

# LA REDUCCIÓN LEGAL DE LA BASE SOCIAL COOPERATIVA. ANÁLISIS DE LA TENDENCIA LEGISLATIVA EN LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRIMER GRADO: EL CASO ANDALUZ

Luis Ocaña Escolar

José Manuel Betanzos Martín

Autonomía Sur

Sociedad Cooperativa Andaluza de Interés Social

## RESUMEN

Existe una reciente tendencia normativa que afecta a la definición legal de cooperativa. En concreto, se observan múltiples normas donde se está replanteando cuál ha de ser la participación del capital y cuál debe ser el número mínimo de socios en relación a la actividad societaria. Esta cuestión afecta a los principios y valores esenciales, tradicionales y definitorios del cooperativismo. Analizaremos en el presente artículo las más recientes tendencias legislativas aplicadas al caso andaluz. Y abordaremos el desarrollo de este aspecto legal desde una perspectiva histórico-jurídica que nos permita analizar el fenómeno de huida de los proyectos de agrupación colectiva y la regulación de sociedades mixtas de capital y de personas, lo que afecta a la naturaleza jurídica del fenómeno cooperativo.

**PALABRAS CLAVE:** Socios, agrupación colectiva, ley de cooperativas, suscripción de capital, naturaleza jurídica de las cooperativas.

CLAVES ECONLIT: B52, P37, P49.

## **LEGAL REDUCTION IN THE SOCIAL COOPERATIVE BASIS. ANALYSIS OF THE REGULATIVE TENDENCY IN FIRST DEGREE COOPERATIVE SOCIETIES: SITUATION IN ANDALUSIA**

### **ABSTRACT**

In the current legal framework it can still be observed a tendency that affects the legal definition of cooperative. Specifically, there are some regulations in which the share of capital y the minimum numbers of partners in the corporate activity are being reconsidered. This issue affects the essential, traditional and defining principles and values of cooperativism. In this article we will analyze the most recent legal tendencies in the Andalusian sphere. We will do this approach from a historical-legal perspective which allows us to assess the phenomenon of the disappearance of association projects and the regulation of mixed societies of capital and people, which affects the legal nature of the cooperative phenomenon.

**KEY WORDS:** Partners, association, cooperative act, subscription of the capital, cooperative's legal status.

## SUMARIO

1. Introducción. 2. La tradición histórica del cooperativismo democrático. 3. La quiebra del modelo cooperativo como proyecto colectivo en andalucía. 3.1. Destrucción de tejido cooperativo a través del proceso legislativo. 3.2. Flexibilización. 3.3. Las supuestas consecuencias beneficiosas para la generación de empleo. 3.4. Pésima técnica legislativa. 3.5. La falta de rigor en el debate parlamentario. 4. ¿La flexibilización del carácter colectivo del cooperativismo repercute en la creación de empleo y cooperativas? 4.1. Evolución de la ocupación general en las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos persona socias. 4.2. La ocupación en el sector cooperativo en las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos persona socias. 4.3. Evolución del cooperativismo en las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos persona socias. 5. Conclusiones. Bibliografía.

### 1. Introducción

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define cooperativa como “una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática” (ACI, 2013: 2)

Desde una perspectiva doctrinal Laidlaw (2000), las define como “grupo de personas, pequeño o grande, con el compromiso de asociar su acción sobre las bases de democracia y auto-ayuda en orden a asegurar un servicio o acuerdo económico que es, a la vez, socialmente deseable y beneficioso para todos los que participan”.

De esta definición se deduce:

- La afirmación de la naturaleza societaria, unión de personas físicas o jurídicas sujetas a una regulación específica.
- El carácter empresarial y la realización del aspecto económico.
- La capacidad de actuación en cualquier sector socioeconómico.
- El concepto mutual y equitativo entre socios.
- La constitución como instrumento al servicio de la sociedad.

Por ello, el legislador ha de abordar siempre en esta materia una cuestión fundamental como es la propia definición de cooperativa. En el caso andaluz encontramos la definición contenida en el artículo 2 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, que prioriza la participación en el capital respecto de la participación en la actividad societaria y expresa como finalidad el “añadir valor a su propia actividad empresarial” omitiendo la satisfacción de necesidades.

En el ámbito estatal, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas las define en su artículo 1 como: “sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional, en los términos resultantes de la presente Ley.”

La mercantilización de las sociedades cooperativas en nada afecta o afectará a su concepción ideológica como entidad referente de la economía social. Sin embargo, lo que quizá se está produciendo es una “capitalización” de las sociedades cooperativas, aprovechando el legislador, o mejor dicho, “los legisladores competentes, a la experiencia y soluciones técnicas y financieras de las sociedades de capital, para una pretendida mayor competitividad y eficiencia de las cooperativas en el mercado” (Macías, 2016:19).

De una cuestión tan elemental como la indicada, se deduce que la tendencia legislativa se orienta a profundizar en la deriva mercantilista y capitalista en lugar de atender a los principios y valores esenciales, tradicionales y definitorios del cooperativismo.

Estas preocupaciones ya eran expresadas por el profesor Vicent Chuliá (1998) denunciando el sesgo hacia la privatización de la que por entonces sería la futura legislación cooperativa estatal, en referencia a la ley de cooperativas de 1999, al “ofrecer el marco más liberal, más próximo al modelo de sociedad lucrativa (...), esta dinámica producirá una carrera hacia la progresiva desvirtuación de los principios cooperativos”.

Por su parte, Bretos y Marcuello (2017) señalan como cuestión clave para la práctica el comprender cómo las cooperativas fuertemente enraizadas en sus territorios locales pero, a su vez, orientadas al mercado, pueden alinear sus objetivos internos con los intereses y necesidades más amplias de los entornos locales donde se entroncan.

Mientras que en las sociedades capitalistas el objetivo se define en términos de creación de valor para el propietario, incrementar el valor de las acciones, o lo que es lo mismo, en términos de maximizar el valor de la empresa, en las cooperativas todas las políticas, actuaciones y decisiones deben ser adoptadas con el objetivo de buscar la eficiencia en los servicios y utilidad que prestan a sus socios. En consecuencia, la medida del éxito en la gestión de este tipo de organizaciones reside en la consecución de este objetivo principal, quedando el resto de objetivos –crecimiento, estabilidad, etc.– relegados a un segundo plano (López Godoy y otros, 2005).

La economía social significa, además, “una opción ética por la construcción de un orden económico diferente, en el que se antepone, al beneficio individual, valores tales como la solidaridad, entendida en su sentido más amplio: tanto internacional como con las generaciones futuras, de respeto al medio ambiente, de consumo racional...” (De Nieves Nieto, 2005). Según Defourny (1991) esta opción ética se traduce en los principios de: 1) servicio a los miembros o a la colectividad, por encima del lucro; 2) autonomía de gestión; 3) toma de decisiones democrática; 4) primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de excedentes.

Y resulta obvio, por tanto, que no se puede definir la cooperativa a partir de rasgos que entran en abierta contradicción con la propia cooperativa. Pues resulta claro que la actual definición de cooperativa de la ACI es fruto de conjugar elementos que la dotan de una doble naturaleza, como asociación de personas por un lado y como empresa de propiedad conjunta y gestión democrática, por otro.

## 2. La tradición histórica del cooperativismo democrático

El cooperativismo nació como un proceso de creación de sociedades en las que la aportación de capital era precisamente lo de menos, siendo la base de las sociedades cooperativas, precisamente, la “operación en común”, o cooperación (Carrau, 2017).

De hecho, la Ley de Asociaciones de 1887, primera norma de carácter general que contempla el fenómeno del cooperativismo calificaba como cooperativa a una asociación si los socios le imprimían una “vida cooperativa”, es decir, si llevaban a cabo sus actividades de acuerdo con los principios cooperativos.

En el ámbito cooperativo interno, la aparición de los socios inversores (los asociados, los adheridos o los colaboradores), suponen una ruptura del concepto tradicional de retribución de la actividad y no de la inversión. Siguiendo a Macías “los socios colaboradores, los asociados, los adheridos o los inversores son eso, socios que no realizan actividad cooperativizada principal, y que sin embargo, obtienen beneficios de la sociedad cooperativa con base a su inversión, no a su trabajo” (Macías, 2016: 116).

La Ley de Cooperativas de 1931 -aprobada mediante Decreto-ley de 4 de julio de 1931- establecía en su artículo 3 que: “Nadie podrá pertenecer a una Sociedad Cooperativa en concepto de empresario, contratista, socio capitalista u otro análogo. No podrá haber tampoco acciones preferentes ni partes de fundador ni combinación alguna que tienda a asegurar privilegios o ventajas especiales a determinadas personas, siendo nulo todo acto o acuerdo en contrario.”

Y en este mismo sentido se expresaba la primera propuesta legislativa que tuvo ocasión de formularse en el Parlamento de Andalucía. En concreto, el artículo 18 de la Proposición de ley número 1/84 presentada por el Grupo Parlamentario Comunista, relativa a cooperativas andaluzas -publicado en el BOPA número 124 de 10 de julio de 1984-, decía: “Nadie podrá pertenecer a una cooperativa a título de empresario, contratista, capitalista u otro análogo respecto de la misma o de los socios como tales; la admisión de personas jurídicas como socios de la cooperativa se limitará a aquellos cuyos fines sociales sean análogos a los de la Sociedad Cooperativa Andaluza.”

Esta Proposición se alineaba con lo dispuesto por el artículo 6.4 de la entonces vigente Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas, que disponía: “Nadie podrá pertenecer a una cooperativa a título de empresario, capitalista, contratista u otro análogo respecto de la misma o de sus socios como tales, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final quinta”.

Este planteamiento entroncaba directamente con los principios cooperativos o reglas de funcionamiento que las cooperativas deben adoptar para ser consideradas como tales (Monzón, 1994).

De hecho, estos principios resultan ser la estructura normativa mínima que toda sociedad cooperativa debe poseer y su cumplimiento en la práctica debe garantizar el logro de sus objetivos y fines cooperativos (Böök, 1990). El cooperativismo democrático ha formulado reiteradamente cuál debe ser la naturaleza del socio cooperativista y en ningún caso la ha combinado con objetivos ajenos que pertenecen a la teoría económica liberal, sino que se ha atendido a los principios propios del cooperativismo.

En ese sentido podemos enmarcar la introducción a uno de los estudios clásicos referidos al caso andaluz: “Si el cooperativismo es un sistema en el que los dueños de las empresas son los usuarios de las mismas, como productores o consumidores, ¿sería el cooperativismo una vía para que Andalucía sea dueña de sus recursos y actividades económicas y los dirija a satisfacer las necesidades prioritarias de los andaluces en materia de empleo, de vivienda, de alimentación, etc.? Si las cooperativas son empresas democráticas, responsables y solidarias, ¿sería el cooperativismo una vía para que haya en Andalucía más democracia, más responsabilidad y más solidaridad? Si las cooperativas son asociaciones en las que unen sus esfuerzos hombres y mujeres de los grupos sociales dominados y explotados, ¿sería el cooperativismo una vía para que no haya en Andalucía tanta dominación y tanta explotación?” (Haubert, 1984: 9).

### 3. La quiebra del modelo cooperativo como proyecto colectivo en Andalucía

Autores como Juliá y Gallego (2000) reconocen un “proceso de mercantilización de la norma cooperativa española”. Y llegan a preguntarse en este sentido “si la normativa española ofrece las suficientes garantías para que los principios se cumplan en la práctica, o por el contrario –en aras de la competitividad, el mercado o la eficiencia económica- permite la existencia de ‘agujeros legales’ que puedan legitimar prácticas ajenas a la naturaleza de la sociedad cooperativa”. O como estos mismos autores cuestionan “¿puede el proceso de mercantilización de la norma cooperativa española desvirtuar el sentido de los principios cooperativos” (Juliá y Gallego, 2000: 137)

La Exposición de Motivos de la primera Ley 2/1985, de 2 de mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas se refería a la tradición cooperativa andaluza como elemento de creación de empleo y afirmaba la existencia en nuestra Comunidad, en la actualidad –publicada en el BOJA número 42 de 4 de mayo de 1985- de más de cuatro mil sociedades cooperativas. Esta misma Exposición de Motivos se refería expresamente a “facilitar la creación de cooperativas, rebajando el número de sus socios”.

La Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas rebaja a tres el número mínimo de socios de las cooperativas de trabajo (art. 9). Esta medida tiene su arranque en la ley de cooperativas de Cataluña de 1992 (art.

102.1)<sup>1</sup> “con el propósito –como explica el propio legislador en el articulado de favorecer determinados proyectos empresariales” (Paniagua, 1998: 58).

La Ley 2/1999 en su Exposición de Motivos recogía la necesidad de adaptar el cooperativismo al microemprendimiento en los siguientes términos: “Estamos ante una medida de fomento de estas sociedades y consecuentemente de fomento del empleo, constatada la realidad de que numerosos proyectos que pueden afrontarse adecuadamente bajo esta forma societaria y que requieren para su viabilidad un número muy limitado de personas, en la actualidad, quedan en las lindes de este modelo”. Y continuaba en el mismo sentido de la siguiente manera: “Cada vez son más las tareas de orden empresarial que requieren para su realización un grupo humano muy reducido y altamente cualificado, dentro de lo que viene denominándose por la moderna doctrina económica como microemprendimiento y no parece razonable dejar al cooperativismo al margen de esta corriente en toda su extensión cuando, precisamente, algunas de sus características se adecuan perfectamente a la misma”.

Por su parte, la exposición de motivos de la Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas afirmaba: “El número de socios para constituir una cooperativa se reduce a tres lo que facilitará la creación de este tipo de sociedades” y consecuentemente su artículo 8 exigía tres socios a fin de constituir cooperativas de primer grado. De esta manera se redujo la exigencia de 7 socios de la anterior norma -Ley 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas- que justificaba su Exposición de Motivos atendiendo al: “peligro de desmembramiento social por bajas repentinas y automáticas”.

### 3.1. Destrucción de tejido cooperativo a través del proceso legislativo

Si nos atenemos a las cifras ofrecidas por el Consejo Económico y Social de Andalucía (CES) en el Dictamen 7/17 -que integró el expediente del último Proyecto de Ley- actualmente existen 3.390 cooperativas en Andalucía. Atendiendo a las cifras de este Dictamen y desde la proclamación de la primera ley andaluza de cooperativas en 1985 y hasta la fecha se habrían destruido, al menos el 15% de las cooperativas que existían. Pese a que todas las leyes y reformas de las mismas

1. Decreto Legislativo 1/1992, de 10 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de Catalunya.

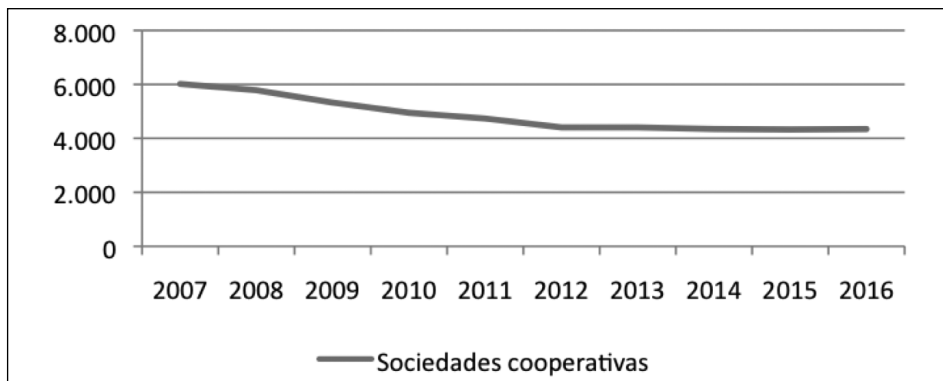


se han referido de manera reiterativa a la introducción de medidas flexibilizadoras y a la creación de empleo, lo cierto y verdad es que en la actualidad el sector cooperativo cuenta con un 15% menos de empresas cooperativas en relación a las existentes antes del fenómeno legislativo.

Y especialmente destructivo, en cuanto a las cooperativas se refiere, está resultando ser este último sexenio, pues la Declaración Institucional con motivo del 2012 como Año Internacional de las Cooperativas -BOPA número 32 de 27 de junio de 2012- reconocía la existencia de 4.300 cooperativas andaluzas. Hay mil cooperativas menos desde la suscripción de dicha Declaración Institucional por todos los grupos con representación parlamentaria.

Otras fuentes consultadas igualmente vienen a ratificar la destrucción del tejido cooperativo andaluz. Así, el Directorio de Establecimientos y Empresas con actividad económica en Andalucía contabiliza 4.345 cooperativas en 2016 para el conjunto de Andalucía. En 2007, primeros datos disponibles en el Directorio de Establecimientos y Empresas, eran 6.018 cooperativas. En apenas diez años, y según esta fuente, existen 1.673 cooperativas menos en Andalucía, en cifras relativas supone un descenso del 27,8%. El descenso es mayor entre 2007 y 2012, coincidiendo con los años más duros de la crisis económica, y sigue cayendo en los años siguientes aunque sea con menor intensidad.

**Gráfico 1.**  
**Cooperativas en Andalucía (número de cooperativas). 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Directorio de Establecimientos y Empresas con actividad económica en Andalucía, 2018.

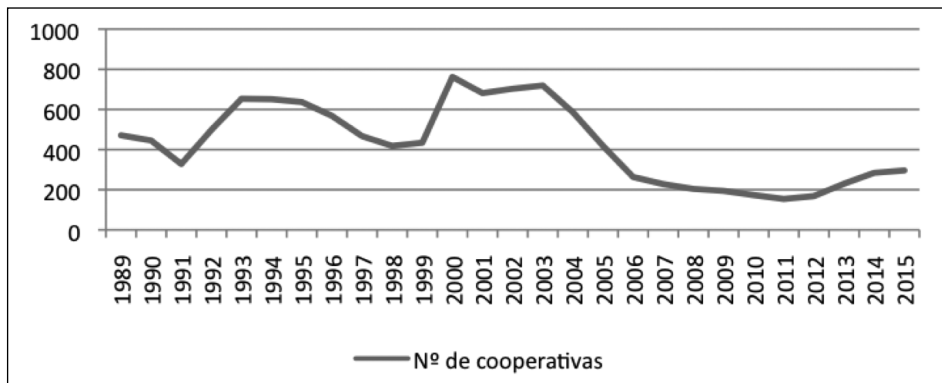
Por otro lado, resulta de interés conocer el ritmo de creación de nuevas cooperativas y de personas socias que las componen a lo largo de un periodo de tiempo suficientemente amplio, para así obtener una visión más completa.

De esta manera, y según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, recogidos por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, la constitución de sociedades cooperativas en Andalucía durante el periodo 1989-2015 muestra una tendencia al descenso en el número de nuevas cooperativas creadas. Este periodo se caracteriza por dos etapas claramente diferenciadas: una primera etapa, que abarca desde 1989 hasta 2003, en el que se alternan pequeños periodos de aumentos y caídas en el ritmo de creación de nuevas cooperativas; y una segunda etapa, comprendida entre 2004 y 2015, en el que cae fuertemente la constitución de cooperativas, hasta llegar a los últimos años (entre 2012 y 2015) cuando se vuelve a recuperar, aunque sea levemente, el ritmo creación de nuevas cooperativas.

Atendiendo al número de sociedades cooperativas constituidas y el de personas socias que las componen, se observa una tendencia negativa. A modo de ejemplo se ha pasado de un promedio de 506 cooperativas constituidas por año en el decenio 1989-1999, a caer a un promedio de 448 cooperativas entre 2000 y 2010, hasta llegar a las cifras más bajas en el periodo 2011-2015 cuando se crean de promedio anual 217 nuevas cooperativas.

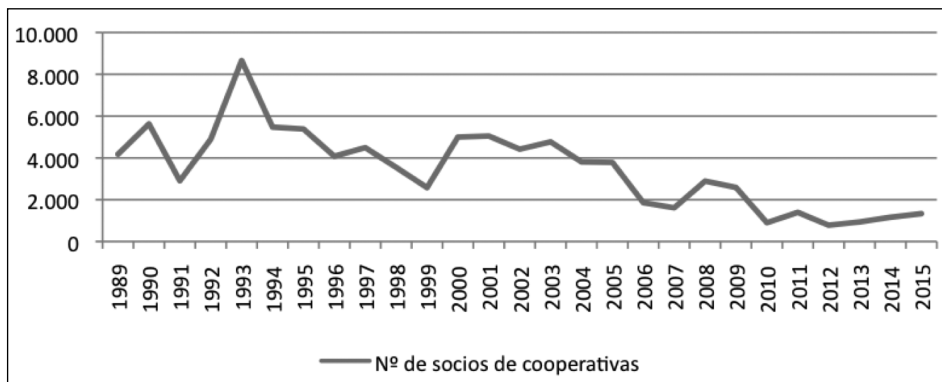
En cuanto al número de personas socias de cooperativas la tendencia es igualmente descendente. Si en el periodo 1989-1999 el promedio de personas socias en cooperativas de nueva constitución era de 4.711, durante los siguientes diez años (2000-2010) desciende hasta las 3.335, para caer a las cifras más bajas en el periodo 2011-2015 en el que el número de personas socias de promedio en nuevas cooperativas es de 1.086.

**Gráfico 2**  
**Cooperativas constituidas en Andalucía (números de cooperativas).**  
**1989-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2018.

**Gráfico 3**  
**Personas socias de cooperativas constituidas en Andalucía**  
**(número de socios). 1989-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2018.

Es palmario que atendiendo a las propias fuentes parlamentarias, así como a las cifras del Directorio de Establecimientos y Empresas de Andalucía, y a las estadísticas oficiales de cooperativas constituidas y de personas socias en las mismas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, podemos afirmar que en Andalucía se ha destruido tejido cooperativo en cuanto al número total de cooperativas, ritmo de creación de nuevas cooperativas y número de personas socias.

Desde 2008 este descenso del cooperativismo hay que situarlo en un contexto de crisis económica mundial, de gran intensidad y persistencia en el que se encuentran inmersas las cooperativas, y que no debe obviarse. Este contexto no solo afecta a las cooperativas sino al tejido empresarial en su conjunto y a la población en general. Los estudios que se ocupan de los efectos de los ciclos económicos en el cooperativismo afirman que las cooperativas son más resistentes que el conjunto de la economía española respecto al mantenimiento de empleo (Calderón y Calderón 2012; Díaz y Marcuello 2010; Sala, Torres y Farré, 2015). Pese a esa mayor resistencia evidenciada en periodos anteriores, con la última crisis económica se produce un cambio en la relación de las cooperativas con el ciclo económico. Según Sala, Torres y Farré con la última crisis económica “las cooperativas se volvieron más sensibles a la fase del ciclo en lugar de presentar el efecto refugio que algunos estudios centrados en otros períodos habían evidenciado” (Sala, Torres y Farré, 2018: 76).

Durante la crisis la destrucción del tejido empresarial y del empleo ha sido importante. En 2013, año central del periodo de crisis, la tasa de desempleo en Andalucía alcanzó el 36,2%, y en el conjunto del Estado el 26,1%, lo que supone un aumento del 18,5% y del 14,8% respecto a 2008, año de inicio de la crisis, según la Encuesta de Población Activa. Por su parte, en cuanto al tejido empresarial y para el mismo periodo de tiempo (2008-2013), en Andalucía el descenso de empresas activas fue del 10,9%, mientras en el Estado español el descenso fue del 8,8%, según datos del Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística.

No obstante y pese a este contexto de crisis, que indudablemente ha afectado al cooperativismo de forma negativa, en el caso de Andalucía, como se observa en los gráficos 2 y 3, el descenso del número de cooperativas y de socios cooperativistas se viene dando desde antes del inicio de la crisis económica.

### 3.2. Flexibilización

La posibilidad de crear cooperativas con únicamente dos socios comunes es la principal novedad que se ha introducido con la reciente modificación de la Ley andaluza 14/2011, de 23 de diciembre. Así se recoge en la modificación de su artículo 10 referente al número mínimo de personas socias.

Esta novedad es la continuación tendente a la reducción del número de personas socias necesarias. Como recoge Ramírez de Arellano (2018: 28), “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)”.

Esta modificación resultó aprobada por el Parlamento Andaluz el pasado 6 de junio de 2018, contando con 88 votos a favor -Grupos Parlamentarios del PSOE, PP y Ciudadanos- y 20 en contra -Grupos Parlamentarios de Podemos e Izquierda Unida Los Verdes – Convocatoria por Andalucía-.

Esta medida altera, a nuestro entender, sustancialmente el concepto de cooperativa como empresa colectiva. Y no podemos perder de vista que el derecho cumple un papel fundamental para consolidar el modo de producción y sus relaciones de poder, presentándolas como “costumbre y tradición”.

La Exposición de Motivos presentaba esta medida como medida flexibilizadora para permitir la adaptación de las sociedades cooperativas a un entorno cada vez más cambiante, a la vez que la motiva en atención a la “comprobación de las consecuencias beneficiosas para la generación de empleo que la introducción de esa medida ha supuesto en otras comunidades autónomas”. A continuación, merece analizar con detalle esta medida y sus motivaciones.

La propuesta de modificación del artículo 10 no viene sola. También se propone la modificación del artículo 54.3 y se prevé que en las cooperativas de dos, uno de los socios detente hasta el 65% -inicialmente el 75%- del capital social.

Es decir, que no solo se reduce a su mínima expresión la agrupación colectiva sino que se autoriza el control mayoritario del capital por uno de ellos. Con esta doble reforma difícilmente se podrá ya diferenciar una sociedad cooperativa de una sociedad de capital unipersonal, donde también puede haber dos socios con desiguales capitales (artículo 12 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital). Se asemeja de esta manera la sociedad cooperativa tanto a la sociedad de capital unipersonal, que comparte sus dos notas características: a) dos socios y b) desigual capital suscrito.

Ni la huida de los proyectos de agrupación colectiva ni la posibilidad de suscribir capitales diferentes son características típicas de las sociedades cooperativas. Antes al contrario, resultan ser los principios inspiradores de las sociedades de capital, y más en concreto de las sociedades de capital unipersonal.

Es por ello que en realidad no se trata de una “ley de cooperativas” sino de un “proyecto que va más allá de las cooperativas” y pretende regular sociedades mixtas de capital y de personas. Se trata de sociedades que aún denominadas “cooperativas”, dejan de serlo y pasan a ser sociedades de otra naturaleza, ajenas al ámbito cooperativo. En la última reforma no prima ni la naturaleza jurídica ni la realidad social, sino el ánimo de convertir a las cooperativas en sociedades de capital. Y en el capitalismo, el Estado y el derecho siempre son instrumentos para transferir riqueza al capital.

Estamos ante dos aspectos (reducción de la base social y posibilidad de desigual capital suscrito) que se enmarca en una tendencia flexibilizadora y que se vienen observando en las diferentes reformas y nuevas leyes cooperativas. Aspectos de la “legislación cada vez más liberalizada han despertado dudas sobre su adecuación a la naturaliza cooperativa” (Juliá y Gallego, 2000: 142).

### 3.3. Las supuestas consecuencias beneficiosas para la generación de empleo

Los indicadores en materia de empleo más similares a los de Andalucía resultan ser los de la comunidad autónoma de Extremadura. Pues bien, a la vista de los mismos podemos afirmar que desde que tuvo lugar la aprobación de la Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura, no es cierto que se puedan comprobar “consecuencias beneficiosas para la generación de empleo”. Es tarea imposible si atendemos a los indicadores oficiales existentes al respecto. De hecho ha ocurrido exactamente lo contrario de lo pretendido, como veremos en el siguiente epígrafe.

A mayor abundamiento, señalamos que es revelador que el informe SSPI000020/17 elaborado por el Gabinete Jurídico de los Servicios Centrales de la Junta de Andalucía no se realice ninguna referencia a la citada ley extremeña. Y sin embargo sí que se realizan consideraciones en las que merece la pena detenerse:

1. La Ley estatal 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas establece que las cooperativas deberán estar integradas, al menos, por tres socios salvo que esta misma

ley u otra ley establezca otros mínimos. Sorprende que se indique expresamente que esto debe ser interpretado “en el sentido de que puede ser una norma autonómica la llamada a establecer ese otro mínimo”. Y ello porque la ley estatal no se refiere a la ley autonómica, sino que ello es la interpretación que realiza el informe aportando “de su cosecha” el adjetivo autonómico donde la norma no lo incluye.

2. Se atiende a la existencia de dos leyes aprobadas en el panorama autonómico. En concreto se refieren expresamente a dos comunidades autónomas del norte del Estado: Euskadi (Ley 2/2008, de 25 de junio) y Cataluña (Ley 12/2015, de 1 de julio). Ahora bien, se han omitido los siguientes elementos, que a nuestro juicio son fundamentales:
  - a. La Ley 6/2006, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi es una ley de diez artículos que se refiere en exclusiva a cooperativas de entre dos y diez socios, cuando sean de trabajo asociado o de explotación comunitaria, exclusivamente y se identificarán como “Sociedad Cooperativa Pequeña” o “S. Coop. Pequeña”. Y no prevé la desigualdad en las participaciones en el capital ni deroga la Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas de Euskadi.
  - b. La Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas de Catalunya prevé en su artículo 12.2 que las cooperativas de primer grado puedan estar integradas por dos socios, a excepción de las de consumidores, donde se fija en diez. Ahora bien, el artículo 12.3 dice literalmente: “En el plazo de cinco años a contar desde la fecha de su constitución, las cooperativas inicialmente constituidas con dos socios han de incorporar a un tercer socio de alguno de los tipos de socios de los que dispone el artículo 23 salvo el socio temporal. A partir del quinto año, estas cooperativas han de notificar y acreditar ante el Registro General de Cooperativas, en la forma que se determine por reglamento, que han incorporado este tercer socio; si incumplen este requisito, la cooperativa debe disolverse.” Es decir que está acotado temporalmente a un quinquenio el período máximo para que pueda estar constituida por dos una cooperativa, so pena de disolución.

### 3.4. Pésima técnica legislativa

Si atendemos a lo que establece el Dictamen 7/2017 del Consejo Económico y Social de Andalucía (CES), podemos afirmar que al afrontar esta reforma nos

encontramos ante un supuesto de mala praxis legislativa. Dice el CES en el apartado III del referido Dictamen –en su página 7- que “lo que resulta más relevante es que cuando la medida flexibilizadora en lo relativo a la constitución de la cooperativa se introduce con alcance más general, ello suele realizarse mediante la publicación de una norma específica que contempla las especialidades del régimen jurídico global de tales sociedades cooperativas (...) o con alguna indicación particular específica respecto de tales sociedades (...). Semejante proceder legislativo parece absolutamente lógico pues la reducción del número de socios necesarios para constituir una sociedad cooperativa puede necesitar de adaptaciones o especialidades respecto a lo dispuesto con carácter general para las sociedades cooperativas de mayor número de socios (al objeto de que en la práctica no termine por resultar ineficaz la medida), o, si verdaderamente lo que se busca es fomentar este tipo de sociedades por su positiva incidencia en la generación de empleo, incorporar medidas complementarias que garanticen su viabilidad y desarrollo”. La similitud con el caso extremeño o vasco aquí se diluye.

Es por ello, que de pretenderse impulsar una nueva forma de “cooperativas de dos” debería según el CES haberse articulado en una norma específica y no mediante la modificación de una norma que no se aprobó para regular los supuestos que ahora, *ex novo*, se introducen.

De igual manera, se significa que el desarrollo de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, está fuertemente marcado por el incumplimiento de las previsiones contenidas en la misma, pues la Disposición final segunda preveía en relación a su “Desarrollo reglamentario”, que: “El desarrollo reglamentario de esta ley se llevará a efecto en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. La ley se publicó en el BOJA número 255 de 31 de diciembre de 2011 y entró en vigor a los veinte días de su publicación. Sin embargo, hubo que esperar al Decreto 123/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas -publicado en BOJA número 186 de 23 de septiembre de 2014-, para que se diera cumplimiento a lo legalmente establecido. Entre otras causas, esto explica el prácticamente nulo recorrido de medidas tan pretendidamente innovadoras como las cooperativas de servicios públicos, de viviendas en cesión de uso o de impulso empresarial.



Así mismo, el Consejo Andaluz de Entidades de Economía Social creado mediante Decreto 3/2018 de 16 de enero nació como fruto de otro incumplimiento pues el Acuerdo por la Economía Social Andaluza se comprometía a su creación en un plazo no superior a un año desde la firma de dicho Acuerdo el 17 de junio de 2013. El plazo “no superior a un año” se ha concretado, ciertamente, en 4 años, 6 meses y 30 días.

### 3.5. La falta de rigor en el debate parlamentario

La sesión relativa al debate final del Proyecto de ley por la que se modificó la Ley 14/2011 de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas fue estrictamente formal.

Pese a que dos de los cinco grupos parlamentarios existentes manifestaron su discrepancia con el Proyecto de ley, no se procedió a atender ninguno de sus planteamientos y de las actas del Diario de Sesiones se deduce claramente que el debate careció de la relevancia y el rigor que el asunto merece.

Por cuanto se refiere a la falta de aceptación de ninguna de las propuestas formuladas en el Pleno, debemos atender al resultado de las votaciones:

Todas enmiendas sometidas al Pleno resultaron íntegramente rechazadas. Las propuestas por IU-LV-CA obtuvieron 20 votos a favor y 87 en contra y 1 abstención, las propuestas por el Grupo Popular obtuvieron 32 votos a favor, 75 en contra y 1 abstención y las propuestas por el Grupo de Podemos obtuvieron 20 votos a favor y 87 en contra y 1 abstención.

Únicamente se incorporaron al dictamen las alegaciones de los Grupos Socialista y Ciudadanos y dos del Grupo Popular, que expresamente manifestó: “vamos a votar que sí, un sí de mínimos” (Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía-DSPA, número 125: 21). En total se incorporaron 8 enmiendas y se rechazaron otras 25. Como resultado, el dictamen de la comisión obtuvo 88 votos a favor y 20 en contra.

La profesora Rosalía Alfonso afirma que “si actualmente la cooperativa no goza de mayor aceptación como figura a través de la cual desarrollar una actividad organizada en forma de empresa es, en gran medida, por la apatía de los operadores jurídicos hacia esta forma social, fruto tanto de un desconocimiento teórico y práctico” (Alfonso, 2015: 4). A este respecto, y en lo tocante a la ausencia de interés parlamentario, basta con leer cómo concluyen sus intervenciones

-DSPA, número 125, página 11 y siguientes- los representantes de los dos grupos que cuentan con mayor número de diputados<sup>2</sup>.

La falta de atención que ha merecido este asunto durante el debate plenario queda puesto de manifiesto con las intervenciones de los grupos mayoritarios que utilizaron buena parte de su tiempo para atender y tratar otros aspectos.

#### 4. ¿La flexibilización del carácter colectivo del cooperativismo repercute en la creación de empleo y cooperativas?

Como ya se ha comentado, la modificación de la que ha sido objeto la Ley de Cooperativas Andaluzas, mediante la Ley 5/2018, de 19 de junio, introduce la reducción del número de socios para constituir una cooperativa, a dos personas socias. Esta reforma se justifica en las consecuencias beneficiosas para la generación de empleo en base a la experiencia de otras comunidades autónomas. Así queda recogido en su Exposición de Motivos (pág. 1) de la siguiente manera: “se trata de la reducción del número de personas socias necesarias para la constitución de una sociedad cooperativa, pasando de las tres actuales a dos”. Y a continuación justifica este cambio en base a “la comprobación de las consecuencias beneficiosas para la generación de empleo que la introducción de esa medida ha supuesto en otras comunidades autónomas ha determinado que la Comunidad Autónoma de Andalucía decida su inclusión legal”. Como reconoce la propia Exposición de Motivos estamos ante una modificación legal que supone “una

2. De un lado encontramos referencias como las realizadas por el Sr. Saldaña (parlamentario del Grupo Parlamentario Popular) que concluye su intervención atendiendo al “modelo de empleo en países comunistas, como Cuba o Venezuela” o a “Si los que quiere destruir España, como ustedes, votan a un presidente que no han elegido los españoles es porque Pedro Sánchez y ustedes no son buenos para España” (DSPA, número 125: 22), seguida de aplausos. Y de otro, están las apreciaciones de la Sra. Ruiz Castro (parlamentaria del Grupo Parlamentario Socialista) que se refiere a “No sé yo, señor Saldaña, si el ministro Arias Cañete o Dastis han hecho algo durante su mandato por la ciudad de Jerez o por la provincia de Cádiz; que yo creo que no. El señor Saldaña está haciendo algo más por su capitalidad de Jerez; al menos ya pone el nombre de Jerez en la tapa del ordenador, y se ha puesto la pulsera con el nombre de Jerez” (DSPA, número 125: 24), también seguida de aplausos. Prosigue la misma con el siguiente tenor literal: “Aunque, señor Saldaña, yo con este *merchandising* con el que usted ha comprado, y no sé si usted quiere ser alcalde de Jerez o quiere poner una tienda de souvenirs (risas), porque yo no sé, como pierda usted la alcaldía, ¡a ver qué va a hacer con tantas cosas!” (DSPA, número 125: 24).

nueva medida flexibilizadora que afecta al régimen constitutivo de las sociedades cooperativas”.

Establecer una relación entre la reducción del número de socios para constituir una cooperativa con la creación de empleo parece cuando menos atrevida, pues un factor no explica por sí solo el comportamiento del mercado laboral en general ni de un determinado sector. Y ello se complica más en un contexto de crisis económica y destrucción de empleo como el experimentado a partir de 2008 y años siguientes.

La reducción de la base social cooperativa no es novedosa ni exclusiva de la legislación andaluza. A nivel autonómico, la primera comunidad autónoma que introdujo en su legislación la posibilidad de la creación de cooperativas a través de dos personas socias fue Extremadura en 2006. Posteriormente, en Euskadi se aprueba en 2008, y en 2015 en Navarra, Cataluña y Comunidad Valenciana. Por último, en 2017 se aprobó en Galicia la Ley 5/2017, de 19 de octubre, que entre otros aspectos modifica algunos artículos de la Ley de cooperativas de Galicia, y en el que destaca, en su disposición final primera, la posibilidad de constituir una cooperativa con solo dos personas socias.

**Tabla 1.**  
**Comunidades autónomas con leyes que permiten las cooperativas de dos personas socias**

Com. Autónoma	Ley
Extremadura	Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura
Euskadi	Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi
Navarra	Ley Foral 2/2015, de 22 de Enero, de Microcooperativas de Trabajo Asociado
Com. Valenciana	Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana
Cataluña	Ley 12/2015, de 9 de julio, de Cooperativas
Galicia	Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia

A partir de los argumentos expuestos en la Exposición de Motivos de la Ley de Cooperativas Andaluzas, y de la evolución de la ocupación en estas comunidades autónomas, y todo ello en un contexto de crisis económica, cabe hacerse las siguientes preguntas: 1) ¿Aumenta o disminuye la ocupación general en estas comunidades autónomas desde que aprobaron sus respectivas leyes que permiten las cooperativas de dos personas?, 2) ¿Se crean más cooperativas?, y 3) ¿Cuánto es el empleo generado en las cooperativas? A continuación se tratará de contestar a estas preguntas.

Por tanto, es objeto del presente apartado hacer un análisis evolutivo del mercado de empleo, en primer lugar y a modo de contexto, medido en términos de ocupación general, y posteriormente en ocupación en el sector cooperativo, acudiendo a las cifras de empleo de las comunidades autónomas cuyas leyes de cooperativas permiten la creación de cooperativas a partir de dos personas socias.

#### **4.1. Evolución de la ocupación general en las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos persona socias**

Tomando en consideración los datos de ocupación general ofrecidos por la Encuesta de Población Activa desde la fecha de aprobación de las leyes de cooperativas para cada una de las comunidades autónomas que permiten la creación de cooperativas por dos personas socias, agrupando a las mismas por el año de aprobación de sus respectivas leyes, se obtienen los siguientes resultados:

- En Extremadura, con ley aprobada en 2006, la ocupación general crece durante el año siguiente a la aprobación de la ley pero desciende durante cinco años seguidos hasta 2012, coincidiendo con los años centrales de la crisis económica. Desde 2013 hasta 2018 vuelve a crecer la ocupación lentamente. Desde la aprobación de la ley en 2006 hasta 2018 la ocupación descendió en 20.500 ocupados, esto es un 5,1%.
- En Euskadi, con ley aprobada en 2008, las cifras de ocupación general para Euskadi desde la aprobación de la ley muestran un importante descenso durante 2009 (variación anual de -5,8%), año siguiente de aprobación de la ley, y continuó descendiendo durante los años siguientes hasta 2014, a excepción de 2010. Este periodo de destrucción de empleo vuelve a coincidir, al igual que en el caso extremeño, con los años más duros de la crisis económica. La ocupación no vuelve a subir hasta 2015 y años siguientes. Entre los años 2008

**Tabla 2.**  
**Ocupados (miles de personas) y tasa de variación anual (%). Comunidades autónomas con leyes que permiten las cooperativas de dos socios**

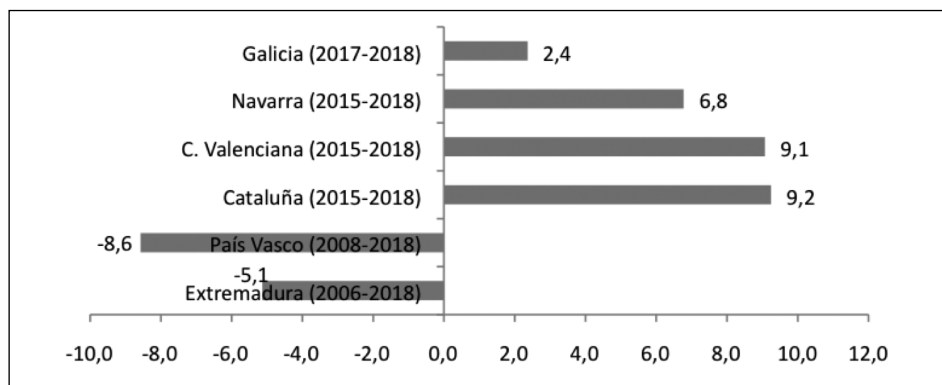
Año	Extremadura		Euskadi		Cataluña		C. Valenciana		Navarra		Galicia	
	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)
2018	378,9	3,7	923,6	2,1	3.362,2	2,7	2.042,9	2,6	282,2	1,2	1.077,6	2,4
2017	365,3	0,5	904,7	0,3	3.275,3	2,9	1.990,2	3,0	278,8	4,2	1.052,7	-
2016	363,4	1,8	901,8	2,9	3.183,9	3,5	1.931,9	3,1	267,5	1,2		
2015	356,8	0,8	876,4	1,3	3.077,7	-	1.873,0	-	264,3	-		
2014	353,9	4,2	865,3	-1,0								
2013	339,7	0,1	873,6	-3,2								
2012	339,4	-9,2	902,8	-5,6								
2011	373,7	-2,8	956,3	-0,6								
2010	384,6	-1,2	962,1	1,1								
2009	389,2	-5,2	951,9	-5,8								
2008	410,4	-1,1	1.010,2	-								
2007	414,9	3,9										
2006	399,4	-										

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística, 2018.

- y 2018, período que lleva vigente la ley, se han perdido en Euskadi 86.600 ocupados, lo que representa un descenso del -8,6%.
- Navarra, Cataluña y Comunidad Valenciana forman el grupo de comunidades autónomas con leyes aprobadas en 2015. En estas comunidades autónomas la ocupación aumentó. Entre 2015 y 2018, periodo que llevan vigente las respectivas leyes en estas comunidades autónomas, la ocupación aumentó en Cataluña un 9,2%, Comunidad Valenciana un 9,1% y en Navarra un 6,8%.
  - En Galicia, con ley aprobada en 2017, la ocupación aumentó en el último año un 2,4%.

#### Gráfico 4.

Tasa de variación de la ocupación (%) durante el periodo de vigencia de las leyes que permiten las cooperativas de dos socios



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística, 2018.

Por tanto, se observan dos grandes grupos en cuanto al comportamiento de la evolución de la ocupación general. Por un lado, aquellas comunidades pioneras en introducir y permitir las cooperativas a partir de dos personas socias (Extremadura en 2006 y País Vasco en 2008) han perdido ocupación durante el periodo que llevan vigentes sus respectivas leyes. Por el lado contrario, se detecta que el grupo de comunidades autónomas con leyes de más reciente aprobación (Navarra, Cataluña y C. Valenciana en 2015, y Galicia en 2017) aumenta la

ocupación durante su periodo de vigencia. Si bien, de los datos ofrecidos por la Encuesta de Población Activa se observa que este aumento es similar al ocurrido en el resto de comunidades que no cuentan con leyes que permitan la creación de cooperativas de dos miembros (la ocupación a nivel estatal aumentó entre 2015 y 2018 un 8,2%).

Además, y a la vista de los periodos de vigencia de cada una de las leyes, se observa que el grupo de comunidades donde se pierde ocupación aprobaron sus leyes en el momento del inicio de la crisis económica que trajo consigo la destrucción de empleo. Al desarrollarse estos textos legislativos durante un mayor periodo de tiempo durante la etapa de crisis coincide con una mayor destrucción de empleo. Al contrario ocurre en las comunidades autónomas con leyes más recientes, aprobadas en 2015 y posteriores fechas, que al desarrollarse en la fase final de la crisis económica y, por tanto, con un contexto más proclive para la creación de empleo, presenta unos resultados bien distintos.

Por tanto, de las cifras expuestas no se puede extraer como conclusión, y por tanto, ni como justificación, tal y como se expone en la Exposición de Motivos de la ley andaluza, que el permitir la creación de cooperativas con dos miembros repercute en la creación de empleo. Parece que la creación de empleo depende de otros factores y no tanto de si se permiten constituir cooperativas con dos personas socias. Usar este argumento para justificar la creación de cooperativas de dos miembros no se corresponde con las estadísticas oficiales de ocupación. La expresión esgrimida en la Exposición de Motivos de la ley andaluza que afirmaba “la comprobación de las consecuencias beneficiosas para la generación de empleo que la introducción de esta medida ha supuesto en otras comunidades autónomas” no parece contrastada con los datos ofrecidos por la Encuesta de Población Activa, pues no aparece nada clara la relación causa-efecto de la medida con la creación de empleo. Pues si bien es verdad que aumentó el empleo en las comunidades autónomas con leyes aprobadas más recientemente, por el contrario, descendió en otras comunidades durante los años siguientes al aprobar la ley. Además, también cabe reseñar que el aumento de la ocupación no se experimentó únicamente en las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos personas socias, sino que este comportamiento positivo de la ocupación ha sido generalizado en el contexto del Estado.

Otro indicador válido y de uso extendido para medir la ocupación es la tasa de empleo. Las cifras ofrecidas por la Encuesta de Población Activa para este indicador muestran el mismo comportamiento que el de la ocupación y, por tanto, ratifican las conclusiones anteriores:

**Tabla 3.**  
**Tasa de empleo (%) y diferencia anual. Comunidades autónomas con leyes que permiten**  
**las cooperativas de dos socios**

Año	Extremadura		Euskadi		Cataluña		C. Valenciana		Navarra		Galicia	
	Tasa empleo	DIF	Tasa empleo	DIF	Tasa empleo	DIF	Tasa empleo	DIF	Tasa empleo	DIF	Tasa empleo	DIF
2018	42,2	1,8	50,7	0,9	54,2	0,8	49,4	1,1	53,2	0,1	46,2	1,2
2017	40,4	0,4	49,8	0,0	53,5	1,2	48,4	1,2	53,1	1,8	45,0	-
2016	40,0	0,8	49,8	1,4	52,3	1,6	47,1	1,5	51,2	0,6		
2015	39,1	0,5	48,4	0,6	50,7	-	45,6	-	50,7	-		
2014	38,7	1,7	47,7	-0,2								
2013	37,0	0,1	47,9	-1,2								
2012	36,9	-3,7	49,1	-2,7								
2011	40,6	-1,3	51,8	-0,2								
2010	41,9	-0,7	52,0	0,6								
2009	42,6	-2,6	51,4	-3,3								
2008	45,2	-0,8	54,6	-								
2007	46,0	1,3										
2006	44,7	-										

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística, 2018.



- En Extremadura, con ley aprobada en 2006, crece la tasa de empleo durante 2007 pero desciende en los cinco años siguientes para volver a crecer a partir de ese momento.
- Descenso continuado de la tasa de empleo de Euskadi tras la aprobación de la ley en 2008 hasta el año 2014, a excepción de 2010 donde aumenta muy levemente.
- Aumento de la tasas de empleo en Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra tras la aprobación de sus respectivas leyes en 2015. E igualmente aumenta en Galicia con ley aprobada en 2017.

A la vista de los resultados de la ocupación y las tasas de empleo se confirma como la fecha de aprobación de las leyes en un contexto de crisis, como es el caso de la ley extremeña y vasca, es un factor importante para la creación o destrucción de empleo, y no tanto la ley en sí misma. Pues comunidades autónomas con leyes aprobadas más recientemente y con un recorrido inicial en un contexto de la fase final de la crisis económica arroja mejores resultados para el empleo. Por tanto, el factor del contexto económico parece relevante en estos casos.

#### **4.2. La ocupación en el sector cooperativo en las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos persona socias**

Las cifras anteriores se refieren a la ocupación general pero ¿cómo evoluciona el empleo en las cooperativas? A continuación se recogen las cifras de la evolución del empleo en el sector cooperativo medido a través de dos variables: el número de miembros<sup>3</sup> y el de personas trabajadoras. Como horizonte temporal para el análisis evolutivo volverá a tomarse el periodo de vigencia de las respectivas leyes autonómicas que permiten las cooperativas de dos socios.

##### *a) Evolución de los miembros de cooperativas*

En cuanto al número de miembros en cooperativas, y al igual que ocurría con la evolución de las cifras de la ocupación general, se vuelve a observar dos compor-

3. La Encuesta de Población Activa considera miembro de una cooperativa a las personas con una actividad por cuenta propia que trabajan en una cooperativa.

tamientos bien diferenciados en base al momento en que fueron aprobadas las leyes de cada comunidad, y en el que incide de forma decisiva la crisis económica.

Según las cifras concretas de la Encuesta de Población Activa se demuestra como en Extremadura, con ley aprobada en 2006, aumentaron los miembros de cooperativas al año siguiente a la aprobación de la ley, pero desciende de manera continuada durante los siete años siguientes hasta 2014, y vuelve a crecer a partir de ese año, si bien no es suficiente para recuperar la caída previa habida en el número de miembros de cooperativas. Desde que se aprobó la ley extremeña en 2006 hasta 2018 el número de miembros de cooperativas se ha reducido a casi la mitad, pasando de los 2.400 miembros a los actuales 1.300. En cifras relativas supone un descenso del -45,8%.

En Euskadi, con ley aprobada en 2008, el número de miembros de cooperativas descendió hasta 2013, con la excepción de 2011. Entre 2014 y 2016 se inicia un período de tres años de crecimiento para volver a descender en años siguientes. Las cifras concretas para Euskadi dadas por la Encuesta de Población Activa demuestran como entre 2008 y 2017, periodo que lleva vigente la ley vasca, el número de miembros de cooperativas ha descendido en 16.500 personas, en términos relativos supone un descenso del 63,0%. Más de la mitad del volumen de cooperativistas en Euskadi se han perdido en diez años, pasando de los 27.000 miembros en 2008 a los 10.000 en 2018.

Por el contrario, y como se ha comentado anteriormente, en las comunidades autónomas con leyes más recientes, aprobadas en 2015 y años siguientes, y por tanto, en un contexto de salida o de fase final de la crisis económica, los resultados son diferentes.

En Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra el número de miembros en cooperativas aumenta desde la aprobación de sus respectivas leyes en 2015, y especialmente en Cataluña donde el crecimiento es muy elevado.

En Cataluña el aumento del número de miembros en cooperativas aumenta desde 2015 momento de aprobación de la ley catalana y hasta 2018. El aumento en este periodo ha sido un 625,0%, situando el número de miembros de cooperativas en 2.900 para 2018, según la Encuesta de Población Activa.

En la Comunidad Valenciana y Navarra aumenta la base social cooperativa desde que entraron en vigor sus respectivas leyes en 2015. Así, en la Comunidad Valenciana aumentó en el periodo 2015-2018 el número de miembros de cooperativas aumentó un 30,8% hasta situarse en los 1.700. Por su parte, en Navarra

**Tabla 4.**  
**Miembros de cooperativas (miles de personas) y tasa de variación anual (%).**  
**Comunidades autónomas con leyes que permiten las cooperativas de dos socios**

Año	Extremadura		Euskadi		Cataluña		C. Valenciana		Navarra		Galicia	
	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)	Nº	Var. (%)
2018	1,3	116,7	10,0	-4,8	2,9	141,7	1,7	-22,7	1,4	-22,2	1,6	0,0
2017	0,6	-33,3	10,5	-22,2	1,2	20,0	2,2	57,1	1,8	20,0	1,6	-
2016	0,9	200,0	13,5	6,3	1,0	150,0	1,4	7,7	1,5	25,0		
2015	0,3	50,0	12,7	11,4	0,4	-	1,3	-	1,2	-		
2014	0,2	-33,3	11,4	0,9								
2013	0,3	-25,0	11,3	-27,1								
2012	0,4	-20,0	15,5	-18,0								
2011	0,5	25,0	18,9	6,2								
2010	0,4	-71,4	17,8	-14,4								
2009	1,4	-17,6	20,8	-23,0								
2008	1,7	-39,3	27,0	-								
2007	2,8	16,7										
2006	2,4	-										

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística, 2018.

1.400 personas eran miembros de cooperativas en 2018, esto es un 16,7% más que en 2015. En ambos casos, el valenciano y navarro, llama la atención el descenso ocurrido en el último año haciendo perder buena parte del aumento de la base social cooperativa de los dos años precedentes.

Para enmarcar estas cifras conviene mostrar las dadas en el conjunto del Estado para los últimos años. A nivel estatal se aprecia un fuerte descenso del número de cooperativistas. Según la Encuesta de Población Activa, en los diez últimos el número de miembros de cooperativas descendió en un -60,8% (periodo 2008-2018) situándose en 25.900 para 2018. Y el descenso es aún mayor si se compara con dos años más atrás, pues en 2006, 91.400 personas eran miembros de cooperativistas, lo que supone que en doce años se han destruido 65.500 puestos de trabajo de miembros de cooperativas.

Por tanto, las comunidades autónomas con leyes más antiguas, Extremadura y Euskadi, presentan una pérdida del número de miembros en cooperativas durante el periodo que llevan vigentes sus leyes cooperativas que permiten la creación de cooperativa de dos socios, en un contexto de crisis económica y destrucción de empleo. Por el contrario, las comunidades autónomas con leyes de aprobación más recientes, ya en la fase final de la crisis o de salida de la misma y, por tanto, con un contexto más favorable para la creación de empleo, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra, muestran un comportamiento positivo por el aumento de miembros en cooperativas, si bien este crecimiento presenta ritmos diferentes según el territorio, e incluso se observa una pérdida de miembros de cooperativas en el último año tanto en la Comunidad Valenciana como Navarra.

### *b) Evolución del empleo en las cooperativas*

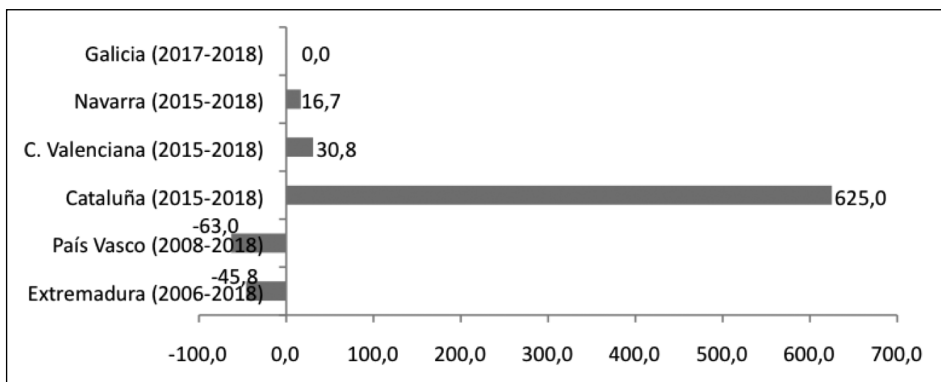
Resulta de interés exponer, más allá de los niveles de ocupación general y miembros de cooperativas, el empleo generado en las mismas para cada una de las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos personas socias.

Atendiendo al empleo específico generado en las cooperativas a través del indicador del número de personas trabajadoras, ofrecido por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, los resultados son dispares.

En Extremadura el empleo en las cooperativas ha venido descendió de manera constante en los diez últimos años, a excepción de dos años donde el crecimiento fue prácticamente nulo o cercano a cero. Únicamente en 2018 el empleo cooperativo se recupera y crece de manera significativa pero este no es suficiente para

Gráfico 5.

Tasa de variación del número de miembros en cooperativas (%) durante el periodo de vigencia de las leyes que permiten las cooperativas de dos socios



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística, 2018.

recuperar el empleo perdido en los diez años anteriores. Durante el periodo de vida que lleva la ley de cooperativas extremeña permitiendo las cooperativas de dos personas socias el empleo ha descendido en el sector cooperativo un 26,8%.

Por el contrario, en Euskadi con ley aprobada también de forma temprana, coincidiendo con el inicio de la crisis económica y por tanto desarrollándose a la vez que la vigencia de la ley, el empleo en el cooperativismo vasco ha crecido. Entre 2008 y 2018 el empleo cooperativo ha crecido en la mayoría de los años, resultando para todo el periodo un aumento del empleo en cooperativas del 12,6%.

Para el grupo de comunidades autónomas con leyes aprobadas en 2015, Cataluña, Comunidad Valenciana y Navarra, los resultados son heterogéneos. De esta manera, durante el periodo que llevan estas leyes aprobadas (2015-2018) mientras en Navarra y Comunidad Valenciana aumentó el empleo en las cooperativa, en un 20,9% y 10,7% respectivamente, en el caso catalán descendió aunque fuera muy levemente (-0,2%), por lo que prácticamente se puede hablar de una estabilización en la cifra del empleo cooperativo catalán. En el caso de Galicia, con la ley más reciente, el empleo cooperativo aumentó un 3,7% en el año de vida que lleva vigente la ley gallega.

**Tabla 5.**  
**Empleo en cooperativas (nº de personas trabajadoras) y tasa de variación anual (%)**  
**Comunidades autónomas con leyes que permiten las cooperativas de dos socios**

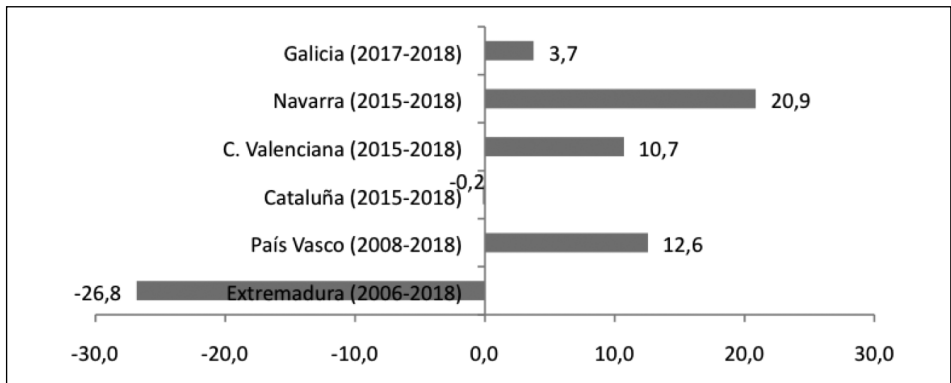
Año	Extremadura Nº Var.anual (%)	Euskadi Nº Var.anual (%)	Cataluña Nº Var.anual (%)	C. Valenciana Nº Var.anual (%)	Navarra Nº Var.anual (%)	Galicia Nº Var.anual (%)
2018	5.354 3,7	62.479 1,2	43.170 -2,1	53.070 4,6	9.406 2,1	5.354 3,7
2017	5.161 -2,4	61.716 6,7	44.098 4,0	50.753 -6,5	9.212 7,6	5.161 -
2016	5.286 -3,6	57.815 4,5	42.410 -1,9	54.290 13,2	8.563 10,0	
2015	5.482 -0,4	55.343 0,7	43.236 -	47.939 -	7.783 -	
2014	5.505 -0,2	54.954 -0,5				
2013	5.517 -0,8	55.213 0,2				
2012	5.561 0,1	55.125 -0,9				
2011	5.554 -5,1	55.614 1,8				
2010	5.855 0,7	54.608 1,7				
2009	5.814 -9,3	53.678 -3,3				
2008	6.409 -9,8	55.507 -				
2007	7.106 -2,9					
2006	7.317 -					

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018.

A la vista de estos diferentes comportamientos en cuanto a los niveles de empleo en las cooperativas en los diferentes territorios no parece que permitan extraer como conclusión que la creación de las cooperativas de dos personas aumente el empleo. E incluso pierde fuerza la variable de contexto de la crisis económica pues, al contrario de lo que ocurría en las anteriores variables expuestas (ocupación general, tasa de empleo y miembros de cooperativas), no parece haber una relación directa entre el momento de la aprobación de las respectivas leyes cooperativas (durante la crisis o en la salida de la misma), y los resultados de empleo creado, pues como demuestra el caso de Euskadi se genera empleo en las cooperativas a pesar del efecto de la crisis.

**Gráfico 6.**

**Tasa de variación del empleo en cooperativas (%) durante el periodo de vigencia de las leyes que permiten las cooperativas de dos socios**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018.

#### 4.3. Evolución del cooperativismo en las comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos persona socias

Y por último, cabría preguntarse si se crean más cooperativas desde que se aprobaron las leyes que permiten las cooperativas de dos personas socias.

En el cuarto trimestre de 2018 el número de cooperativas en el Estado era de 19.954 y generaban 322.880 empleos, según cifras de la estadística de Sociedades Cooperativas y Sociedades Laborales Inscritas en la Seguridad Social. En la última

década se han perdido 4.825 cooperativas a nivel estatal, lo que en cifras relativas supone un descenso del 19,5%.

Entre las comunidades autónomas objeto de estudio en tan solo dos comunidades aumentan el número de cooperativas durante el periodo de vida de sus respectivas leyes cooperativas, descendiendo en el resto.

En Extremadura, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia descendió el número de cooperativas. La importancia del descenso varía entre el -19,9% de Extremadura y el -17,9% de Galicia hasta el -4,4% de Cataluña y -0,7% de la Comunidad Valenciana. En el lado contrario, crecen en Navarra un 38,2% y País Vasco un 7,8%. Si bien estas variaciones son distintas en función de la aprobación de sus leyes, se puede extraer, vista la heterogeneidad de resultados, que se produce un descenso del número de cooperativas tanto en comunidades con leyes recientes, una vez ya pasado o al menos en la fase final del periodo de crisis como es el caso de Galicia, Valencia o Cataluña, como en comunidades con leyes anteriores como Extremadura. Y por otro lado aumenta tanto en Navarra con una ley de reciente creación como en Euskadi con una ley que data de 2008.

Por tanto, no se puede extraer como conclusión, a la vista de la dispersión de los resultados que el permitir la creación de cooperativas de dos personas incida positivamente en la creación de nuevas cooperativas pues en cuatro de las seis comunidades que lo permiten desciende el número de cooperativas. Y además, en este caso no parece ser decisivo el efecto de la crisis pues aumenta en comunidades que cuentan con leyes aprobadas al empezar la crisis, caso vasco, como en la comunidad navarra con ley aprobada en la fase final de la crisis. E igual ocurre en sentido contrario, desciende el número de cooperativas tanto en comunidades con aprobaciones recientes de sus leyes (2015 en adelante) como en el caso extremeño con ley aprobada en 2006.



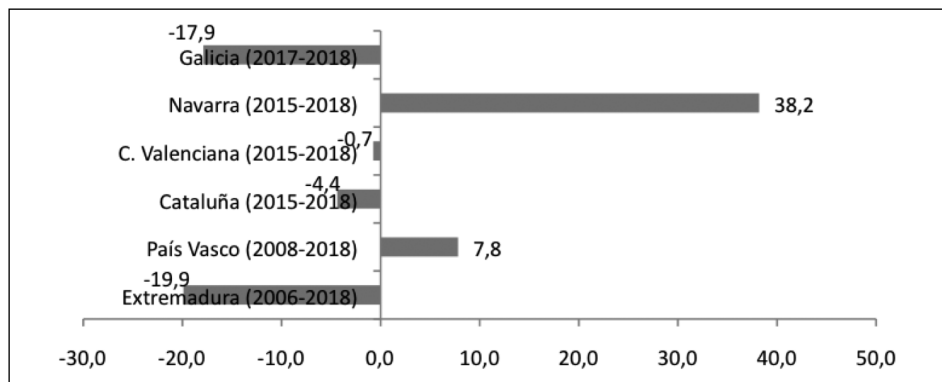
**Tabla 6.**  
**Número de cooperativas registradas y tasa de variación anual (%).**  
**Comunidades autónomas con leyes que permiten las cooperativas de dos socios**

Año	Extremadura		Euskadi		Cataluña		C. Valenciana		Navarra		Galicia	
	Nº	Var.anual (%)	Nº	Var.anual (%)	Nº	Var.anual (%)	Nº	Var.anual (%)	Nº	Var.anual (%)	Nº	Var.anual (%)
2018	588	-2,2	1.629	0,4	3.951	-10,4	2.425	-2,1	503	4,1	749	-17,9
2017	601	-3,8	1.623	1,5	4.410	1,4	2.478	0,6	483	15,0	912	-
2016	625	0,6	1.599	2,8	4.348	5,2	2.464	0,9	420	15,4		
2015	621	-1,6	1.555	1,5	4.132	-	2.443	-	364	-		
2014	631	3,1	1.532	-0,3								
2013	612	-3,5	1.536	0,2								
2012	634	-0,9	1.533	0,7								
2011	640	-1,2	1.522	1,6								
2010	648	-3,4	1.498	1,4								
2009	671	-5,0	1.478	-2,2								
2008	706	-3,8	1.511	-								
2007	734	0,0										
2006	734	-										

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018.

Gráfico 7.

Tasa de variación del número de cooperativas (%) durante el periodo de vigencia de las leyes que permiten las cooperativas de dos socios



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2018.

## 5. Conclusiones

La última modificación de la ley de cooperativas andaluzas (Ley 5/2018, de 19 de junio, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.), profundiza en la tendencia legislativa de orientar a las cooperativas hacia una deriva mercantilista a través de dos factores fundamentales: por una parte, una flexibilización que se concreta en la posibilidad de constituir una cooperativa a partir de dos personas socias; y por otra, en lo referente a las aportaciones de cada persona socia al capital social, donde el importe podrá ser desigual y llegar hasta el sesenta y cinco por ciento del capital social.

Además, la modificación legal introducida se sustenta en unas premisas basadas en unas inciertas consecuencias beneficiosas para la generación de empleo, tomando como referencia otras experiencias legislativas dentro del Estado. A la vista de las estadísticas oficiales sobre empleo y cooperativas, no se puede concluir que exista una relación directa de mejora del empleo en aquellas comunidades autónomas que permiten las cooperativas de dos personas socias. Los resultados son dispares, y si bien es cierto que aumenta el empleo y las cooperativas en algunos territorios, también es verdad que se pierde en otros. Parece aventurado concluir que esa mejora del empleo se debe a las modificaciones legales introducidas.

Por tanto, la supuesta consecuencia beneficiosa para el empleo derivada de la posibilidad de constituir cooperativas con dos personas social, tal y como se expone en la Exposición de Motivos de la ley andaluza, no se corresponde con la realidad de las estadísticas oficiales, ni por generación de empleo, ni por el aumento de miembros de cooperativas, ni en el aumento del ritmo de creación de nuevas cooperativas.

A todo ello se le une una deficiente praxis legislativa que olvida los antecedentes histórico-jurídicos democráticos, desatiende las indicaciones del Consejo Económico y Social, desconoce las prácticas legislativas de otras comunidades autónomas y toma como punto de partida graves incumplimientos en materia de legislación cooperativa.

Y por último, cabe señalar la falta de rigor en el debate parlamentario, caracterizado por la falta de interés de los diputados de los grupos más numerosos como se demuestra en lo recogido en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía.

En conclusión, los cambios legislativos introducidos en la ley de cooperativas andaluzas desvirtúan el concepto, filosofía y principios de lo que es una cooperativa, tanto por lo que entiende la modificación legal que es el “trabajo colectivo” como por el desigual capital suscrito. De esta manera las modificaciones legales introducidas acercan a las cooperativas hacia las sociedades de capital unipersonal antes que al concepto de cooperativismo.

## Bibliografía

- ALFONSO, R: “Los principios cooperativos como principios configuradores de la forma social cooperativa”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, Nº 27, 2015.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL: *Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional*, ACI, Ginebra, 2013, p. 2.
- BLANCO, M.: “Efectos de la crisis económica de 2008 sobre el empleo en las cooperativas andaluzas: un estudio del impacto provincial mediante el análisis shift-share”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº91, 2017, pp. 175-201.
- BÖÖK, S.A.: “Cooperativas, valores fundamentales y principios cooperativos”, *Revista CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº9, 1990, pp. 15-30.
- BRETOS, I. y MARCUELLO, C.: “Revisiting Globalization Challenges and Opportunities in the Development of Cooperatives”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Nº 88, Vol. I, 2017, pp. 47-73.
- CALDERÓN, B. & CALDERÓN, M.J.: “Cómo afrontan la crisis las cooperativas en España: comparativa de trayectorias laborales a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº. 78, 2013, pp. 125-148.
- CARRAU, R.: “Capital social y cooperativismo”, *Revista Jurídica de los derechos sociales Lex Social*, volumen 7, nº2, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 2017, pp. 179-204
- DE NIEVES NIETO, N.: *Cooperativas de trabajo asociado: aspectos jurídico-laborales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2005, p. 158.
- DEFOURNY, J.: “La Economía Social en Valonia e identidad de un tercer gran sector”, *CIRIEC-España, Cuadernos de Trabajo*, nº 12, 1991.
- DÍAZ, M. & MARCUELLO, C.: “Impacto económico de las cooperativas. La generación de empleo en las sociedades cooperativas y su relación con el PIB”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 67, 2010, pp. 23-44.
- HAUBERT, M.: *Cooperativismo y crisis económica en Andalucía*, Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1984, p. 9.

- JULIÁ, J.F. & GALLEGO, L.P.: “Principios cooperativos y legislación de la sociedad cooperativa española. El camino hacia el fortalecimiento de su carácter empresarial”, *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, nº70, 2000, pp. 125-146.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. Gabinete Jurídico de los Servicios Centrales de la Junta de Andalucía. Informe SSPI000020/17.
- LAIDLAW, A.F.: “Las cooperativas en el año 2000”, *Tribuna Cooperativa*, 45, CENEC, Zaragoza, 1982, pp. 11-125.
- LÓPEZ GODOY, M., NAVARRO GALERA, A. LÓPEZ CRUCES, F. & CABA PÉREZ, M.C.: *Control económico en las cooperativas: propuesta de un modelo basado en indicadores*, Universidad de Almería y Cajamar, Almería, 2005, p. 26.
- MACÍAS RUANO, A.J.: *Las sociedades cooperativas y la adaptación de sus principios al mercado*, Cajamar, Almería, 2016.
- MONZÓN, J.L.: “Principios cooperativos y realidad cooperativa en España”, en MONZÓN, J.L. y ZEVI, A., *Cooperativas, mercado, principios cooperativos*, CIRIEC-España e INFES, Valencia, 1994, p. 320.
- PANIAGUA, M.: “La reforma de la legislación cooperativa andaluza”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº29, 1998, pp. 49-77.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA. Declaración institucional con motivo del Año Internacional de las Cooperativas. BOPA número 32 de 27 de junio de 2012.
- PARLAMENTO DE ANDALUCÍA. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía-DSPA, número 125, de 6 de junio de 2018. Recuperado de <<https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=diario&id=130854>>
- RAMÍREZ DE ARELLANO, L.: “Normativa cooperativa andaluza e innovación. La contribución de la reciente normativa andaluza de cooperativas a la innovación social y el empleo”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 33, 2018.
- SALA, M., TORRES, T. & FARRÉ, M.: “Demografía de las cooperativas en tiempos de crisis”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 93, 2018, 51-84.

SALA, M., TORRES, T. & FARRÉ, M.: “El empleo de las cooperativas. Un análisis comparativo de sus fases cíclicas y de su grado de sincronización”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 83, 2015, pp. 115-141.

VICENT CHULIÁ, F.: “Mercado, principios cooperativos y reforma de la legislación cooperativa (estudio introductorio y de síntesis)”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nº 29, 1998, pp. 7-34.