

# **ECONOMÍA SOCIAL VERSUS ÁNIMO DE LUCRO: EL DERECHO COMO INSTRUMENTO NECESARIO PARA EL CONTROL DE LEGALIDAD Y LA DEFENSA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

SOCIAL ECONOMY VERSUS FOR-PROFIT: THE LAW AS A NECESSARY INSTRUMENT FOR THE CONTROL OF LEGALITY AND DEFENSE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

**Jesús Bolado Alonso**

Jefe de Sección de Registros en la Dirección General de Trabajo  
Consejería de Empleo y Políticas Sociales de la Comunidad Autónoma de Cantabria  
Profesor Asociado en la Universidad de Cantabria Departamento Derecho Privado  
Secretario del Consejo de Economía Social de Cantabria  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9447-5119>

## **RESUMEN**

La finalidad de las entidades de la Economía Social debería ser muy diferente de la meramente lucrativa de las típicas sociedades mercantiles. Por ello es necesario que se mantengan fieles en general a los principios y valores de la Economía Social. Se están eludiendo la aplicación práctica de los pilares y el fundamento esencial de su naturaleza, fomentando la creación de entidades alejadas de lo que es la Economía Social y en algunos casos cometiendo fraude de ley, al querer aprovecharse del tratamiento diferenciado y privilegiado como el que poseen estas entidades, a través de los beneficios fiscales, normativos y de ayudas públicas que se les conceden por sus fines sociales, eludiendo en su objeto y finalidad el de una economía centrada en las personas, la democracia (un socio un voto), la búsqueda de la calidad del empleo y la consecución de los fines y los objetivos sociales, tal y como propugna la Agenda 2030.

Con este estudio, demostramos como a través del control de legalidad y la revisión de los principios y valores de la Economía Social, los Registros Públicos Administrativos actúan como primera línea de vigilancia y control. En consecuencia, obliga a denunciar la existencia de sociedades que optan por este revestimiento jurídico para obtener el régimen propio de estas, cuando su verdadera naturaleza dista mucho de los principios y características propias de las verdaderas entidades de la Economía Social.

**PALABRAS CLAVE:** ODS, Desarrollo sostenible, Economía Social, Control de legalidad, Agenda 2030.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** BOLADO ALONSO, Jesús: "Economía Social versus ánimo de lucro: el derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 42, 2023, pp. 137-166.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.42.26139>

#### **ABSTRACT**

The purpose of the social economy should be very different from the merely for-profit of typical trading companies. For this reason, it is necessary that they remain faithful in general to the principles and values of the Social Economy and in particular of cooperativism. The practical application of the pillars and the essential foundation of their nature is being avoided, promoting the creation of entities far removed from what the social economy is and in some cases committing legal fraud, by wanting to take advantage of the differentiated and privileged treatment such as the one that these have, through the tax, regulatory and subsidy benefits that are granted to this type of entity for its social purposes, avoiding in its object and purpose that of an economy centered on people, democracy (one member one vote), the search for quality employment and the achievement of social goals and objectives, as advocated by the 2030 Agenda.

With this study, we demonstrate how, through the control of legality and the verification and review of the principles and values of the Social Economy in the Public Administrative Registries of cooperatives, forces us to denounce the existence of companies that opt for this legal coating to obtain their own regime, when their true nature is far from the principles and characteristics of these Social Economy entities.

**KEYWORDS:** ODS, Sustainable development, Social economy, legality control, 2030 Agenda.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: H83, J48, K42, P35, P48, O40.

## **EXTENDED ABSTRACT**

Cooperativism was born in the 19th century with worker associations, as a collaborative response between producers and consumers for a better distribution of wealth and benefits among cooperative members, when workers organized themselves in the face of degraded living conditions and unemployment generated by the industrial revolution, proposing a different model from the capitalist one for an equitable distribution of goods among all, with a social and human approach based on people, as the fundamental axis from which to start.

The Rochdale Pioneers were responsible for the birth of what is known as cooperative societies, in the cotton factories of the town of Rochdale in the northwest of England. There were 28 artisans who worked in 1844. The weavers in the cotton factories had precarious working conditions so they could not pay the high prices of food, so they decided to pool their resources and work together to gain access to the goods of basic consumption and to be able to participate in the benefits and decisions of the cooperative in a democratic way and according to their contribution.

In the Laws that regulate the entities of the Social Economy (ESoc), the actions that violate them are expressly contemplated. Greater vigilance and control would be necessary in the Public Administrative Registries of the ESoc, to hinder certain abusive practices, such as concealing under the formula of a Cooperative Society purposes of commercial companies or the possible fact of committing legal fraud.

Consequently, these practices distort the models of the ESoc, their credibility before society and the improvements and social purposes they propose. For this reason, we must monitor and control that these entities remain faithful to the principles and values of the Social Economy and in particular of cooperativism.

The practical application of the pillars and the essential foundation of their nature are being eluded, with the creation of entities far removed from what the Social Economy is by wanting to take advantage when it is not theirs, of the special and privileged treatment that these entities have, through tax, regulatory and public aid benefits that are granted to this type of entities for their social purposes, avoiding in its object and purpose that of an economy centered on people, democracy (one member, one vote), the search for quality employment and the achievement of social goals and objectives, as advocated by the 2030 Agenda.

The principles and values that we defend and that guide the Social Economy and the objectives of sustainable development, have as a configuring element the primacy of people and the social purpose over capital, which is materialized in autonomous and transparent man-

agement, as well as in participatory democracy which leads to prioritizing decision-making more based on people, their work contributions and services provided to the entity or based on the social purpose, than in relation to their contributions to social capital and based on this the application of the results obtained from the economic activity of the work provided and the service or activity carried out by the partners to the social purpose of the entity, which favors the commitment to local development, equal opportunities between men and women, social cohesion, the insertion of people at risk of social exclusion, the generation of stable and quality employment, the reconciliation of personal, family and work life and sustainability.

With this study, we intend to demonstrate how the main means of monitoring, legality control, verification and review of the principles and values of the Social Economy is through the Administrative Registries of Cooperatives, as well as the way to channel the coordination of surveillance, control and anti-fraud activities together with state and regional tax agencies, Social Security bodies, Public Employment Services, bodies in charge of managing and granting public aid and the Labor and Safety Inspectorate Social.

The Registries, acting as the first line of surveillance and administrative control, must act by denouncing and denying, where appropriate, the qualification of the registrations of the companies that opt for this legal coating to obtain the proper regime of the ESoc entities, when their true nature is far from the principles and characteristics of these entities of the Social Economy.

In this study, we are going to focus on the entities of the Social Economy, as included in article 5 of Law 5/2011, of March 29, on Cooperatives.

Incorporated with the principles of the Social Economy entities we have the 17 UN Sustainable Development Goals (SDGs), which are framed within the so-called UN 2030 Agenda. It is, as indicated in its founding document, "an action plan in favor of people, the planet and prosperity", which also has the "objective of strengthening universal peace within a broader concept of freedom and the eradication of poverty "including extreme poverty". Constituting one of the greatest challenges facing humanity and an essential requirement for sustainable development. In this way, cooperatives are constituted as a strategic instrument from which citizens and producers participate in the achievement of the goals of the SDGs and in particular objective 1 of achieving the end of poverty, the goal 2 zero hunger, goal 8 Promote sustained economic growth and decent work for all, goal 10 Reduce inequality within and between countries, goal 12 responsible production and consumption, and goal 17 establishment of partnerships to achieve the goals.

In point II, we confirm the importance of the Administrative Records of the Social Economy, as surveillance and control instruments in the fight against legal fraud and in the defense and promotion of sustainable development objectives.

In turn, in point III, we intend to make known the different cases in which we have been able to verify the existence of legal fraud in the Social Economy and the way these operate, demonstrating compliance with Campbell's Law according to the which the risk of corruption of a social indicator is proportional to the intensity of its use for decision-making.

Through point IV, we show the importance of law as a necessary instrument for the control of legality and the defense of the objectives of sustainable development and we present our final conclusions.

The Supreme Court in Judgment 2263/2018 of May 18, 2018, recognizes that the cooperative is a particular way of jointly organizing the production of goods and services for third parties, but understands that it is not enough to be formally constituted, but that You will have to prove that you are carrying out a real activity for the benefit of your partners. The Court starts from the presumption that cooperatives can be instruments to defraud.

With all of the above, we have wanted to value the Public Administrative Registries of Cooperatives and the need for legal control and the verification and review of the principles and values of the Social Economy, prior to the qualification of the registration, in the records themselves Administrative Public Registries acting as the first line of surveillance and control of the Social Economy entities and consequently promoters of the objectives of the 2030 Agenda, through the Social Economy entities.

The necessary means must be enabled so that the Administrative Registries can carry out their investigation and control work efficiently.

The methodology used in the development of the work, has consisted in the study of the legislation, doctrine and jurisprudence on the subject. Resulting from all the analysis and research, a legal-descriptive and critical study.

## SUMARIO

I. Introducción. II. La importancia de los registros administrativos de la Economía Social como instrumentos de vigilancia y control en la lucha contra el fraude de ley y la defensa e impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. III. “El efecto cobra.....”: recopilatorio de situaciones y casos de fraudes en las entidades de la Economía Social. IV. El derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. V. Conclusiones. Bibliografía y fuentes de información.

### I. Introducción

En las Leyes que regulan las entidades de la Economía Social (ESoc), se contemplan expresamente las actuaciones que las vulneran. Sería necesario una mayor vigilancia y control en los Registros Administrativos Públicos de la ESoc, para dificultar determinadas prácticas abusivas, como es encubrir bajo la fórmula de una Sociedad Cooperativa finalidades propias de sociedades mercantiles o el posible hecho de cometer fraude de ley.

En consecuencia, estas prácticas desvirtúan los modelos de la ESoc, su credibilidad ante la sociedad y las mejoras y fines sociales que proponen. Por ello, debemos vigilar y controlar que estas entidades se mantengan fieles a los principios y valores de la Economía Social y en particular del cooperativismo.

Se están eludiendo la aplicación práctica de los pilares y el fundamento esencial de su naturaleza, con la creación de entidades alejadas de lo que es la Economía Social al querer aprovecharse cuando no les corresponde, del tratamiento especial y privilegiado como el que poseen estas entidades, a través de los beneficios fiscales, normativos y de ayudas públicas que se conceden a este tipo de entidades por sus fines sociales, eludiendo en su objeto y finalidad el de una economía centrada en las personas, la democracia (un socio un voto), la búsqueda de la calidad del empleo y la consecución de los fines y los objetivos sociales, tal y como propugna la Agenda 2030.

Con este estudio, pretendemos demostrar como el principal medio del que disponemos de vigilancia, control de legalidad, constatación y revisión de los principios<sup>1</sup>

1. Los principios y valores que defendemos y que orientan a la Economía Social y los objetivos de desarrollo sostenible, tienen como elemento configurador la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en la gestión autónoma y transparente, así como en la democracia participativa la cual lleva a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas, sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en relación a sus aportaciones al capital social y en función

y valores de la Economía Social es a través de los Registros Administrativos de Cooperativas<sup>2</sup>, así como la vía para canalizar la coordinación de las actividades de vigilancia, control y lucha contra el fraude junto con las agencias tributarias estatales y autonómicas, órganos de la Seguridad Social, Servicios públicos de Empleo, órganos encargados de la gestión y concesión de ayudas públicas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En este estudio nos vamos a centrar dentro de las entidades de la Economía Social, tal y como las integra el artículo 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, en las Cooperativas<sup>3</sup>.

Incardinado con los principios de las entidades de la Economía Social tenemos los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS)<sup>4</sup>, los cuales<sup>5</sup> se enmar-

de ello la aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica del trabajo aportado y del servicio o actividad realizada por las socias y socios al fin social objeto de la entidad, que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal familiar y laboral y la sostenibilidad.

2. Los Registros actuando como primera línea de vigilancia y control administrativo, deben actuar denunciando y denegando en su caso la calificación de las inscripciones de las sociedades que optan por este revestimiento jurídico para obtener el régimen propio de las entidades de la ESoc, cuando su verdadera naturaleza dista mucho de los principios y características propias de estas entidades de la Economía Social. En consecuencia, en la documentación presentada, previos a la calificación e inscripción en los Registros Públicos Administrativos de Cooperativas, estos Registros actuando como primera línea de vigilancia y control administrativo, deben actuar denunciando y denegando en su caso la calificación de las inscripciones de las sociedades que optan por este revestimiento jurídico para obtener el régimen propio de las entidades de la ESoc, cuando su verdadera naturaleza dista mucho de los principios y características propias de estas entidades de la Economía Social.

3. Las Cooperativas son una forma de organización empresarial basada en la estructura y funcionamiento democráticos. Su actividad se desarrolla atendiendo a los principios aceptados y regulados en los ámbitos tanto autonómicos, estatal e internacional. La adhesión voluntaria y abierta de los socios, la gestión democrática, la participación económica, la educación, formación e información y el interés por la comunidad. Son sociedades de personas, sin ánimo de lucro, que compatibilizan la viabilidad económica y su participación en el mercado con su compromiso social hacia colectivos con menores oportunidades en el mercado de trabajo. Desarrollan una capacidad productiva y competitiva que les permite introducir sus productos en el mercado.

4. Se trata de 17 objetivos interconectados y 169 metas, con el fin de lograr un futuro mejor y más sostenible para todos, y que Naciones Unidas ha identificado como los más urgentes para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para el conjunto de la sociedad a escala global. Fueron establecidos en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, con el fin de alcanzarlos para 2030, con el objetivo de construir un modelo económico prospero, inclusivo y justo.

5. Los 17 ODS son 1. Fin de la pobreza 2. Fin del hambre 3. Vida sana y promoción del bienestar. 4. Educación inclusiva, equitativa y de calidad 5. Igualdad entre géneros y empoderamiento de mujeres y niñas 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su saneamiento 7. Acceso a una energía asequible, segura y sostenible 8. Promover el crecimiento económico sostenido y el trabajo decente para todos. 9. Construir infraestructu-

can dentro de la llamada Agenda 2030 de la ONU. Se trata, como se indica en su documento fundacional, de *“un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad”*, que también tiene por, *“objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad y la erradicación de la pobreza “incluida la pobreza extrema”*. Constituyendo uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. De esta forma, las cooperativas, se constituyen como un instrumento estratégico desde la que se hace partícipe a los ciudadanos y a los productores, de la consecución de las metas de los ODS y en particular el objetivo 1 de conseguir el fin de la pobreza, el objetivo 2 hambre cero, el objetivo 8 Promover el crecimiento económico sostenido y el trabajo decente para todos, el objetivo 10 Reducir la desigualdad en y entre los países, el objetivo 12 producción y consumo responsables y el objetivo 17 establecimiento de alianzas para lograr los objetivos.

En el punto II, constatamos la importancia de los Registros Administrativos de la Economía Social, como instrumentos de vigilancia y control en la lucha contra el fraude de ley y en la defensa e impulso de los objetivos de desarrollo sostenible.

A su vez en el punto III, nos proponemos dar a conocer los diferentes casos en los que hemos podido comprobar la existencia de fraudes de ley en la Economía Social y el modo de operar de estos, demostrando el cumplimiento de la Ley de Campbell según la cual el riesgo de corrupción de un indicador social, es proporcional a la intensidad de su uso para la toma de decisiones.

A través del punto IV, mostramos la importancia del derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los objetivos de desarrollo sostenible y planteamos nuestras conclusiones finales.

La metodología empleada en el desarrollo del trabajo, ha consistido en el estudio de la legislación, doctrina y jurisprudencia sobre el tema. Resultando de todo el análisis e investigación, un estudio jurídico-descriptivo y crítico.

ras resilientes y fomentar la innovación 10. Reducir la desigualdad en y entre los países 11. Lograr ciudades y comunidades sostenibles 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. 14. Conservar océanos, mares y recursos marinos. 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres 16. Promover la paz, la justicia y las instituciones sólidas 17. Fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.



## **II. La importancia de los registros administrativos de la Economía Social como instrumentos de vigilancia y control en la lucha contra el fraude de ley y la defensa e impulso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

El cooperativismo nació en el siglo XIX con el asociacionismo obrero, como respuesta de colaboración entre productores y consumidores para una mejor distribución de la riqueza y los beneficios entre los cooperativistas, cuando los obreros se organizaron ante la degradación de las condiciones de vida y el desempleo generado por la revolución industrial, planteando un modelo distinto al capitalista por un reparto equitativo de los bienes entre todos, con un planteamiento social y humano basado en las personas, como eje fundamental desde el que partir. Los Pioneros de Rochdale fueron los responsables del nacimiento de lo que se conoce como las sociedades cooperativas<sup>6</sup>, en las fábricas de algodón de la localidad de Rochdale al noroeste de Inglaterra.

La forma de la cooperativa (Morillas Jarillo, 2019) está regulada por las leyes de las distintas Comunidades Autónomas, al ser una competencia exclusiva de las mismas y subsidiariamente por la Ley Estatal 27/1999, de 16 de julio y modificaciones posteriores y el Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero por el que se aprueba el Registro de Sociedades Cooperativas, siendo una forma de organización basada en la estructura y funcionamiento democráticos, y fundamentados en el trabajo colaborativo de las personas y la propiedad colectiva de los bienes, e inspirado en los principios de adhesión voluntaria y abierta de los socios, la gestión democrática de la entidad y la participación económica de los socios bajo el principio de la repartición de los beneficios, en función del trabajo del socio y no de su capital.

Otros principios en los que se basan son la autonomía e independencia, la educación, formación e información, la cooperación entre las sociedades Cooperativas y el interés por la comunidad. En el mismo sentido, son principios que la inspiran, la promoción del empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida laboral y familiar, la igualdad de género y la sostenibilidad empresarial y medioambiental. En todo caso, su objetivo final es la consecución de un puesto de trabajo en las mejores

6. <https://www.gob.mx/inaes/articulos/a-que-nos-referimos-cuando-hablamos-de-economia-social?idiom=es> consultado el 5 de junio del 2022. Eran 28 artesanos que trabajaban en 1844. Los tejedores de las fábricas de algodón tenían unas condiciones precarias de trabajo por lo que no podían pagar los elevados precios de los alimentos, por lo que decidieron reunir sus recursos y trabajar juntos para poder acceder a los bienes de consumo básicos y poder participar de los beneficios y de las decisiones de la cooperativa de una forma democrática y según su contribución.

condiciones posibles, de forma que en la Cooperativa el capital esté al servicio de las personas y no las personas al servicio del capital. (Alfonso Sánchez, 2015).

Es un instrumento estratégico desde la que se hace partícipe a los ciudadanos y a los productores de la consecución de las metas de los ODS.

Por consiguiente, un modo solidario, justo y diferente de generar y desarrollar la economía, buscando una transformación social, la democracia en la toma de decisiones, la distribución equitativa de los beneficios entre sus integrantes y el compromiso social a favor de la comunidad.

Los Registros de Cooperativas son instrumentos de carácter administrativo con eficacia jurídica, y su principal función es la calificación y el control de la actividad registral y de los elementos que configuran el cumplimiento de la legalidad vigente en materia de inscripción registral y del control en vía administrativa, cuya puesta en marcha corresponde de oficio a la Administración Pública competente por la materia.

Los ODS son 17 objetivos interconectados con el fin de lograr un futuro mejor y más sostenible para todos. Fueron establecidos en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, con el fin de alcanzarlos para 2030.

Las cooperativas principalmente, forman parte de la Economía Social con mayor arraigo en España, y de la que forman parte de su potencial competitivo, los principios y valores que identifican y recoge la Alianza Cooperativa Internacional, los cuales han de reforzarse como forma de impedir el uso en fraude de ley, del modelo cooperativo.

Estos principios configuran a las entidades de la Economía Social como empresas con un fuerte impacto económico, social y medioambiental, base de las exigencias de la creciente sociedad civil, centrada en las personas como elemento central de su actividad y funcionamiento, a través de la creación de trabajo de calidad, para el progreso de nuestra sociedad.

La creación, constitución y funcionamiento de las cooperativas y las entidades de la Economía Social en cualquiera de sus modalidades, no pueden quedar sustraídas a la vigilancia de la existencia de entidades “ *ficticias* ” carentes de cualquier actividad económica real, que sirven de pantalla de la auténtica empleadora o bien del uso fraudulento de la forma societaria bajo cualquiera de las distintas fórmulas en las que se presenta en el derecho del trabajo, acreditando que desarrollan una auténtica actividad empresarial bajo los principios de la Economía Social.

Continuando con nuestro desarrollo histórico, con la intención de incardinarlo con los tiempos actuales, el artículo único de la Ley de 9 de septiembre de 1931 declaraba Leyes de la República, una lista de Decretos entre los que figura el de 4 de julio de 1931, en la que se fija que hay que entenderse por “Sociedad Coopera-

tiva”, fijando sus condiciones legales, y principalmente configurando un sistema de Registro y fiscalización de carácter administrativo, para las mismas (Burzaco Samper, 2009), adquiriendo singular relevancia por su innegable valor, el concerniente a la calificación registral previa a la inscripción y en general al control de legalidad de la actividad registral, en el que entendemos que la sola contemplación de las previsiones contenidas en la normativa cooperativa puede dar una imagen engañosa de “aparente legalidad”, siendo necesario partir de la calificación registral como un proceso de verificación del cumplimiento del principio de legalidad, desde los principios cooperativos y de la Economía Social, del objeto y fin social de la entidad.

El Reglamento de la Ley de Cooperación, de 2 de enero de 1942, definía la cooperativa como “*la reunión de personas naturales o jurídicas que se obligan a aunar sus esfuerzos, con capital variable y sin ánimo de lucro*”, especificando que ese lucro del que carecen es “*el calificado de mercantil, o sea, el que supone un beneficio exclusivo para la intermediación*”.

La Ley de Cooperativas 27/1999, de 16 de julio, a su vez se marca como principal objetivo compatibilizar los valores clásicos del cooperativismo con “*la rentabilidad económica y el éxito de su proyecto empresarial*”. Así en su exposición de motivos, señala que,

*la competitividad se ha convertido en un valor consustancial a su naturaleza cooperativo, pues en vano podría mantener sus valores sociales...el fomento del cooperativismo como fórmula que facilita la integración económica y laboral de los españoles en el mercado” dentro de “una sociedad de personas*

Por ello podemos resaltar que los valores y los principios que encarnan la historia del Cooperativismo, han sido y son la respuesta de la sociedad civil a los constantes e innovadores condicionamientos económicos, los cuales aunque sean compatibles y guarden un adecuado equilibrio con el fin último del conjunto de los socios, como es la rentabilidad económica y el éxito de su proyecto empresarial, priman por encima de todo para ser considerado entidad de la Economía Social, el indispensable y necesario respeto a los valores éticos que dan vida a los principios cooperativos formulados por la Alianza Cooperativa Internacional, y especialmente en los que encarnan la solidaridad, la democracia, igualdad y vocación social, los cuales han tenido cabida en la ley, que los consagra como elementos indispensables para construir una entidad viable y en la que el conjunto de los socios se identifican al apreciar en ella la realización de un proyecto que por encima del ánimo de lucro, lo que debe garantizar es su empleo y vida profesional, así como su integración dentro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), plasmados en la Agenda 2030.

En consecuencia, tenemos como las demandas sociales de solidaridad y las nuevas actividades generadoras de empleo, son atendidas por la ley, ofreciendo el autoempleo colectivo como fórmula para la inserción social, la atención a colectivos especialmente con dificultades de inserción laboral y la participación pública en este sector.

En su disposición adicional primera, es cierto que la Ley 27/1999, establece los requisitos para poder calificar a una cooperativa sin ánimo de lucro, lo que a sensu contrario nos llevaría a deducir que la regla general, es que las cooperativas tengan ánimo lucrativo, si bien deja claro la ley para evitar cualquier interpretación errónea *“respetando el cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social”*, manteniendo por consiguiente sus valores sociales en general y en particular los establecidos en las cooperativas por la Alianza Cooperativa Internacional<sup>7</sup>.

La orientación de los Servicios Públicos a las demandas y necesidades de los ciudadanos, se ha instituido en el pilar básico de la actuación de las Administraciones Públicas, de manera que el resultado final sea la mayor expresión de eficiencia, calidad y bienestar para la población en general. La Economía Social, en consecuencia, ocupa un papel protagonista en las iniciativas a favor de la Agenda 2030, basando su orientación en la participación, la solidaridad, y en dar respuesta a las necesidades de las personas, en sus tres dimensiones económica, social y ambiental.

Si nos remontamos a sus orígenes, el concepto de Economía Social surge en la historia al final del primer tercio del siglo XIX. En 1830, Charles Dunoyer publica en París un Tratado de Economía Social (Defourny, 1992).

Los principios que dirigen a la ESoc, son la primacía de las personas y del fin social sobre el capital, plasmado sobre una gestión democrática (una persona un voto), participativa y transparente que prioriza las decisiones en función de las personas y la satisfacción de las mismas por encima del lucro, en la que se reparten los beneficios entre los socios trabajadores principalmente, dentro de la búsqueda de un empleo de calidad. Son de destacar en este tipo de entidades sus aportaciones al trabajo, en función al objeto social de la entidad, más que en relación a sus aportaciones al capital social.

Igualmente se impulsa el desarrollo de la solidaridad interna y con la sociedad, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, el desarrollo y la creación de empleo estable. Así mismo, la sostenibilidad, la participación, la inclusión y el compromiso con

7. Estudio sobre la contribución de la empresa a la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). AECID, 2017 Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo <https://www.aecid.es/CentroDocumentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/Estudio%20contribucion%20de%20la%20empresa%20a%20la%20Agenda%20de%20los%20ODS.pdf> consultado el 6 de junio de 2022.

la comunidad y también son promotoras del cambio social, convirtiendo el trabajo en un instrumento de satisfacción de las necesidades humanas. (Fici, 2015).

Es aquí, donde el Registro del órgano administrativo, debe realizar tanto la calificación de los estatutos sociales, como de la escritura pública de constitución de la mencionada entidad.

Si analizamos el artículo 5.1 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo de la Economía Social, señala que forman parte de la Economía Social, las Cooperativas.

Por consiguiente, define a estas entidades el hecho de interpretar la Ley bajo el principio de mayor protección y primacía de las personas y del fin social sobre el capital, plasmado sobre una gestión democrática, participativa y transparente, que prioriza las decisiones en función de las personas y la satisfacción de las mismas por encima del lucro.

Debemos tener en cuenta que, junto con la actividad de fomento, la actividad de registro es la tarea fundamental a realizar por la Administración en relación con las sociedades cooperativas. Con la inscripción en el Registro de Cooperativas, se adquiere personalidad jurídica y la obligatoriedad de inscribir todos los actos con relevancia en la vida social de la cooperativa y para la sociedad en general al ser garante de la seguridad jurídica, tan necesaria en el tráfico empresarial.

Las legislaciones suelen destacar la importancia del Registro de Cooperativas en la persecución de las infracciones, al imponer a éste la obligación de comunicar a los órganos inspectores los incumplimientos de los que tenga constancia. (Diez Ácimas, 2014).

En consecuencia, respecto al cumplimiento de la legislación cooperativa, tanto en el momento de la constitución, como durante la vida de la misma, incluyen dentro de las obligaciones de la Administración Pública una parte dedicada a la función inspectora. Nos hallamos por consiguiente ante una potestad de carácter instrumental, derivada de la competencia material del Registro Administrativo de estas entidades. Luego la exigencia de la revisión del cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social debiera ser una exigencia que impulsar y ello no supone endurecer los mecanismos para poner en marcha una entidad de la Economía Social, sino reforzar las garantías a exigir a estas y por consiguiente combatir el abuso y el fraude de ley que se observa actualmente, en la pérdida de los valores reales de la Economía Social, fundamento para recibir la mayoría de las subvenciones, ayudas y ventajas fiscales atribuidas a estas entidades. Por consiguiente, reforzando la posición de los registradores, dejando de actuar como un mero control formal administrativo en la mayoría de las ocasiones, sin profundizar en el fondo de la cuestión. Debemos exigir tomen una posición jurídica que nunca debiera haberse perdido en la vigilancia y control de

la legalidad y en la defensa y valor de los principios de la Economía Social en general, y en particular de las cooperativas y de los objetivos de desarrollo sostenible<sup>8</sup>.

Las cooperativas como parte de la Economía Social, juegan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible establecidos. Basado en la primacía de la persona y del objeto social por encima del capital, organización y cultura empresarial, con vocación de gestión participativa y democrática, aplicación de la mayor parte de los excedentes a la consecución del objetivo social, a favor del interés general, de los servicios a los miembros y el desarrollo sostenible, compromiso con el desarrollo local, la cohesión y la estabilidad.

Estas contribuyen especialmente a la consecución del primer, el octavo y el décimo objetivo, de otra forma el fin de la pobreza y la exclusión social, la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, junto con la reducción de la desigualdad.

### **III. “El efecto cobra.....”:** recopilatorio de situaciones y casos de fraudes en las entidades de la Economía Social

La Ley de Campbell<sup>9</sup> señala que cuanto más se usa un indicador social cuantitativo para tomar decisiones sociales, tanto más expuesto quedará a presiones que lo corrompan y tanto más perturbará y corromperá los procesos sociales que pretende medir.

Es necesario acompañarles de principios más generales y etéreos, pero menos corruptibles.

8. <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-resumen-ejecutivo.pdf> consultado el 5 de junio de 2022. El informe ARPE sobre el Estado de la pobreza, meta 1.2 de la Agenda, implica que para 2030, la tasa de riesgo de pobreza en España no podrá superar el 11,05 % y el ARPE deberá estar por debajo del 14,3 % de la población, el mencionado informe sitúa que el 26,4% de la población española, está en Riesgo de Pobreza o Exclusión Social 2020.

9. *Assesing the Impact of Planned Social Change Evaluation and Program Planning* pp. 67-90 ISSN 0149-7189;doi:10.1016/0149-7189(79)90048-X . <https://www.expansion.com/blogs/conthe/2015/03/10/campbell-y-los-corintios.html> consultado el 17 de junio del 2022. En la crisis de las hipotecas sub prime en EEUU los agentes hipotecarios cobraban en función del número de hipotecas que realizaban lo que les llevo a camuflar las malas condiciones crediticias de quienes recibían los préstamos. En los casos que referimos, constituyendo cooperativas como parte del éxito de la Economía Social en los territorios, sin considerar por las Administraciones Públicas, la posible ocultación bajo falsas cooperativas de otro tipo de sociedades, con el objeto de beneficiarse de las ayudas fiscales, subvenciones etc. de las verdaderas entidades de la Economía Social.

El efecto cobra ocurre cuando un intento de solución a un problema, en realidad lo empeora. Se utiliza principalmente para representar las causas de una estimulación incorrecta en economía y política (incentivos perversos).

Un ejemplo muy claro para entenderlo, disponemos de él en tiempos de la dominación británica en la India colonial. El gobierno británico estaba preocupado por el número de cobras venenosas y picaduras a soldados en Delhi. El gobierno ofreció una recompensa por cada cobra muerta. Inicialmente fue una estrategia exitosa y un gran número de serpientes fueron matadas por su recompensa. Sin embargo, personas emprendedoras comenzaron a criar cobras por su recompensa. Cuando el gobierno se dio cuenta de esto, el programa de recompensas fue cancelado, causando que los criadores liberaran a las ya sin valor cobras. La población de cobras salvajes aumento, llevando a la perversión el proceso evaluado a través de los indicadores. La aparente solución al problema lo hizo aún peor.

Estamos observando la existencia de entidades que pretenden ser formalmente entidades de la Economía Social, pero que su verdadera naturaleza era otra muy distinta y adoptan esta forma para obtener, bien un régimen fiscal o de la seguridad social que no les correspondería o acceder a ayudas públicas a las que de otra forma no tendrían derecho o bien privar de derechos laborales a los trabajadores.

En la legislación española, se define el fraude de Ley, en el artículo 6.4 del Código Civil como,

*Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la forma que se hubiere tratado de eludir.*

El problema es constatar que se está produciendo esta situación, y el poder desvirtuar la apariencia de la falsa legalidad, pudiendo demostrar que se ha producido dicha irregularidad con el objetivo de obtener beneficios que no les correspondería, si hubieran actuado de acuerdo bajo el principio de legalidad.

Como señala reiteradamente la jurisprudencia, el fraude no se presume, ha de acreditarse por quién lo invoca<sup>10</sup>, pues su existencia sólo podrá declararse si existen indicios suficientes de ello, que necesariamente habrán de extraerse de hechos probados, no pudiéndose derivar de meras presunciones, aunque si puede acreditarse me-

10. Véase Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social, de 15 de diciembre de 2020, rec., núm. 977/2020. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de mayo de 2006. Sentencia del Tribunal Supremo, rec. 884/2007, de 14 de mayo de 2008. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Social 3894/2016 y 543/2016.

diante pruebas directas o indirectas, admitiendo entre estas últimas las presunciones, debido a que en muchas ocasiones la intención constitutiva del fraude solo puede obtenerse, mediante presunciones. Solamente podrá declararse si existen indicios suficientes de ello, que necesariamente habrán de extraerse de hechos que hayan sido probados. No podemos olvidar el derecho de presunción de inocencia del artículo 24.2 de la CE.

En el fraude de ley no hay ocultación fáctica, sino aprovechamiento de la existencia de un medio jurídico más favorable (norma de cobertura) previsto para el logro de un fin diverso, al efecto de evitar la aplicación de otro menos favorable. En consecuencia,

- a) Es necesario, la existencia de un negocio jurídico realizado con la finalidad exclusiva de conseguir una ventaja.
- b) Utilización de una serie de normas que dan cobertura a las citadas operaciones y la existencia de normas que son eludidas dentro de una actuación en fraude de Ley.

En consecuencia, se produce con la existencia de entidades que utilizan la forma societaria de cooperativa cuando ocultan una realidad que difiere de la esencia de éstas. Así en las cooperativas de viviendas, suele coincidir la empresa gestora con la promotora de la cooperativa, y por tanto la empresa gestora se oculta tras el velo de la cooperativa. Recordemos que la doctrina del levantamiento del velo fue utilizada en España por primera vez en una Sentencia del Tribunal Supremo<sup>11</sup> con fecha 28 de mayo de 1984. En donde se decidió aplicar el principio de buena fe por vía de equidad, lo que proporciona la posibilidad de que los jueces puedan acceder al interior de las personas jurídicas cuando sea necesario. Esta doctrina<sup>12</sup> busca corregir los abusos que se originan cuando la personalidad jurídica de la sociedad, es utilizada como cobertura para incumplir obligaciones. La aplicación de esta doctrina requiere

11. Véase del Sentencia del Tribunal Supremo 1196/1984 de 28 de mayo de 1984.

12. La doctrina consiste en que en determinados casos se prescinde de algunas de las características de la personalidad jurídica, como la de la limitación de responsabilidad, utilizando una sociedad con la finalidad de evadir responsabilidades personales por parte de sus socios. El objetivo es evitar un mal uso de la personalidad jurídica. No obstante, salvo abuso o fraude no es ilícito crear una sociedad para una promoción concreta y con la finalidad de limitar la responsabilidad. En consecuencia, la doctrina del levantamiento del velo tiene como objetivo evitar que el abuso de la personalidad jurídica cause daños a terceros. El velo corporativo, en síntesis, protege el patrimonio de los socios porque separa las obligaciones y responsabilidades de la sociedad. Pero la ley permite el levantamiento del velo corporativo, para que los socios respondan a sus obligaciones con su patrimonio personal, ante terceros que puedan resultar afectados.



en consecuencia de la valoración caso por caso, porque cada situación es diferente. Permitiéndole al juez hacer responsable a los socios de obligaciones que de manera formal corresponden a la persona jurídica. Esta acción permite conocer cuáles son los bienes y quienes son las personas que conforman la sociedad, para según el caso perseguir a los miembros por las actuaciones fraudulentas en que hayan participado ocasionando daños a terceros. De acuerdo con el velo corporativo, los socios no podrán ser demandados para que respondan por las deudas de la sociedad. Solo tendrán que responder en el caso de que el velo corporativo se levante. Con esta forma de actuar se incumple el principio elemental y básico de que la cooperativa debe constituirse en base a las necesidades de los socios y no del ánimo de lucro de la promotora, reservándose los beneficios y eludiendo las responsabilidades hacia los socios de la cooperativa y futuros titulares de las viviendas. Por consiguiente, no existe una cooperativa como tal, la mayoría de las ocasiones los socios desconocen sus propios estatutos y acuden al levantamiento de escrituras sin conocerse, ni tener una idea clara de que es lo que se pretende con una entidad de la Economía Social, cuando solo desean una vivienda, y de la que se puedan beneficiar de determinadas ayudas fiscales y subvenciones, sin tener conciencia de pertenecer a una entidad de Economía Social, bajo unos principios y valores.

En otros casos, se constituye una cooperativa simulada para obtener los beneficios que la legislación otorga a este tipo de entidades pertenecientes a la Economía Social, pero evidentemente no lo son ni pretenden serlo, puesto que simulan una actividad y presentan la cuenta de pérdidas y ganancias con un balance de cero.

En el mismo sentido, en otras ocasiones el empresario constituye cooperativas para no reconocer la relación de carácter laboral con los trabajadores, los cuales van a ser “falsos autónomos” y tienen a este empresario como único cliente de la cooperativa y el que controla la producción y los órganos, no disponiendo los socios por consiguiente de autonomía para gestionar la empresa, establecer sus estatutos, ni participar en esta “simulada cooperativa”. De esta forma el empresario reduce los costes salariales, no abonando en su caso las posibles indemnizaciones por despido a los trabajadores y accede a ayudas públicas que se otorgan en exclusiva a empresas de la Economía Social y de otra forma no tendría opción<sup>13</sup>. Principalmente se observan en las cooperativas de trabajo asociado, utilizando la forma del Régimen Especial de Trabajo Autónomo en su derecho de opción en el Régimen de la Seguridad Social elegido, como herramienta para reducir los costes laborales en estas empresas. Se crean estas simplemente para acoger a los “falsos autónomos” que realmente deberían

13. <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/yolanda-diaz-reforma-fraude-falsas-cooperativas/2864490/> consultado el de junio de 2022.

trabajar como asalariados en el Régimen General. A veces, los socios que la conforman ni si quiera se conocen entre ellos, no tienen una misma actividad y ni siquiera comparten una finalidad y objeto social, prescindiendo de los principios y valores que imperan en la Economía Social y el cooperativismo, generando a sensu contrario escenarios de precarización laboral a los trabajadores. Por ello se pretende como medio para impedir este tipo de fraude, el controlar que las cooperativas respondan a una sola funcionalidad<sup>14</sup>, por consiguiente si se crea una cooperativa de educación, todos los miembros deben ser profesores y trabajar en el ámbito de la educación.

Entre las posibles conductas infractoras se encuentran el simular socios, donde solo hay trabajadores por cuenta propia o la inexistencia de actividad cooperativizada, y en el mismo sentido la falta de independencia entre los aparentes socios, dentro de la entidad de la Economía Social y el incumplimiento del principio de igualdad que debe imperar entre los socios.

De esta forma, y aunque la Sentencia del Tribunal Supremo 9880 / 2001 de 17 de diciembre de 2001 restringió las posibilidades de entender que existía una cesión ilegal entre la empresa principal y una cooperativa de trabajo asociado subcontratada, llegando a entender que como regla general la cesión ilegal no se aplica a una cooperativa, al entender que, en una cooperativa, los socios cooperativistas trabajan directamente para el cliente recibiendo de este ordenes, sin que ello implique un “préstamo laboral” que es lo que prohíbe la cesión ilegal. De otra forma, si fuera inexistente la cooperativa, los trabajadores pertenecerían a la empresa principal y dado que la principal no es una cooperativa, estos no pueden estar dados de alta como autónomos al estar sujetos a dependencia y ajenidad, de lo que se deduciría la calificación de falsos autónomos (Todoli, 2018). De esta manera, la empresa principal no contrataba a los trabajadores directamente sino a la “falsa” cooperativa, la cual a su vez tenía a todos los trabajadores en el Régimen de Autónomos<sup>15</sup>, cuando los trabajadores pertenecían a la empresa principal.

14. <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado/download/3021384b-94fe-40e8-ba83-920e1477bc01> consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de Ley para la actualización y adecuación de la Ley de Cooperativas Ley 27/1999, de 16 de julio consultado el 8 de junio del 2022.

15. Las normas de la Seguridad Social (artículo 14 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre) permiten a los socios cooperativistas de las entidades de trabajo asociado darse de alta en el Régimen General o en el Régimen de Autónomos a su conveniencia y en concordancia con los estatutos de la cooperativa.

La Sentencia del Tribunal Supremo 549/2018, de 18 de mayo de 2018 dictamina los criterios para determinar lo que es una falsa cooperativa en términos generales y específicamente para una cooperativa de transportes<sup>16</sup>.

Esta Sentencia<sup>17</sup> es consecuencia de la actuación de un socio trabajador, el cual denunció a su cooperativa por actuar en fraude de Ley. Este socio trabajaba como conductor, el cual no teniendo autorización de transporte, ni material móvil era contratado por una cooperativa para que realizará transportes con un vehículo de otra cooperativa, en arrendamiento financiero<sup>18</sup>. Por ello, el Tribunal Supremo aplicó la doctrina de levantamiento de velo, mediante la que encontró una posible actuación fraudulenta, en la que, creando entidades ficticias sin ninguna actividad económica real, estas sirvieran de pantalla de la auténtica empleadora. Así en lugar de tratarse de sociedades mercantiles, la figura es una cooperativa de trabajo asociado, utilizando de forma fraudulenta la forma societaria. De esta forma al contratar estas empresas casi todas las cargas, preferentemente a empresas de autónomos, se asiste a que em-

16. 1.- Solamente el Estado tiene competencias para legislar en materia laboral, por lo que ninguna incidencia puede tener sobre estas materias las diferentes leyes autonómicas que regulan el régimen jurídico de las cooperativas en cada Comunidad Autónoma.

2.- No hay nada que exima de la aplicación a las cooperativas de los mismos criterios generales utilizados para poner coto al uso fraudulento de la forma societaria desde la perspectiva del derecho del trabajo. Considera el Tribunal Supremo que *“No es necesario la descalificación administrativa previa de la cooperativa a efectos de condenar por cesión ilegal o por falsos autónomos. Pudiendo aplicar la doctrina del levantamiento del velo”*, para discernir la posible existencia de actuación fraudulenta, con la que se busca perjudicar los derechos de los trabajadores.

3.- El Tribunal Supremo dice que se aplica a las cooperativas las regulaciones “anti fraude” incluyendo la cesión ilegal, las empresas interpuestas, ficticias o la abusiva configuración de grupo de empresas. La cesión ilegal es la demostración de que entre la empresa principal y el trabajador se interpone una “falsa empresa” que carece de estructura productiva, en la que no podrá haber socios cooperativistas (autónomos) sino trabajadores de la principal (al carecer la cooperativa de estructura).

4.- El Tribunal Supremo concluye que la Ley Estatal de Cooperativas exige la organización en común de la producción de bienes y servicios para terceros, lo que quiere decir que la cooperativa para ser verdadera deberá contar con una estructura productiva suficiente, y poder desarrollar su trabajo por sus propios medios.

5.- El Tribunal Supremo establece que será considerada como una estructura productiva suficiente, cuando aquella cuente con actividad real, una efectiva creación y organización de mecanismos de actuación interna y de relación con los clientes, prestación de servicios desde la cooperativa a sus asociados, fomentando fórmulas de gestión empresarial, asesoramiento, reducción de costes, captación de clientes.

6.- El Tribunal Supremo establece que discutidas en sede judicial esas circunstancias, a la Cooperativa le corresponde la carga de probar que desarrolla una actividad real en beneficio de sus socios. Es decir, la carga de la prueba de que la cooperativa es real y no ficticia o “falsa”, recae principalmente en la Cooperativa.

17. Véase Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de mayo de 2001 núm. 549/2018, dictada sobre el recurso de casación núm. 3513/2016.

18. Véase Sentencia dictada el 13 de julio de 2016 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

presas de transportes, con muy reducido material móvil propio, están transportando cantidades enormes de mercancías y en algunos casos el material móvil es vendido a los conductores por la empresa de transportes que contrata con los cargadores, para que se hagan autónomos y contratarles la prestación del transporte, con lo que estos supuestos autónomos, continúan siendo asalariados y sometidos a los precios que la empresa decida pagarles, de otra forma estas empresas son “agencias de transporte encubiertas”. La sentencia aprecia que las cooperativas como *“organizaciones en común de la producción de bienes y servicios para terceros, tienen por objeto proporcionar a sus socios puestos de trabajo mediante su esfuerzo personal y directo, sin que sea admisible que se limiten a dar cobertura formal a situaciones con las que se pretende eludir las normas laborales”* (Cáscales Moreno, 2018). Sienta las bases<sup>19</sup> para evitar no solo esta clase de fraudes de ley del orden laboral, en la que se buscan beneficios fiscales sino para impedir a través de estas la constitución y funcionamiento de “falsas cooperativas de transporte”, generando una competencia desleal (García Jiménez, 2018), frente a las empresas de transportes que cumplen la norma. El Tribunal Supremo viene a decir que, de acuerdo con la Ley, el objeto que da sentido a una cooperativa de transporte es proporcionar a sus socios puestos de trabajo, a través de una organización en común de la producción de bienes o servicios para terceros. Y en este caso el Tribunal entiende que no se puede cumplir si la cooperativa carece de *“cualquier infraestructura organizativa propia o actividad económica real”*, señalando que se trata de una cooperativa que simplemente buscaba facilitar mano de obra para ponerla a disposición de su cliente, un grupo de empresas de transportistas, que disponen de los clientes, organizan el trabajo, las rutas y todo lo relativo a la gestión de cada uno de los encargos, tratando de forma directa con los conductores sin la intermediación de la cooperativa.

En conclusión, una cooperativa nunca puede ser utilizada como una forma de eludir las obligaciones laborales de la entidad, para que una cooperativa de trabajo

19. La sentencia señala que tal objeto no se puede cumplir si la cooperativa *“carece de cualquier estructura organizativa propia o actividad económica real”*, indicando que se está ante una cooperativa que simplemente busca facilitar mano de obra, para ponerla a disposición de la empresa principal, fundamentado en que la cooperativa cuenta solamente con tres socios trabajadores y 115 colaboradores (los transportistas) situación esperpéntica y desproporcionada en una entidad de la Economía Social, la cual debiera haber llamado la atención al Registro de Cooperativas y a la propia inspección de trabajo. Hay que tener en cuenta que los socios colaboradores, pueden como bien indica su denominación colaborar con la cooperativa, normalmente aportando capital, pero en ningún caso pueden participar en la actividad que desarrolla el objeto social de la misma. Sin embargo, en este caso estos socios participan como socios trabajadores cotizando al régimen de autónomos, pero sus derechos políticos están limitados a no superar el 30% de los votos en los órganos sociales de la cooperativa. En este caso, nos encontramos con tres socios trabajadores que tienen el control de la cooperativa y 115 socios colaboradores que han pagado como socios para acceder a un trabajo y están en situación de dependencia y sin capacidad de autogestión e independencia.

asociado sea legal debe proporcionar a sus socios puestos de trabajo a través de la organización en común de la producción de bienes y servicios para terceros, mediante estructuras organizativas, materiales financieros de gestión o de cualquier otra clase, que permitan y faciliten la prestación del trabajo autónomo a través de la puesta en común del esfuerzo personal y directo de los socios trabajadores que la integran<sup>20</sup>.

Comenzamos este capítulo, comentando la Ley de Campbell y el efecto cobra y como un incentivo perverso, el pago de cada cobra capturada, genero el hecho de la crianza de estas serpientes como forma de ganar más recompensas, lo que provocó que una vez detectados los hechos, los defraudadores soltarán a estas serpientes puesto que ya no les servían, generando un problema mayor que el inicial tratado de resolver.

Actualmente los beneficios de las que gozan las entidades de la Economía Social están generando este efecto “cobra” y la constitución de entidades de la Economía Social que, atraídas por un dinero fácil a través de las ayudas y beneficios fiscales, constituyen entidades en las que el objeto social es una “ficción”.

Este estudio pretende llamar la atención sobre la importancia en el control y vigilancia de los Registros Administrativos en la inscripción de estas entidades.

Y como a través del control de legalidad, la vigilancia y el reforzamiento de los principios y valores de la Economía Social y los objetivos de desarrollo sostenible, podemos detectar el “fraude de ley” en la utilización de la Ley de Cooperativas al constituirse, así como cuando depositen los actos legales obligados a inscribirse, los cuales deben de comprender como base el cumplimiento de los principios de Responsabilidad Social en las entidades de Economía Social, fundamentándose sobre los principios de solidaridad y en el compromiso de las personas, desempeñando un papel importante en el desarrollo local y la cohesión social.

Así las cualidades esenciales que hacen distinguirse a las sociedades de la Economía Social y en particular a las sociedades cooperativas de otros tipos de empresas son los enunciados por la Alianza Cooperativa Internacional en el congreso de Manchester del año 1995, bajo la denominación de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa. (Moreno, 2017).

Los valores son la autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad, y solidaridad. Los integrantes de las cooperativas creen en los valores éticos de la honradez, la transparencia, la responsabilidad social y la preocupación por los

20. Véase Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra 1798/2012 de 14 de junio de 2012 FJ 2. Véase STS 7176/2011 de 27 de octubre de 2011 FJ 3 y Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 9 de octubre de 2008 18842/2008 FJ 4.” Una Administración con graves dejaciones de los deberes básicos del cargo, actuando con deslealtad y con reiteradas vulneraciones de la legalidad puede ser suficiente para exigir el resarcimiento del daño a los gestores”.

demás. Los siete principios son: 1. Afiliación voluntaria y abierta 2. Gestión democrática por parte de los miembros 3. Participación económica de los miembros 4. Autonomía e independencia 5. Educación, formación e información 6. Cooperación entre cooperativas 7. Preocupación por la comunidad.

*“Los principios cooperativos están de manera expresa presentes en todos los textos normativos, bien sea en sus exposiciones de motivos o preámbulos como elementos informadores de la legislación cooperativa, bien de manera aún más expresa cuando en el articulado de la norma, se manifiesta el respeto o sometimiento a los reiterados principios”.* Las cooperativas son sociedades de base mutualista en la que los socios deben participar directamente en la actividad productiva de la misma, bien como proveedor o como consumidor o ambas a la vez (Marín Hita, L 2020).

En síntesis, es indispensable la labor de los Registradores Administrativos Públicos en el control de la legalidad previa a su inscripción, sustrayéndose de la sola observación formal para ejercer la labor de vigilancia, y defensa de los principios y valores de la Economía Social, autentica esencia del derecho y base de la cultura legal, a la que todos estamos sometidos, en una sociedad democrática y por ende el cumplimiento de los objetivos de la Alianza Cooperativa Internacional y los de la Agenda 2030.

#### **IV. El derecho como instrumento necesario para el control de legalidad y la defensa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

La Ley 5/2011, de 29 de marzo de Economía Social, en su preámbulo dice que en Francia la “Charle de L’Economie sociale” define el termino de Economía Social como, *“el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y mejora de los servicios a la comunidad”.*

En consecuencia, se define en la propia Ley de la Economía Social, artículo 2 como al conjunto de las actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que de conformidad con los principios del artículo 4, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social o ambos, promoción de la solidaridad interna y con la sociedad, que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de

exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.

Se denominan “falsas cooperativas”, aquellas empresas que constituidas formalmente como cooperativas, no llevan a cabo una actividad cooperativizada<sup>21</sup> conforme con los fines, principios y características que les son propios (autonomía, gestión democrática, responsabilidad económica, adhesión voluntaria,) sino que se han constituido o son utilizadas, para otros fines, “*En ocasiones se busca no asumir riesgos, asegurar la clientela, ahorrarse gastos, evitar la aplicación de la ley o acceder a subvenciones y ayudas*” (Fajardo, 2019).

Uno de los rasgos que define a estas “falsas cooperativas” es que son creadas para acogerse al especial régimen jurídico de las entidades de la Economía Social, sin compartir sus fines y principios y evitando así la aplicación de las normas que por razón de la actividad desarrollada debería serle aplicable, teniendo en cuenta que, en el derecho español, la regulación de las Cooperativas son competencia de las Comunidades Autónomas y en menor medida del Estado. Las principales características que debemos considerar es que debemos tener en cuenta, que la relación que vincula al socio con la cooperativa se rige por los acuerdos adoptados por los socios y reflejados en los estatutos sociales, reglamentos y libros de actas de la asamblea general, así como por la gestión democrática (una persona un voto), la primacía de la persona sobre el capital y la creación de empleos de calidad.

A través del control de legalidad y del cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social, previos a la calificación e inscripción en los Registros Públicos Administrativos, los Registradores actúan como primera línea de vigilancia y control, del cumplimiento del derecho y este a su vez como garantía frente al reto de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

21. Tenemos que tener en cuenta que el artículo 109, de la Ley 27/1999 de Cooperativas señala que “*El Registro de Sociedades Cooperativas tiene por objeto la calificación e inscripción de las sociedades y de las asociaciones de cooperativas y de los actos y negocios jurídicos societarios que se determinen en la presente Ley o se establezcan reglamentariamente*”.

El artículo 113, de la Ley 27/1999 dice que “*La función inspectora sobre el cumplimiento de esta Ley y de sus normas de desarrollo, se ejercerá por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de las funciones inspectoras que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales de acuerdo con sus respectivas competencias*”.

## V. Conclusiones

### Primera

El cooperativismo no es simplemente una forma jurídica, ni una fórmula de autoempleo es un movimiento en torno a unos principios y valores que llevan 192 años intentando cambiar el mundo desde las primeras referencias al concepto de Economía Social al final del primer tercio del siglo XIX. En 1830, Charles Dunoyer publicó en París un Tratado de Economía Social, transcurriendo el tiempo, hasta que en 1844 un grupo de artesanos fundara la primera sociedad cooperativa moderna en Rochdale (Inglaterra) propugnando como principios la democracia, la transparencia, la educación, la responsabilidad y el reparto equitativo de la riqueza dentro de la empresa.

Debe perseguirse la utilización de formas fraudulentas en las cooperativas, para aprovecharse de los beneficios fiscales y ayudas públicas que se conceden a las entidades de la Economía Social, especialmente en casos como en las denominadas “falsas” cooperativas de vivienda, y trabajo asociado, sirviendo a estas para enmascarar en caso de fraude de ley, las verdaderas relaciones laborales con la mercantil, que utiliza las citadas cooperativas para encubrir, dado que no existe una auténtica relación societaria, y a la vez provocando situaciones de competencia desleal en nuestro mercado de trabajo. En consecuencia, aquellas que no operan bajo los principios establecidos en este tipo de entidades operan en fraude de ley, o lo que es lo mismo bajo una apariencia de “legalidad” administrativa, vulnerando tanto los principios y valores establecidos para las entidades de Economía Social, como por la falta de un objeto social real cooperativo, así como por la ausencia de ajuste a la legalidad.

### Segunda

Tras el análisis de los hechos debemos destacar la importancia y la necesidad de reforzar la labor de vigilancia y control por parte de los Registros Administrativos de las entidades de Economía Social. Es necesario esta labor en donde consideramos, no existe un riguroso control de la aplicación de los principios y valores de la Economía Social y cooperativos, elemento base sobre la que se deben sustentarse, viéndose en muchas ocasiones reducido a un mero control formal y casi podíamos decir rutinario. A esto debemos añadir que la inspección de trabajo no dispone de una formación necesaria en materia de cooperativas y de sus principios, centrándose principalmente en las infracciones en materia laboral y de la Seguridad Social<sup>22</sup>.

22. La Ley 23/2015, de 21 de julio Ordenadora del Sistema de inspección de Trabajo y Seguridad Social, señala que la actuación de la inspección de trabajo alcanza a la constitución y funcionamiento de la cooperativa



En consecuencia, se ha producido en los últimos años un auge de las conductas realizadas en “fraude de ley”, con el objeto de beneficiarse de los beneficios aplicables a estas entidades de la Economía Social.

Estas conductas deben sancionarse conforme prevé la Ley y previa demostración de los hechos por los órganos fiscalizadores, lo cual hace imprescindible el reforzamiento de los conocimientos en este tipo de entidades con el fin de poder detectar y demostrar su utilización de forma fraudulenta y poder aplicar al caso la norma que se hubiera tratado de eludir, sin perjuicio de que también pueda corresponder aplicar la sanción por infracción de la norma defraudada o la indemnización por los daños y perjuicios causados (Fajardo García, 2019)<sup>23</sup>.

### **Tercera**

Las consecuencias negativas de la falta de un control<sup>24</sup> riguroso del cumplimiento de los principios y valores de la Economía Social y la creación de entidades que en busca de un “dinero fácil” con las subvenciones y unas ayudas fiscales se han decantado por esta opción, cuando su objeto real no era la Economía Social. Por consiguiente, debemos replantearnos no solo la forma de la concesión de las ayudas públicas, sino el establecimiento de un control de legalidad y una vigilancia más rigurosa sobre la base de lo que es la Economía Social.

Es imprescindible conocer sus fines sociales, sus fundamentos, principios y valores y si la misión, razón por la cual se hace algo, y la visión, lo que se quiere alcanzar en el futuro, en relación con lo que se está haciendo, están incorporados en las actividades de las entidades de la Economía Social.

y al cumplimiento de las normas de orden social en relación con sus socios trabajadores o socios de trabajo.  
Artículo 19.1.f.

23. Artículo 6.4 del Código Civil.

24. Hemos visto el “Efecto Cobra” y demostrado la Ley de Campbell y como cuanto más utilizado sea un determinado indicador social cuantitativo para la toma de decisiones, mayor será la presión a la que estará sujeto y más probable será que corrompa y distorsione los procesos sociales que se supone, debería monitorear. En Estados Unidos fue la famosa Ley “*Que ningún niño se quede atrás*” con la finalidad de ayudar a los estudiantes a obtener mejores resultados. Con esta ley las escuelas estadounidenses se vieron forzadas a obligar a sus respectivos alumnos a mejorar progresivamente las notas de los exámenes, si no querían perder la financiación que recibían del gobierno federal y en nuestro caso las ayudas fiscales y sobre todo a través de las subvenciones y ayudas públicas, las cuales han provocado el efecto contrario a lo que se pretendía al fomentar la constitución y funcionamiento de entidades de la Economía Social.

El Plan para una Década Cooperativa<sup>25</sup> (2012-2020) documento de la ACI mostraba su preocupación por los diferentes grados de aplicación de los principios cooperativos en función de las diferentes regiones y regulaciones normativas lo que lo que afirmó que conllevaba en ocasiones la existencia de cooperativas “no auténticas” que buscaban simplemente obtener las ventajas que ofrecía este tipo social.

#### Cuarta

Para que pueda calificarse una actuación como fraude de ley<sup>26</sup> se requiere la existencia de una serie de actos de apariencia legales, porque están amparados por la ley (ley de cobertura), pero que en el fondo tratan de eludir otras normas que son las que procede aplicar<sup>27</sup>.

Nos hemos preguntado en el estudio si basta con que existan unos estatutos y una escritura pública para afirmar la existencia real de una cooperativa. Nosotros consideramos que no, que debe demostrarse que su actividad responde realmente a sus objetivos sociales y su finalidad es participe con los principios y valores de la Economía Social en general y de las cooperativas en particular<sup>28</sup>. Si la cooperativa no dispone de una verdadera actividad social, habrá por tanto un uso fraudulento de la forma societaria.

El Tribunal Supremo en la Sentencia 2263/2018 de 18 de mayo de 2018, reconoce que la cooperativa es una forma particular de organizar en común la producción de bienes y servicios para terceros, pero entiende que no es suficiente con estar formalmente constituida, sino que tendrá que probar que se desarrolla una actividad real en beneficio de sus socios. El Tribunal parte de la presunción de que las cooperativas pueden ser instrumentos para defraudar.

25. El Plan para una Década Cooperativa es la estrategia global de la Alianza Cooperativa Internacional sobre las cooperativas y en beneficio de las cooperativas. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/Blueprint%20for%20a%20Co-operative%20Decade%20-%20Spanish> consultado el 20 de junio de 2022.

26. El Artículo 6.4 del Código Civil señala que, *“Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir”*.

27. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2002 y 31 de octubre de 2006. La jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma que, *“se reputara fraudulenta la sumisión a una norma llevada a cabo con el propósito de obtener un resultado prohibido o contrario al ordenamiento jurídico”*.

28. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/06/traductores-e-interpretes-jurados.html?m=1> consultado el 11 de junio de 2022.

Con todo lo expuesto, hemos querido poner en valor a los Registros Administrativos Públicos de Cooperativas y la necesidad del control de legalidad y la constatación y revisión de los principios y valores de la Economía Social, previos a la calificación de la inscripción, en los propios Registros Públicos Administrativos actuando como primera línea de vigilancia y control de las entidades de la Economía Social y en consecuencia impulsores de los objetivos de la Agenda 2030, a través de las entidades de la Economía Social.

Deben habilitarse los medios necesarios para que los Registros Administrativos puedan ejercer con eficiencia su labor de investigación y control.

## Bibliografía y fuentes de información

### 1. Fuentes bibliográficas

- ALFONSO SANCHEZ, ROSALÍA (2015) “Los principios cooperativos como principios configuradores de la forma social cooperativa”, *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 27, pp.49-86. ISSN 1577-4930.
- BURZACO SAMPER, MARÍA (2009) “El control de la actividad Registral Cooperativa: Estudio Crítico sobre sus dificultades e incógnitas”. *REVESCO* Nº 99 Tercer cuatrimestre 2009. pp 7-30. ISSN: 1885-8031 [www.ucm.es/info/revesco](http://www.ucm.es/info/revesco)
- CASCALES MORENO, FERNANDO JOSÉ (2018). “La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2018, sobre las falsas cooperativas de transporte”, *Tráfico y seguridad vial*, nº 230, 2018. ISSN 1139-4447.
- DEFOURNY, JACQUES (1992), “Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector” en Monzón, J.L. y Defourny, J *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, Valencia, CIRIEC.
- DIEZ ACIMAS, LUIS ANGEL (2014) “La función inspectora en materia de sociedades cooperativas”. *Deusto Estudios Cooperativas* ISSN: 2255-3452, Num.5 (marzo), Bilbao, pp. 43-75. <https://doi.org/10.18543/dec-5.2014pp43-75>
- FAJARDO GARCÍA, GEMMA (2019). “Falsas cooperativas de trabajadores y medidas adoptadas por los poderes públicos en España para combatirlas” Working paper CIRIEC No. 2019/30. Paper presented at the 7 th CIRIEC International Research Conference on Social Economy “Social and Solidarity Economy: Moving Towards a New Economic System” BuCharest (Romania), 6-9 June 2019.
- FICI, ANTONIO (2015) “La función social de las cooperativas. Notas de derecho comparado, *REVESCO*. Revista de Estudios Cooperativos, Primer cuatrimestre, Nº 117, pp.77-98. <https://doi.org/10.5209/Rev.REVE.2015.v117.48146>
- GARCIA JIMENEZ, MANUEL (2018) “Falsas cooperativas, usos abusivos y derechos de los trabajadores. Análisis jurisprudencial y propuestas de actuación” *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº33/2018, p.p. 185-222. ISSN 1577-4430, ISSN electrónico 1989-7332.
- MARIN HITA, LUIS (2020) “Reflexiones sobre la creciente mercantilización de las cooperativas al hilo de la nueva Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura” *REVESCO*. Revista de Estudios Cooperativos. Ediciones Complutense ISSN: 1885-8031 <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.69167>

- MORENO FONTELA JUAN LUIS (2017) “Las relaciones entre los valores y principios cooperativos y los principios de la normativa cooperativa. REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos (134), Segundo Cuatrimestre, N° 124, pp. 114-127 <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.54923>. ISSN: 1885-8031
- MORILLAS JARILLO, MARÍA. JOSÉ. (2019) en Tratado de Derecho de Sociedades Cooperativas, Dir. Juan Ignacio Peinado Gracia, Coord. Trinidad Vázquez Ruano, Tomos.1, 2ª ed., 2019, Madrid. Editorial Tirant lo Blanch. ISBN 9788413130071
- TODOLI SIGNES, ADRIAN “La jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de falsas cooperativas “en La promoción del emprendimiento y la inserción social desde la economía social (Coord. G. Fajardo, Valencia, CIRIEC-España, 2018, pp. 87-92. ISBN 9788494948312

## 2. Recursos electrónicos

- <https://www.gob.mx/inaes/articulos/a-que-nos-referimos-cuando-hablamos-de-economia-social?idiom=es> consultado el 5 de junio del 2022.
- Estudio sobre la contribución de la empresa a la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). AECID, 2017 Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/Estudio%20contribucion%20de%20la%20empresa%20a%20la%20Agenda%20de%20los%20ODS.pdf> consultado el 6 de junio de 2022
- Informe-ARPE <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-resumen-ejecutivo.pdf> consultado el 5 de junio de 2022.
- <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/yolanda-diaz-reforma-fraude-falsas-cooperativas/2864490/> consultado el de junio de 2022
- <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado/download/3021384b-94fe-40e8-ba83-920e1477bc01> consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de Ley para la actualización y adecuación de la Ley de Cooperativas Ley 27/1999, de 16 de julio consultado el 8 de junio del 2022.
- El Plan para una Década Cooperativa es la estrategia global de la Alianza Cooperativa Internacional sobre las cooperativas y en beneficio de las cooperativas. <https://www.ica.coop/sites/default/files/2021-11/Blueprint%20for%20a%20Co-operative%20Decade%20-%20Spanish> consultado el 20 de junio de 2022.

- <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2018/06/traductores-e-interpretes-jurados.html?m=1> consultado el 11 de junio de 2022.

### 3. Fuentes jurisprudenciales

- Sentencia del Tribunal Supremo 1196/1984 de 28 de mayo de 1984.
- Sentencia del Tribunal Supremo 9880/ 2001 de 17 de diciembre de 2001, rec 244/2001. Social-Recurso de casación. Unificación de doctrina
- Sentencia del Tribunal Supremo 986/2002, de 17 de octubre de 2002
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 2 de mayo de 2006.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1100/2006, de 31 de octubre de 2006.
- Sentencia del Tribunal Supremo, rec. 884/2007, de 14 de mayo de 2008.
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 9 de octubre de 2008 18842/2008 FJ 4
- Sentencia del Tribunal Supremo 7176/2011 de 27 de octubre de 2011 FJ 3
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra 1798/2012 de 14 de junio de 2012 FJ 2.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Social 3894/2016
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso. Sección 3 nº543/2016 de 7 de abril de 2016.
- Sentencia dictada el 13 de julio de 2016 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de mayo de 2018 núm. 549/2018, dictada sobre el recurso de casación núm. 3513/2016.
- Sentencia del Tribunal Supremo 2263/2018. Sala de lo Social de 18 de mayo de 2018
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Social, de 15 de diciembre de 2020, rec. núm. 977/2020.