por cuenta ajena en estas entidades a las explotaciones de las personas socias, al objeto de facilitar a los jóvenes agricultores una reserva de tiempo para su desarrollo personal que posibilite el relevo generacional en este sector.

En el plano económico, sobresalen, por su parte, las siguientes novedades:

Las distintas fórmulas establecidas para la baja del socio en la entidad. Junto a la solución tradicional, consistente en que el socio tiene derecho a que le reembolse el capital aportado a la entidad en caso de baja, la nueva normativa permite que sea el órgano de administración el que decida, caso por caso, la devolución o su rehusé, dependiendo de las condiciones económicas de la entidad, o que, y es aquí, donde radica una de las novedades más interesantes de la nueva normativa, se permita al socio transmitir su aportación a un tercero, repercutiendo directamente en el mismo el aumento o disminución que dicho capital haya podido tener en su valor. Riesgo empresarial y estabilidad de la sociedad están en la base de esta reforma. De una parte, se hace partícipe a la persona socia en el incremento o pérdida patrimonial que ha contribuido a generar en la entidad a la que pertenece, y de otra, se refuerza la solidez de dicha entidad que no resulta afectada por su salida.

Al respecto de las aportaciones de nuevo ingreso, la ley contempla dos medidas de signo opuesto que no son sino un reflejo más del carácter flexible y autonormativo. La primera de ellas permite que la aportación que deba realizar la persona

aspirante a socia se establezca en función del activo patrimonial o valor razonable de la empresa. La segunda, autoriza al órgano de administración a acordar el ingreso de la persona aspirante con un desembolso menor al establecido, o incluso a no efectuar desembolso alguno, aplazando dicha obligación al recibo de anticipos o a la satisfacción de retornos.

También deben resaltarse en este apartado medidas encaminadas, de una parte, a la simplificación del diseño económico contable de estas entidades, y de otra, a su homologación financiera. En el primer caso, se reducen los distintos tipos de resultados exclusivamente a dos, cooperativos y extracooperativos, que pueden llegar incluso a unificarse, de establecerse estatutariamente, con la aplicación de un régimen de estimación objetiva. En el segundo, se admiten cualesquiera de los instrumentos de financiación existentes en el mercado, con el único requisito de que no desnaturalicen el proyecto cooperativo, regulándose expresamente algunos, tales como los títulos participativos o las participaciones especiales.

Mención especial requieren los fondos obligatorios de estas empresas. Especialidad que viene marcada por la desacralización de su envergadura y destino. En cualquier caso, no es lo mismo uno que otro fondo. En el caso del Fondo de Formación y Solidaridad la nueva normativa persigue su consolidación, incluso, en algún supuesto, su incremento, en la medida en que dicho fondo refleja aspectos tan relevantes para estas sociedades como son la formación de sus integrantes, o la solidaridad con el entorno, o la sociedad, en general, a los que vienen a sumarse los nuevos principios, cuales son, los de igualdad de género o sostenibilidad empresarial y medioambiental. En el caso del Fondo de Reserva Obligatorio, sin embargo, la perspectiva de que se parte es distinta. Y, no porque se estime que dicho fondo carezca de importancia. La existencia de un fondo de garantía y consolidación —función que le atribuye la normativa comparada— es para cualquier empresa, también para la cooperativa, fundamental para un desarrollo estable. Pero en el caso de la sociedad cooperativa el sentido de dicho fondo está contaminado por determinados aspectos dogmáticos a los que nos referíamos más arriba de los que conviene desligarse, al menos, en los términos tan absolutos en los que venían sosteniéndose hasta el presente. Consecuentemente, se reducen los importes imperativos que han de integrarlo, se diversifican sus finalidades y se limita su carácter de irrepartible, intentando conciliar de manera equitativa la imprescindible contribución a la solidaridad ínter cooperativa, en tanto rasgo definitorio de estas entidades, con la conveniencia de retribuir el esfuerzo de las personas socias que han contribuido a generar dicho fondo, en cuanto atributo propio de toda empresa.

## 7. Nuevas figuras

Con independencia de las novedades puestas a disposición de todas las empresas cooperativas, la nueva normativa también innova en el propio modelo, configurando nuevos tipos de cooperativas, que surgen para responder a las nuevas necesidades sociales y económicas, e incluso, en algún supuesto, tal como se expuso al principio de este artículo, contribuyendo a diseñar la realidad socio económica que pretende regular. Veamos a continuación algunas de estas nuevas figuras:

### 7.1. Cooperativas de impulso empresarial

Cooperativas cuyos objetivos, con carácter general, serían:

- Vertebrar sectores atomizados de la sociedad, entre los que pueden citarse por referirnos a los proyectos que se encuentran más avanzados, tales como los de la creación artística, las empleadas de hogar o los periodistas, a los que este tipo de cooperativa dota de una infraestructura y unos servicios que aunando esfuerzos confiere un valor añadido a la actividad desarrollada hasta ese momento con carácter individual y muchas veces opaco por los profesionales que se integran como socios.
- Constituir una auténtica escuela de emprendedores, facilitando que los profesionales que se inserten en su seno, mediante la orientación, tutoría y formación, terminen constituyendo empresas singulares, especialmente, pero no solo, de economía social y, dentro de estas, de cooperativas.
- Como consecuencia de la actividad desarrollada para el logro de los objetivos antecedentes, contribuir a la afloración de multitud de empleos que en la actualidad nutren la economía sumergida o informal.

Están previstas el artículo 96 de la LSCA, del que destacamos sus dos primeros apartados:

1. *Son sociedades cooperativas de impulso empresarial las que tienen como objeto social prioritario canalizar, en el ámbito de su organización, la iniciativa emprendedora de sus socios y socias, mediante la orientación profesional, la provisión de habilidades empresariales precisas para el desarrollo de cada una de sus actividades, la tutorización de dichas actividades*

*en los primeros años de su ejercicio o la prestación de determinados servicios comunes a las personas socias que les proporcione un ámbito donde desempeñar regularmente su actividad profesional.*

- 2. En estas entidades pueden coexistir dos tipos de personas socias: las que prestan orientación, formación, tutoría o servicios complementarios, en cuyo caso, su condición societaria se ajustará a los requisitos establecidos, con carácter general, en el artículo 13.1, y quienes resultan beneficiarias de dichas prestaciones, que habrán de ser personas físicas. Ambas condiciones podrán recaer, según los casos, en cualquiera de los socios o socias, prevaleciendo a estos efectos, la condición de persona física.*

No obstante, su regulación más exhaustiva, corre a cargo del RSCA del que merecen destacarse los siguientes aspectos:

### *Clases de personas socias*

En las cooperativas de impulso empresarial podrán existir dos tipos de personas socias, las prestadoras de orientación, formación, tutoría o servicios complementarios, denominadas socios y socias de estructura, y las beneficiarias de dichas prestaciones, que reciben la calificación de socios y socias usuarios.

Es importante resaltar por su carácter novedoso en el plano subjetivo que, de preverse estatutariamente, y hasta el porcentaje máximo que respecto a este tipo de personas socias se establezca, los socios y socias usuarios podrán tener un carácter intermitente cuando desarrollen la actividad cooperativizada de manera esporádica.

Asimismo, merece destacarse el tratamiento diferenciado del voto entre las distintas clases de socios. A este respecto, a las personas socias de estructura les corresponderá el porcentaje de votos que estatutariamente se determine, sin que, en ningún caso, pueda superar el cincuenta y uno por ciento de los votos sociales. Imponiéndose, no obstante, un voto cualificado de las personas usuarias.

### *Regulación específica*

Las sociedades cooperativas de impulso empresarial deberán regular, necesariamente, en el reglamento de régimen interior, al menos, una serie de extremos,

relacionados con la compatibilización de ambas clases de socios, establecimiento de un estatuto económico diferenciado para ambas clases, en qué consistan los servicios que las personas socias de estructura deban prestar a las usuarias, período de acompañamiento de la actividad emprendedora, etc...

### *Garantías*

Pero quizá el aspecto más destacable, sea, dentro de su régimen económico, el relativo a las garantías que han de cumplirse por estas empresas para su constitución y funcionamiento que, en la práctica, está impidiendo un uso fraudulento de la figura, sobre la base de identificarlas con las llamadas “cooperativas de facturación” con las que pueden tener cierta similitud meramente morfológica. En este particular, el RSCA establece la necesidad la constitución de una garantía de, al menos, sesenta mil euros, que podrá revestir alguna de las siguientes modalidades:

- a) Depósito en dinero efectivo o en valores públicos en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales.
- b) Aval o fianza de carácter solidario prestado por un Banco, Caja de Ahorros, Cooperativa de Crédito, Sociedad de Garantía Recíproca o mediante póliza de seguros contratada al efecto.

Garantía que habrá de actualizarse anualmente hasta alcanzar, al menos, el diez por ciento del importe correspondiente a la totalidad de los anticipos societarios percibidos por las personas socias usuarias en el ejercicio económico inmediato anterior, sin que, en ningún caso, pueda ser inferior a la cuantía establecida en el primer párrafo. Se trata, por lo demás, de una garantía establecida para responder frente a las personas socias usuarias de las deudas vinculadas a anticipos societarios, con la Seguridad Social, así como de las indemnizaciones derivadas de obligaciones relativas a la prestación de trabajo en la sociedad cooperativa.

Asimismo, las sociedades cooperativas de impulso empresarial deberán constituir un fondo específico destinado a las citadas finalidades, que tendrá carácter irrepartible, salvo en caso de liquidación, y que se dotará con, al menos, el uno por ciento de los ingresos derivados de la actividad cooperativizada.

Igualmente, estas cooperativas deberán someter a auditoría externa, en los términos establecidos por la Ley de Auditoría de Cuentas y sus normas de desarrollo, sus cuentas anuales y demás documentos necesarios conforme a la normativa general contable o cualquier otra disposición de obligado cumplimiento.

### *Carta de Servicios*

Por último, merece destacarse de la regulación reglamentaria expresada, la necesidad de disponer de una Carta de Servicios que habrá de estar permanentemente actualizada y en la que se informará tanto a las personas usuarias no socias como a los ciudadanos y ciudadanas, en general, sobre los servicios que proporcionan, los derechos que asisten a las citadas personas usuarias y los compromisos de calidad que asumen en su prestación. Carta de Servicios que figurará en un lugar perfectamente accesible para su consulta y conocimiento por el público

Tanto las medidas de control relacionadas, como la carta de servicios, tienen por objetivo garantizar que los proyectos que se realicen bajo esta figura jurídica tengan una dimensión económica y una transparencia adecuadas y suficientes. De hecho, ya en la práctica, se tiene constancia de que están suponiendo un importante instrumento de disuasión a la constitución de estas empresas con motivaciones espurias<sup>6</sup>.

Hasta ahora se han constituido y permanecen en funcionamiento, aproximadamente, media docena de cooperativas de este tipo en Andalucía, que están siendo objeto de evaluación en estos momentos, por lo que no se disponen de datos concretos sobre las mismas (téngase en cuenta que su regulación no se hizo, más allá de un somero contorno en la LSCA, hasta septiembre de 2014, con la aprobación del RSCA. Así y todo, se cuenta con datos informales de los que se infiere que aquellas que parecen estar funcionando más exitosamente, facilitan a sus personas socias, servicios tan variados como los siguientes:

- Anticipo del cobro por el trabajo realizado por los socios y facturado por la cooperativa.
- Ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social, generándose nuevas prestaciones sociales (desempleo, ayuda, jubilación).

6. Hasta siete cooperativas de este tipo, o se han disuelto tras la entrada en vigor del RSCA, o tras iniciar su constitución se han desistido, por no poder acreditar el cumplimiento de las citadas garantías.

- Responsabilidad limitada de los socios por las deudas sociales, no respondiendo con todos los bienes presentes y futuros.
- Elaboración o supervisión de los contratos realizados a nombre de los socios por la cooperativa.
- Ahorro en coberturas de seguro. La cooperativa brinda la cobertura de un Seguro de Responsabilidad Civil para el desarrollo de la actividad.
- Prevención de Riesgos Laborales. Ahorro en la contratación de un servicio de prevención de riesgos externo.
- Gestión Laboral y administrativa.
- Asesoramiento legal. La cooperativa asesora en materia societaria, laboral, civil, mercantil, incluso trámites para operar fuera del territorio nacional. Mediación en conflictos legales y apoyo legislativo actualizado.
- Obtención de créditos y microcréditos blandos para elementos comunes a los socios e intermediación ante instituciones crediticias.
- Innovación tecnológica. La cooperativa ofrece una plataforma tecnológica donde se almacenan proyectos, realizados o no, presupuestos, cálculo del bruto y neto de las actividades, elaboración directa de la factura y envío telemático al cliente, interacción con la cooperativa.
- Capital Relacional. El socio se incorpora a una estructura societaria de mayor escala que facilita la opción de acometer proyectos conjuntamente, romper el aislamiento profesional y empresarial, apostando por la integración –permanente o esporádica- del emprendimiento colectivo sobre el individual, creando sinergias, posibilitando aprendizajes que potencien la oferta y capacitación profesional. Disfrute de clientes cruzados y/o transversales.
- Economías de escala: se comparten representantes e intermediarios o se mantienen central de compras de material. Se acometen proyectos más ambiciosos y diversos, con la integración social o el respaldo colaborativo de los socios
- Representación. La voz y reivindicaciones del colectivo integrado tienen más posibilidades de oírse ante instituciones y organismos públicos y privados.
- Facilitación de lugares para desarrollar la actividad propia de la cooperativa.
- Internacionalización de la actividad de los socios.
- Imagen. Los socios cuentan con el respaldo social de una firma o marca asentada, reconocida y respetada en el propio sector en particular y en el mercado en general.
- Formación.

## 7.2. Cooperativas de servicios públicos

Se trata de un tipo de cooperativas que representa un modelo de colaboración empresarial público/privada, con la presencia de una empresa (la cooperativa) en el apartado privado del binomio, con inequívoca vocación de servicio a la comunidad. Por su parte, el ente público, se reserva la supervisión de dichos servicios.

Siempre ha habido sociedades cooperativas en las que participan entidades públicas menores, especialmente, los ayuntamientos. Con esta figura se trata de pasar de esta ocasionalidad fortuita, al impulso de lo que se ha dado en llamar la nueva gobernanza público-privada. Facilitar que aquellas entidades públicas menores que valoren que no deben o pueden prestar un servicio público no tengan por qué resignarse a su contratación externa, con pérdida de su supervisión inmediata, compartiendo la responsabilidad de su gestión con sociedades (las cooperativas) a las que anima una forma de hacer empresa democrática, vinculada al territorio, solidaria y caracterizadas, en suma, por todos aquellos rasgos representativos de la RSE.

Su regulación se encuentra en el artículo 107 de la LSCA y 101 del RSCA. De este último, destacamos sus tres primeros apartados:

- 1. La Administración de la Junta de Andalucía, así como las Administraciones locales andaluzas, a fin de asegurar la existencia de servicios públicos de calidad, podrán proveer que la prestación directa de éstos se haga mediante la constitución de sociedades cooperativas de servicios públicos.*
- 2. En estas sociedades cooperativas participarán como personas socias promotoras la entidad o entidades públicas competentes y, en su caso, entidades privadas con experiencia demostrada en el sector; asimismo, podrán participar las personas usuarias de los servicios que sean objeto de la sociedad cooperativa, así como las personas socias trabajadoras que presten su trabajo personal en la sociedad, en este último caso hasta alcanzar el veinticinco por ciento del capital de la misma. No obstante, las entidades públicas promotoras conservarán el control en cuanto a las condiciones de prestación de los servicios públicos.*

*Cuando la Administración de la Junta de Andalucía participe como persona socia en este tipo de cooperativas, dicha participación deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en especial a la regulación de las organizaciones personificadas de gestión contenida en su artículo 12.*

3. *Se excluye, en todo caso, la prestación de servicios públicos que exijan el ejercicio de autoridad pública, como los de orden público y protección civil.*

Asimismo, merece destacarse la necesidad de someterse a auditoría pública y de aplicársele algunas normas especialmente flexibles de las cooperativas mixtas, a cuya regulación se remite dicho precepto.

La normativa, como puede apreciarse, es muy escueta, lo que hace que surjan muchas dudas sobre la constitución y funcionamiento de estas empresas. Y, muy especialmente, las relativas al ámbito subjetivo, objetivo o procedimental.

### 7.2.1. *Ámbito subjetivo*

Este aspecto tiene especial relevancia en lo que respecta al sector público implicado. Y sobre este particular, debe decirse que todos los entes del sector público andaluz pueden ser considerados entidades públicas a efectos del concepto de “Sociedad Cooperativa de Servicios Públicos”. Sin embargo, en el ámbito local andaluz, sólo los Municipios, Provincias y sus respectivas agencias públicas administrativas locales, con algunas limitaciones<sup>7</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, han de tenerse como “entidades públicas”:

- a) Por un lado, en consideración al carácter público de su personalidad jurídica:
  1. La Administración General de la Junta de Andalucía (art. 2 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en adelante, la LAJA).
  2. Las Agencias de la Junta de Andalucía, en cualesquiera de las modalidades recogidas en los arts. 54 y siguientes de la LAJA (agencias administrativas, agencias públicas empresariales y agencias de régimen especial).
  3. Los Entes de Derecho público andaluces de carácter independiente (caso, por ejemplo, del Consejo Audiovisual de Andalucía o de las Universidades Públicas andaluzas).

7. Informe jurídico sobre la constitución, organización y funcionamiento de las Sociedades Cooperativas de Servicios Públicos en Andalucía. Universidad Pablo de Olavide. 2017.

4. Los consorcios en los que pueda participar la Junta de Andalucía con la Administración General del Estado o con otras Comunidades Autónomas (o sus respectivos entes públicos estatales o autonómicos) o con Municipios o Provincias.
- b) Y, por otro, en calidad de entes de naturaleza privada integrantes del sector público andaluz:
  1. Las sociedades mercantiles del sector público andaluz (art. 75 LAJA).
  2. Las fundaciones del sector público andaluz (art. 78 LAJA).

Por lo que hace al ámbito de las Entidades Locales, pueden incorporarse a una cooperativa en calidad de personas jurídico-públicas:

- a) Los entes locales mencionados en el art. 3.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en adelante LBRL, esto es:
  1. Municipios.
  2. Provincias.
- b) Las agencias públicas administrativas locales de los Municipios y Provincias andaluzes, que son, de acuerdo con el art. 34 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en adelante LAULA, las figuras equivalentes a los organismos autónomos locales previstos en el art. 85.2.b) de la LBRL.

Ha de tenerse presente, no obstante, que la posibilidad de que estos Entes locales que acabamos de relacionar puedan constituir o integrarse en una Sociedad Cooperativa de Servicios Públicos está sujeta a la condición de que no estén afectados por un plan económico-financiero o un plan de ajuste, salvo que en el ejercicio presupuestario anterior hubieran cumplido con ciertos requisitos legales<sup>8</sup>.

8. Así lo impone la Disposición Adicional 9 de la LBRL (introducida por el art.1 apartado treinta y seis de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), cuyo apartado 1 establece:

“1. Las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste.

Las entidades mencionadas en el párrafo anterior durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste no podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesi-

Aunque desde la perspectiva de la LSCA y el RSCA no habría impedimento en que el resto de los entes locales que forman parte del sector público local engrosen la relación de “entes públicos” que pueden integrarse en sociedades cooperativas andaluzas, en la actualidad no es jurídicamente admisible. Esta limitación afecta a las agencias públicas empresariales locales (similares a las entidades públicas empresariales), a las agencias especiales locales (similares a las agencias de régimen especial) a las demás entidades locales del art. 3 de la LBRL, así como a las sociedades mercantiles locales y fundaciones públicas locales. La razón jurídica de la prohibición que comentamos es la vigente redacción de la Disposición Adicional 9. Apartado 3 de la LBRL, reseñada en la nota anterior.

### 7.2.2. *Ámbito objetivo*

Estaríamos hablando a este respecto sobre qué deba entenderse sobre servicios públicos, a propósito de esta figura. Entendemos que el concepto de servicios públicos utilizado por la LSCA y el RSCA se correspondería con la noción tradicional del término, equivalente al “conjunto de competencias y funciones que las Administraciones Públicas tienen encomendadas por el ordenamiento jurídico, tanto de carácter prestacional como patrimonial, para satisfacer con sus actividades y bienes los intereses generales”<sup>9</sup>.

Tratándose de la realización de actividades para el ejercicio de las competencias de las Administraciones Públicas, el sector público puede desarrollar dicha gestión de forma directa o de forma indirecta. En el primer caso, mediante sus propios medios personales y materiales, a través de entidades de Derecho público (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias u otros entes vinculados a la Administración y de personalidad jurídico-pública) o mediante entes públicos de derecho privado (sociedades mercantiles y fundaciones de titularidad enteramente pública). También, a través de entidades asociativas integradas por Administraciones Públicas, como sucede en el caso de las mancomunidades de municipios.

dades de financiación. Excepcionalmente las Entidades Locales podrán realizar las citadas aportaciones patrimoniales si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.”

9. Informe jurídico sobre la constitución, organización y funcionamiento de las Sociedades Cooperativas de Servicios Públicos en Andalucía. Universidad Pablo de Olavide. 2017.

En cuanto a las formas de gestión indirecta, se corresponden con alguna de las modalidades que puede adoptar el contrato de gestión de servicios públicos, esto es: concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta en la que la Administración participa en concurrencia con personas físicas o jurídicas.

En este contexto, las sociedades cooperativas de servicios públicos han de situarse necesariamente en el ámbito de la gestión indirecta de los servicios públicos, dado que se trata de entes instrumentales personificados en los que participan entidades públicas y entidades privadas o particulares. La gestión directa queda reservada a la realizada mediante entes públicos exclusivamente. Se excluye, expresamente, tanto del ámbito de la gestión indirecta de los servicios públicos, como del ámbito objetivo de las sociedades cooperativas de servicios públicos de Andalucía (artículo 101.3 RSCA) la prestación de servicios que exijan el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, así como los de orden público y protección civil.

### 7.2.3. Procedimiento

Además de los requisitos propios del RSCA, concurren requisitos administrativos sobre el procedimiento y el órgano administrativo competente recogidos en la Ley de Autonomía Local de Andalucía<sup>10</sup>.

Si quien promueve esta clase de cooperativa es una entidad local que pretende tomar parte en la misma, es imprescindible que sean observados los requisitos de orden jurídico-administrativo, que condicionan la validez de las decisiones de las entidades públicas.

Ni en la LSCA ni en el RSCA se contemplan los requisitos administrativos para que una Entidad Local Andaluza promueva y constituya una sociedad cooperativa, si bien la legislación autonómica andaluza de régimen local sí regula cómo constituir sociedades mercantiles. Más concretamente, la LAULA que regula, por un lado, la creación de empresas públicas locales y, por otro, la incorporación de capital privado a una sociedad mercantil. Al presentar la característica común con las cooperativas de servicio público, de que su capital es en parte público y en parte privado, permitiría su aplicación analógica.

10. Informe jurídico sobre la constitución, organización y funcionamiento de las Sociedades Cooperativas de Servicios Públicos en Andalucía. Universidad Pablo de Olavide. 2017.

A este respecto, para la constitución de una sociedad cooperativa a iniciativa de una Entidad Local Andaluza sería necesario lo siguiente:

1. Expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la creación de la Sociedad Cooperativa de Servicios Públicos (art. 33 LAULA)
2. Acuerdo adoptado por mayoría del Pleno (art. 22.1.f y 123.1. k LBRL) que autorice a la creación de la Sociedad Cooperativa de Servicios Públicos
3. Publicación del acuerdo del Pleno en el Boletín Oficial de la Provincia.
4. Procedimiento de libre concurrencia no discriminatoria para conseguir socios (al menos dos).
5. Los estatutos deberán ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento de la empresa pública local (art. 38 y 47.2 LAULA).
6. La realización de aportaciones al capital social de la cooperativa. Las participaciones de la entidad local en la sociedad cooperativa de servicios públicos deberán reflejarse en el Inventario General Consolidado de los Bienes y Derechos de la Entidad Local, siguiendo lo preceptuado en el art. 59.2 Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

#### *7.2.4. Aplicación práctica*

En lo relativo a la aplicación práctica de esta figura, debe reseñarse que, de momento, ha sido nula, si bien, hasta donde se nos alcanza, por una causa concurrente y sobrevenida que afecta a los principales actores previstos por el legislador para su constitución: las entidades locales menores. Nos referimos a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que ha limitado sustancialmente la capacidad de dicha administración para constituir entes de cualquier tipo o aportarles capital.

### **7.3. Cooperativas mixtas**

Se trata de un tipo de cooperativas que permite la creación de cualquier clase de innovación societaria en estas empresas, en la mayoría de los casos de carácter multidisciplinar, partiendo de las tres grandes categorías, trabajo, servicio y consumo, con el único requisito de que se respeten los principios cooperativos.

De este modo, el artículo 106 de la LSCA, establece:

- 1. Son sociedades cooperativas mixtas aquellas en cuya actividad cooperativizada concurren características propias de las distintas clases a que se refiere el artículo 83.1.a), de conformidad con lo establecido en sus estatutos, los cuales fijarán los criterios de relación equitativa y proporcional entre los socios y socias que desarrollen cada una de las actividades, determinando, en su caso, los derechos y obligaciones de cada clase.*
- 2. En los órganos sociales de estas entidades deberá existir una representación de cada una de las actividades cooperativizadas integradas en la sociedad y, estatutariamente, se podrán reservar la Presidencia y Vicepresidencia a los socios y socias que desarrollen una determinada actividad.*

Del artículo 99 del RSCA, por su parte, destacamos que en estas entidades deben concurrir características propias de las distintas clases de sociedades cooperativas y que en sus estatutos consten, específicamente, los derechos y obligaciones, tanto políticos como económicos, correspondientes a las diferentes clases de personas socias, atendiendo a su cualidad y a la actividad que desarrollan en la empresa, debiendo ajustarse a unos criterios de relación equitativa y proporcional.

Se trata, en definitiva, de un tipo de empresas que permiten la gestión integral de proyectos cooperativos de gran dimensión que requieren una gran flexibilidad, dada la heterogeneidad, tanto cuantitativa como cualitativa, de la actividad cooperativizada que realizan, constituyendo algo así como una intercooperación dentro de la propia cooperativa.

De las nuevas fórmulas cooperativas está resultando ser la más empleada por los emprendedores sociales andaluces con una veintena de experiencias en funcionamiento en la actualidad. A este respecto, resulta altamente satisfactorio que el ejemplo de máxima versatilidad e innovación social de los recogidos en la nueva normativa cooperativa sea el que más aceptación esté teniendo de momento en el sector, por lo que supone de sintonía con los fines perseguidos por el legislador.

## 8. La reducción del número de socios

No es posible terminar el presente trabajo sin mencionar la reciente modificación de que ha sido objeto la LSCA, concretamente mediante la Ley 5/2018, de 19 de junio, ya que, junto a otro asunto de gran importancia, aunque ajeno a los aspectos que estamos destacando en este trabajo, —la regulación del régimen

sancionador de las secciones de crédito de las cooperativas— se recoge un aspecto especialmente innovador, cual es la reducción del número de socios para constituir una cooperativa, a dos personas socias.

Se trata de una innovación que ya se contenía en el proyecto de 2011, pero que, en aras del consenso alcanzado en otras materias, se descartó finalmente.

Frente a la crítica esgrimida al respecto de esta medida, conviene recordar que el número de personas socias que constituyen una cooperativa no interfiere, ni conculca, ningún principio, ni valor cooperativo. También, que la historia comparada de la normativa cooperativa muestra como el umbral societario del que los distintos legisladores han partido para considerar la legitimidad de un proyecto cooperativo, no ha parado de descender (15, 10, 7, 5, 3, socios) lo que convierte en sensato situar dicha frontera en lo que, hablando de cooperación, es su límite natural, esto es, un mínimo de dos personas. Y, por último, que más allá de estas consideraciones lógicas, existía una gran demanda frente a la administración por parte de los emprendedores andaluces en este sentido. Múltiples proyectos que pretendían revestir esta modalidad social contaban con solo dos personas y la búsqueda de una tercera, para cumplir formalmente con la normativa, resultaba un ejercicio artificioso y lo que es peor, con capacidad para comprometer seriamente el proyecto por falta de sintonía desde el inicio entre sus integrantes.

## 9. Conclusiones

Andalucía cuenta con una normativa para sus sociedades cooperativas innovadora, pero respetuosa con lo esencial de sus principios y valores, habiéndose sumado a los primeros, algunos que sin tener este carácter a nivel formal e internacional (ACI) ya eran desarrollados espontáneamente por buena parte de estas empresas en la sociedad. Una normativa que dispensa un alto grado de flexibilidad a su constitución y funcionamiento y que, incluso se ha adelantado, al desarrollo de algunos fenómenos posteriores en el tiempo, cual es el caso de las cooperativas de impulso empresarial, excluyendo del mercado a aquellas que pretenden un uso fraudulento de esta forma societaria, o el “cohousing”, y otras fórmulas del llamado envejecimiento activo, al regular muy ampliamente las cooperativas de vivienda o prever de forma muy abierta, las mixtas<sup>11</sup>. Una normativa que, por lo demás, cuenta con el consenso social y político en la región, en el caso de este último, refrendado por la aprobación en su día unánime de la LSCA por el Parlamento Andaluz.

11. Bajo ambas fórmulas se están constituyendo en la comunidad andaluza estas figuras.