



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.2.2004
COM(2004) 18 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

sobre fomento de las cooperativas en Europa

ÍNDICE

1.	Introducción	4
1.1.	Antecedentes	4
1.2.	Objetivos de la presente Comunicación	4
2.	Fomento de la fórmula cooperativa y de una comprensión adecuada del sector	6
2.1.	Importancia de la creación de cooperativas	6
2.1.1.	Divulgación de la importancia económica de las cooperativas	6
2.1.2.	Nuevos Estados miembros y sensibilización sobre la función de las cooperativas	7
2.1.3.	Mejora de la información estadística	8
2.2.	Acciones de apoyo a las cooperativas	8
2.2.1.	Educación y formación	8
2.2.2.	Servicios de apoyo a las empresas	8
2.2.3.	Acceso a la financiación	9
2.2.4.	Contactos con las organizaciones representativas de las cooperativas	10
2.3.	Ámbitos específicos de política de empresa en los que las cooperativas desempeñan una función importante	10
2.3.1.	Función de las cooperativas de trabajadores en las cesiones de empresas	10
2.3.2.	Empresas sociales y nuevas formas jurídicas cooperativas	10
3.	Entorno jurídico adecuado	11
3.1.	Aplicación del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea	11
3.2.	Coherencia entre las legislaciones nacionales	11
3.2.1.	Legislación nacional sobre la SCE	11
3.2.2.	Cooperación entre las autoridades nacionales y los servicios de la Comisión	12
3.2.3.	Elaboración de «reglamentaciones tipo»	12
3.2.4.	Aplicación de los principios cooperativos de la ACI	13
3.2.5.	Evitar la disolución «prematura» de las cooperativas con éxito y el pillaje de activos o las «desmutualizaciones»	13
3.2.6.	Tratamiento fiscal apropiado y otros «beneficios»	14
3.2.7.	Normas de competencia aplicables a las cooperativas	14
3.3.	Revisión del Reglamento	15
4.	Contribución de las cooperativas a los objetivos comunitarios	15

4.1.	Política agrícola y ampliación.....	16
4.2.	Desarrollo rural y regional	17
4.3.	Creación de empleo en cooperativas del sector de la «economía social».....	17
5.	Conclusión.....	17

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

En la Unión Europea (UE) existen unas 300 000 cooperativas, que ofrecen trabajo a 2,3 millones de personas. Están presentes en todos los Estados miembros, países candidatos y en vías de adhesión, y afectan a la vida cotidiana de más de 140 millones de ciudadanos, que son socios de cooperativas¹.

Las cooperativas prosperan en mercados competitivos y, aunque no buscan maximizar la remuneración del capital, tienen una cuota de mercado significativa en sectores en los que las empresas de capital tienen una posición importante, como por ejemplo en la banca, los seguros, la distribución alimentaria, la farmacia y la agricultura. También crecen rápidamente en los sectores de los servicios sanitarios, los servicios a empresas, la educación y la vivienda.

Las cooperativas se gestionan en interés de sus socios (que son al mismo tiempo usuarios) y no en el de inversores externos. Los beneficios se distribuyen a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa, y las reservas y los activos de las mismas son comunes, no distribuibles y se dedican al interés común de sus socios. Dado que, en principio, los lazos personales entre los socios son fuertes e importantes, es necesario aprobar la entrada de nuevos socios, y los derechos de voto no son necesariamente proporcionales a la participación que se posee en la empresa («una persona, un voto»). La renuncia de un socio le da derecho a un reembolso de participaciones e implica una reducción del capital.

Todas cooperativa actúa en función de los intereses económicos de sus socios, pero algunas, además, consagran su actividad a objetivos sociales o medioambientales, bien sea en interés de sus socios o persiguiendo objetivos comunitarios más amplios.

1.2. Objetivos de la presente Comunicación

El debate sobre la función de las cooperativas ha renovado su interés tras la adopción por parte del Congreso, en julio de 2003, del Reglamento relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (en adelante, «SCE») y la Directiva sobre implicación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones de la SCE².

La Comisión considera que no se ha aprovechado al máximo el potencial que ofrecen las cooperativas, y que es necesario mejorar su imagen a escala nacional y europea. Conviene prestar atención especial a los nuevos Estados miembros y países candidatos, en los que, aunque se han emprendido amplias reformas, la fórmula cooperativa no se ha aprovechado al máximo.

¹ *Statistics and information on European co-operatives*, Alianza Cooperativa Internacional, Ginebra, 1998, publicado con el apoyo de la Comisión Europea: <http://www.ica.coop/europe>.

² Reglamento (CE) n° 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE) y Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, DO L 207 de 18.8.2003.

La adopción del Estatuto SCE implica que los Estados miembros deberán adoptar medidas para aplicar el Reglamento y la Directiva. La Comisión considera que es una buena oportunidad para que las autoridades nacionales y otras partes interesadas emprendan iniciativas para mejorar la legislación sobre cooperativas e instaurar un entorno más propicio para su creación.

Asimismo, la Comisión ha observado que las cooperativas desempeñan una función cada vez más importante y positiva como herramienta para alcanzar numerosos objetivos comunitarios en ámbitos como la política de empleo, la integración social, el desarrollo regional y rural, la agricultura, etc. La Comisión considera que es preciso mantener dicha tendencia, así como aprovechar y fomentar la presencia de las cooperativas en diversos programas y políticas comunitarios.

También a escala internacional se observa un interés renovado por las cooperativas. El hecho más relevante al respecto es la adopción en 2002 de la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas por parte de la Oficina Internacional de Trabajo (véase nota 19 a pie de página), aprobada por los gobiernos de todos los Estados miembros de la UE y de todos los países candidatos y en vías de adhesión.

Debido a este renovado interés en las cooperativas, en 2002 la Comisión realizó una amplia consulta entre las cooperativas europeas³. Las respuestas reflejan los puntos de vista de prácticamente todos los sectores de la actividad cooperativa y han sido particularmente numerosas las procedentes de los países candidatos y en vías de adhesión⁴. Aunque se acogieron positivamente los análisis y las conclusiones del documento de consulta, se efectuaron numerosas observaciones y sugerencias constructivas.

La presente Comunicación presenta los resultados de dicha consulta, centrándose en los tres puntos principales mencionados en las respuestas, y describe lo que pueden hacer, para aprovechar el potencial económico de las cooperativas, tanto los Estados miembros como las propias cooperativas. Para cada uno de dichos tres puntos, la Comunicación enumera una serie de acciones concretas que la Comisión debe llevar a cabo para alcanzar los objetivos.

Los puntos principales de la Comunicación son los siguientes:

- fomentar una mayor utilización del modelo cooperativo en Europa, mejorando la visibilidad, las características y la comprensión del sector;
- seguir mejorando la legislación europea sobre cooperativas; y
- mantener y mejorar la situación de las cooperativas, así como su contribución a los objetivos comunitarios.

³ El documento de consulta *Las cooperativas en la Europa de las empresas* está disponible en: <http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/consultation/index.htm>.

⁴ Se recibieron 46 respuestas: 7 de asociaciones europeas, 17 de organizaciones representativas de los Estados miembros y 5 de cooperativas, que, conjuntamente, cubren la mayoría del sector en Europa. Además, se recibieron 4 respuestas de administraciones públicas, 9 de países candidatos (incluido un dictamen conjunto de 48 organizaciones de 10 países), 2 de organizaciones internacionales (mundiales) y 2 de expertos. Las respuestas originales y los resúmenes (en francés y en inglés) pueden consultarse en el sitio web indicado anteriormente.

2. FOMENTO DE LA FÓRMULA COOPERATIVA Y DE UNA COMPRENSIÓN ADECUADA DEL SECTOR

2.1. Importancia de la creación de cooperativas

2.1.1. Divulgación de la importancia económica de las cooperativas

Para divulgar la importancia de las cooperativas, es necesario explicar en qué ámbitos deben desempeñar una función importante.

- Las cooperativas pueden ser un medio para construir o aumentar la fuerza económica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el mercado. La fórmula cooperativa permite a las PYME obtener ventajas en términos de economías de escala, acceso a los mercados (incluso a los grandes contratos públicos), poder de compra de materias primas, fuerza comercial, formación en materia de desarrollo de sistemas y de gestión y capacidad de investigación. Las cooperativas ofrecen una fórmula apropiada para que las empresas puedan emprender actividades conjuntas y compartir riesgos, conservando al mismo tiempo su independencia. Las cooperativas también pueden permitir una integración vertical de las cadenas de producción, lo que puede beneficiar a las pequeñas empresas con una posición débil en la cadena de suministro que deseen retener los beneficios generados por el valor añadido de sus productos y servicios. Sin embargo, la mayoría de empresas que no son cooperativas ignoran que el modelo cooperativo puede ser apropiado para tales actividades conjuntas.
- El modelo cooperativo es un medio para prestar servicios de alta calidad. Los servicios representan el 70 % de la producción y el 69 % de los puestos de trabajo de la UE. En Europa, más del 75 % de las nuevas empresas se crean en el sector servicios. Cada vez más, las empresas de servicios deben facilitar a sus usuarios servicios personalizados y de gran calidad. Dado que los usuarios de los servicios de las cooperativas son al mismo tiempo sus socios, la fórmula cooperativa puede permitirles influir sobre la empresa que les presta servicio, garantizando así que éste responde directamente a sus necesidades. A menudo, las cooperativas pueden prestar servicios a grupos que de otra manera no tendrían acceso a ellos porque su oferta no resulta atractiva a las empresas que persiguen un beneficio económico. Este es el caso de los «servicios de proximidad», como la sanidad y la asistencia social, sectores en los que las cooperativas están creciendo más rápidamente⁵.
- Las cooperativas contribuyen a construir una sociedad basada en el conocimiento. Numerosas cooperativas (p. ej. las cooperativas de trabajadores) son empresas en las que los usuarios tienen una influencia real en las decisiones de gestión. La estructura participativa de gestión de las cooperativas genera activos intangibles como son el conocimiento y las capacidades. En este sentido, las cooperativas pueden desempeñar el papel de escuelas de gestión empresarial para personas que de otra manera no podrían acceder a puestos de responsabilidad.

⁵ Un estudio de Eurostat de 2002, realizado entre cooperativas de siete Estados miembros de 1995 a 1998, mostró que estas crecen de manera especialmente rápida en los ámbitos de la educación, sanidad y acción social y otros servicios comunitarios, sociales y personales (secciones M, N y O de la NACE).

Para que las cooperativas sigan contribuyendo de forma importante al dinamismo y crecimiento económicos, tal como se ha sugerido anteriormente, las autoridades de los Estados miembros, así como las organizaciones nacionales, regionales o locales, deben desarrollar o intensificar los esfuerzos para una mejor comprensión del sector.

Acción 1. La Comisión analizará, con arreglo al procedimiento basado en el Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial⁶ y otros programas comunitarios, distintas posibilidades para apoyar las iniciativas de las organizaciones de partes interesadas, así como las de los Estados miembros. Dichas acciones deben estar encaminadas a sensibilizar a las autoridades públicas y los actores económicos privados sobre el potencial que ofrece el modelo cooperativo para crear empresas o agrupaciones de pequeñas empresas. Tales iniciativas pueden consistir en conferencias, folletos explicativos, estudios de investigación temáticos, jornadas, creación de redes, etc.

Dado el diferente grado de desarrollo de la participación de las cooperativas en los distintos países (véase el punto 3.2.1), existe potencial para aumentar el intercambio de información y experiencias.

Acción 2. La Comisión analizará la posibilidad de organizar un intercambio estructurado de información y experiencias, así como de identificar buenas prácticas sobre cómo hacer negocios a través de cooperativas. Asimismo, analizará con los Estados miembros y las partes interesadas la viabilidad de preparar un ejercicio de evaluación comparativa de las políticas y prácticas nacionales en dicho ámbito.

2.1.2. Nuevos Estados miembros y sensibilización sobre la función de las cooperativas

Hasta ahora las iniciativas al respecto han sido de dimensión reducida, y existe una falta generalizada de información sobre el potencial y las posibilidades de las cooperativas. Por tanto, conviene comunicar a los particulares y pequeños empresarios de los países en vías de adhesión que, para personas cuyo capital, experiencia o confianza son limitados, la fórmula cooperativa puede resultar una opción atractiva para crear una empresa. Al agrupar sus recursos y experiencia, pueden compartir las responsabilidades y los riesgos que podrían hacer que trabajar de forma independiente fuera inviable.

En las economías planificadas de Europa central, las cooperativas han encontrado problemas específicos. Aunque a menudo eran la forma de empresa más libre autorizada por los regímenes de planificación centralizada, desde entonces padecen el estigma de estar identificadas con aquellos. Es importante recordar al respecto que las cooperativas pueden contribuir al desarrollo equilibrado de las economías y sociedades de los nuevos Estados miembros y países candidatos. En el marco de las acciones 1 y 2, la Comisión analizará la mejor forma de fomentar, en los nuevos Estados miembros, iniciativas para aumentar la transferencia de información y experiencias en Europa.

⁶ Decisión 2000/819/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, relativa al Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005), DO L 333 de 29.12.2000, p. 84.

2.1.3. *Mejora de la información estadística*

Otro obstáculo para una correcta comprensión del potencial de las cooperativas es la falta de datos sobre su importancia cuantitativa y su evolución.

Acción 3. La Comisión analizará la posibilidad de utilizar técnicas de cuentas satélite para recoger y analizar datos estadísticos sobre cooperativas, así como su aplicación por parte de los institutos nacionales de estadística.

2.2. **Acciones de apoyo a las cooperativas**

2.2.1. *Educación y formación*

Los programas de formación empresarial suelen basarse en el modelo de empresa predominante, es decir, las sociedades por acciones. Por tanto, no es sorprendente que los jóvenes empresarios apenas consideren la «opción cooperativa», pese a que en ocasiones podría resultar la más apropiada para sus actividades.

Aunque existen ejemplos de módulos específicos de formación sobre gestión de cooperativas⁷ (incluida la enseñanza a distancia), e incluso de cursos universitarios específicos para dirigentes de cooperativas, lamentablemente la mayoría de dichas iniciativas son aisladas y resultaría útil difundirlas en Europa.

Los programas comunitarios en materia de educación, formación, aprendizaje electrónico y aprendizaje permanente podrían ser especialmente útiles para las cooperativas, como demuestra su valiosa participación en programas como Erasmus/Sócrates, Leonardo da Vinci I y II y programas anteriores desde mediados de la década de los ochenta. La Comisión invita a los Estados miembros, así como a las instituciones educativas nacionales y a las organizaciones de partes interesadas, a ampliar la información sobre el modelo cooperativo en los programas de estudios empresariales de la enseñanza secundaria y universitaria, así como fomentar el desarrollo de las competencias necesarias en materia de gestión.

Acción 4. La Comisión adoptará las medidas necesarias para que los programas en materia de educación, formación, aprendizaje permanente y aprendizaje electrónico fomenten la participación de cooperativas, especialmente los programas de apoyo a proyectos y redes de especialistas transnacionales, y que sean útiles para desarrollar buenas prácticas en sectores innovadores.

2.2.2. *Servicios de apoyo a las empresas*

La naturaleza específica de las cooperativas requiere servicios de apoyo empresarial personalizados. Dicho asesoramiento puede ser valioso como complemento (y como condición) en la concesión de créditos. Los contactos a escala europea entre agencias que ofrecen asesoramiento especializado a las cooperativas conducirían a intercambios de experiencias provechosos. Sin embargo, cuando no hay suficiente demanda de dichos servicios para justificar la existencia de agencias especializadas, un sistema de remisión resultaría más apropiado. Asimismo, las cámaras de comercio

⁷ Véase *Training Methodology for Co-operative Management*, Oficina Internacional del Trabajo, en la dirección siguiente: <http://www.ilo.org/coop>.

y federaciones empresariales deberían conocer mejor las necesidades de las cooperativas para facilitarles servicios adecuados. La Comisión invita a los Estados miembros y a las organizaciones de partes interesadas a analizar y garantizar que las cooperativas disponen de apoyo y servicios de asesoría.

Acción 5. La Comisión analizará la posibilidad de identificar y difundir buenas prácticas en el ámbito de los servicios de apoyo a las empresas específicamente dirigidos a las cooperativas, a partir del trabajo previo sobre las PYME y las empresas de tamaño muy reducido⁸.

2.2.3. *Acceso a la financiación*

Las cooperativas no tienen acceso, o lo tienen limitado, a los mercados de capitales y, por tanto, dependen de sus fondos propios y de los créditos⁹, debido sobre todo al desconocimiento general del modelo cooperativo por parte de las instituciones de crédito y las autoridades de reglamentación. En este contexto, y en el marco de las acciones 1 y 2, la Comisión desea desempeñar un papel importante para facilitar los intercambios de experiencias, entre las organizaciones de cooperativas y las administraciones nacionales, sobre buenas prácticas y prácticas innovadoras de financiación de cooperativas. Asimismo, en el marco de las acciones 9 y 10 es importante analizar la mejor manera de tener en cuenta, en las normas contables y la normativa pertinente, los aspectos específicos de las cooperativas relativos a la estructura del capital y la evaluación de los activos.

En lo que respecta a la financiación pública, la Comisión invita a los Estados miembros a garantizar que las iniciativas de financiación de empresas sean también accesibles y adecuadas para las cooperativas. Asimismo, habida cuenta de las necesidades específicas de las cooperativas, la Comisión analizará si resulta pertinente incluir una referencia específica en el Fondo Europeo de Inversiones¹⁰.

Como sus «hermanas» de la Europa de los quince, numerosas cooperativas de los países en vías de adhesión encuentran problemas para acceder a créditos o a nuevo capital social. Aunque varias organizaciones de cooperativas han solicitado un programa específico de preadhesión para cooperativas, la Comisión considera más efectivo prestar su apoyo mediante los instrumentos existentes.

⁸ Véase http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/support_measures/reports_studies.htm y <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-studies/craft-supportserv.htm#support-services-reports>.

⁹ Diversos movimientos cooperativos han intentado apoyar a las cooperativas en crecimiento mediante fondos de inversión (por ejemplo, ESFIN/IDES en Francia: <http://www.esfin-ides.com/pages/Contact/ContactRubrique.htm>, y *Coop Action* en el Reino Unido: <http://www.co-operativeaction.coop/>). En Italia, dicho proceso ha sido facilitado por la Ley nº 59, de 31.1.1992, que permite a las cooperativas destinar el 3 % de sus beneficios anuales imponibles (junto a los activos de las cooperativas en liquidación) a mutualidades de fomento de cooperativas.

¹⁰ <http://www.europa.com/enterprise/entrepreneurship/financing/index.htm>.

Acción 6. La Comisión estudiará incluir una referencia concreta a las cooperativas en los instrumentos financieros gestionados por el Fondo Europeo de Inversiones que actualmente forman parte del Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, velará para que las cooperativas puedan acceder a otros programas comunitarios y a toda la información sobre los mismos.

2.2.4. *Contactos con las organizaciones representativas de las cooperativas*

Las cooperativas están representadas adecuadamente a escala europea por sus federaciones nacionales o sectoriales y órganos de coordinación. La Comisión seguirá manteniendo contactos frecuentes con las organizaciones representativas de las cooperativas¹¹ sobre las políticas y cuestiones pertinentes (véase la acción 9).

2.3. **Ámbitos específicos de política de empresa en los que las cooperativas desempeñan una función importante**

2.3.1. *Función de las cooperativas de trabajadores en las cesiones de empresas*

En los próximos diez años, se transmitirá la propiedad de aproximadamente un tercio de las empresas europeas; cada vez más, fuera del círculo familiar del actual propietario. Aunque los empleados tienen un interés especial en que su empresa sea sostenible y a menudo comprenden bien la empresa en la que trabajan, suelen carecer de medios financieros y de apoyo para retomar y gestionar la empresa. La preparación cuidadosa y progresiva de la cesión de una empresa a sus empleados, organizados en una cooperativa de trabajadores, puede mejorar los índices de supervivencia¹².

En este contexto, conviene destacar la reciente Comunicación de la Comisión de julio de 2002 relativa a un marco para la participación financiera de los trabajadores¹³. Uno de estos modelos consiste en que los empleados participen en los resultados de la empresa de forma colectiva y constituyan, a través de una cooperativa de trabajadores, un patrimonio con el que financiar la eventual adquisición de la empresa por parte de los empleados. La Comisión invita a los Estados miembros a estudiar incentivos para fomentar modelos que permitan la adquisición de la empresa por parte de los empleados.

2.3.2. *Empresas sociales y nuevas formas jurídicas cooperativas*

La eficacia del modelo cooperativo para integrar objetivos sociales ha motivado a determinados Estados miembros a adoptar formas jurídicas específicas para facilitar

¹¹ Las más importantes son la ACI Europa o Alianza Cooperativa Internacional y el Comité de coordinación de las asociaciones de cooperativas europeas (CCACE).

¹² Una Recomendación de la Comisión de 1994 (94/1069/CE de 7.12.1994, DO L 385 de 31.12.1994, p. 14) invitó a los Estados miembros a fomentar la transferencia de empresas a los empleados reduciendo la fiscalidad de las plusvalías obtenidas con la transferencia de las participaciones a los mismos, renunciando a las tasas de registro o mediante ventajas o aplazamientos fiscales. En los informes de seguimiento de dicha Recomendación en 1998 y 2002 se destacó la falta de avances en dicho ámbito por parte de los Estados miembros.

¹³ Véase COM(2002) 364 final de 5.7.2002 en la dirección siguiente:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/index_en.htm.

dichas actividades. Aunque estas fórmulas han tenido un éxito considerable y suscitado interés en otros Estados miembros que se enfrentan a problemas similares¹⁴, encuentran problemas específicos para financiarse.

Acción 7. La Comisión estudiará políticas, buenas prácticas y legislación sobre cooperativas sociales en Europa e informará a las instituciones comunitarias.

3. ENTORNO JURÍDICO ADECUADO

3.1. Aplicación del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea

La adopción del Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea («SCE») permitirá a las cooperativas operar en toda la UE con una única personalidad jurídica y un mismo conjunto de normas, como hará el Estatuto de la Empresa Europea con las sociedades anónimas.

El Reglamento establece que los Estados miembros dispondrán de tres años (hasta el 18 de agosto de 2006) para aplicar y transponer el Estatuto a su legislación nacional.

En la consulta se ha mencionado que la SCE es un instrumento necesario para que las cooperativas puedan operar libremente en Europa. Por consiguiente, debe aplicarse en la fecha mencionada. Para ello, en el marco de la acción 1 la Comisión analizará la mejor forma de coordinar una campaña para informar sobre la SCE a los usuarios potenciales, dirigida a asesores empresariales, servicios de apoyo, contables y cámaras de comercio. También se difundirán publicaciones a través de los *EuroInfo Centres* de los Estados miembros. Asimismo, la Comisión adoptará las medidas necesarias para que el Reglamento se aplique rápidamente, a fin de limitar posibles procedimientos de infracción contra los Estados miembros. En este contexto:

Acción 8. La Comisión tiene intención de convocar una serie de reuniones con los funcionarios de los Estados miembros responsables de aplicar el Reglamento y la Directiva sobre la SCE, a fin de debatir todas las cuestiones para las que es necesario adoptar medidas a escala nacional o para las que se aplica la legislación nacional.

3.2. Coherencia entre las legislaciones nacionales

3.2.1. Legislación nacional sobre la SCE

Aunque todos los Estados miembros permiten la creación y el funcionamiento de cooperativas, en algunos Estados miembros están prohibidas en determinados sectores. Además, las formas jurídicas y tradiciones de las cooperativas de los Estados miembros son muy variadas. Los enfoques de la legislación sobre cooperativas pueden clasificarse en tres tipos: 1) países donde existe una ley general

¹⁴

En los diez años posteriores a la adopción de la Ley nº 381 de 1991, se crearon en Italia 7 700 cooperativas, que dan empleo a 210 000 personas, de las cuales 22 600 eran desfavorecidas. Dichas cooperativas, que combinan el trabajo retribuido y el voluntario, acogen a grupos excluidos de la economía. En 2001 el Gobierno francés introdujo la nueva forma jurídica de «sociedad cooperativa de interés colectivo», y en el Reino Unido acaba de proponerse una *Community Interest Company* (<http://www.dti.gov.uk/cics/>). En varios países candidatos y en vías de adhesión, las cooperativas de discapacitados (similares a las cooperativas de integración italianas) proporcionan empleos de calidad y asistencia médica a discapacitados desde principios del siglo XX.

única en la materia, 2) países donde esa legislación difiere según el sector y el fin social de la cooperativa, y 3) países sin legislación en la materia y donde el carácter cooperativo de una empresa se deriva sólo de sus estatutos o reglamentos internos. Esta heterogeneidad puede obstaculizar el funcionamiento eficaz de las cooperativas a escala transfronteriza o europea, al no estar claramente definidos los derechos y las obligaciones de los socios, dirigentes y terceros. Este problema será más evidente cuando se apliquen a las sociedades cooperativas europeas determinadas normas de las legislaciones nacionales en función del Estado miembro en que estén registradas. Por tanto, en el marco de la acción 8 la Comisión tratará de analizar con las organizaciones de cooperativas y las autoridades nacionales los casos en los que las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales pueden crear problemas para aplicar del Estatuto de la SCE, y propondrá soluciones consensuadas. Indirectamente, este ejercicio puede conducir a una aproximación de las legislaciones nacionales.

3.2.2. *Cooperación entre las autoridades nacionales y los servicios de la Comisión*

También es posible mejorar la legislación sobre cooperativas fomentando contactos entre los legisladores nacionales y ofreciendo oportunidades para analizar conjuntamente buenas prácticas o prácticas innovadoras¹⁵. Conviene que participen en este proceso los países candidatos, algunos de los cuales ya han solicitado ayuda para reformar su legislación sobre cooperativas y en los que las cooperativas sufren una incomprensión todavía mayor por parte de la legislación.

Acción 9. La Comisión trabajará activamente con las autoridades públicas y las asociaciones de cooperativas, sobre todo en los nuevos Estados miembros, para mejorar la legislación sobre cooperativas. A tal fin, la Comisión insistirá en la obligación de todos los Estados miembros de informar a los demás Estados miembros y a la Comisión a la hora de elaborar y antes de adoptar nueva legislación en la materia.

3.2.3. *Elaboración de «reglamentaciones tipo»*

A pesar de las citadas diferencias entre legislaciones, la Comisión no tiene previsto proponer la armonización de las legislaciones nacionales sobre cooperativas¹⁶. Según varias organizaciones de cooperativas, principalmente de la UE, la legislación nacional no constituye un obstáculo significativo para operar en sus países respectivos. El grupo de expertos de alto nivel en Derecho de Sociedades europeo¹⁷, reunido a instancias de la Comisión, propuso que las organizaciones de cooperativas tomen la iniciativa de desarrollar «reglamentaciones tipo» para fomentar la progresiva aproximación de las normativas nacionales sobre cooperativas.

¹⁵ Puede consultarse el cuadro comparativo de las legislaciones sobre cooperativas de los Estados miembros y los países candidatos en el siguiente sitio web:
http://www.europa/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/social-cmaf_agenda/social-cmaf-cooperatives.htm.

¹⁶ Comunicación de la Comisión «Modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea - Un plan para avanzar», de 21.5.2003, capítulo 3.7: «Aumento de la transparencia de las formas jurídicas nacionales de las empresas», véase referencia en la siguiente nota a pie de página.

¹⁷ Informe final del grupo de expertos de alto nivel en Derecho de Sociedades europeo (Presidente: Jaap Winters): *A Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe*, de 4.11.2002, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/modern/index.htm.

A.10. La Comisión acoge con satisfacción las iniciativas de las organizaciones nacionales y europeas para redactar «reglamentaciones tipo», y está dispuesta a colaborar en dicha redacción.

3.2.4. *Aplicación de los principios cooperativos de la ACI*

Aunque las normativas aplicables a las cooperativas varían en cuanto a su enfoque y están basadas en tradiciones diferentes, generalmente respetan la definición, los valores y los principios cooperativos de la Declaración sobre la Identidad Cooperativa, adoptados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en 1995 y avalados recientemente por una Resolución de las Naciones Unidas¹⁸ e incorporados plenamente en una Recomendación de la OIT¹⁹. Por tanto, la nueva legislación nacional sobre cooperativas debe basarse en la definición, los valores y los principios cooperativos. No obstante, en este contexto los gobiernos deben ser suficientemente flexibles para permitir a las cooperativas competir eficazmente en el mercado en términos de igualdad con otras fórmulas empresariales. Las cooperativas no necesitan un trato de favor, sino una normativa que las sitúe en un plano de igualdad, en el sentido de que les permita actuar sin restricciones ni obligaciones basadas en objetivos de política nacional y a las que no están sujetas otras fórmulas empresariales con las que las cooperativas compiten en las economías modernas de mercado. Asimismo, una legislación adecuada puede contribuir a mitigar algunas restricciones inherentes al modelo cooperativo (como las limitaciones para acceder a nuevo capital). Por ejemplo, las cooperativas podrían estar autorizadas a emitir participaciones negociables y remuneradas para los inversores no usuarios, a condición de que se fijen unos límites a la participación de los mismos que garanticen el mantenimiento del carácter cooperativo de la empresa. La Comisión invita a los Estados miembros a basarse en la definición, los valores y los principios cooperativos de la citada Recomendación a la hora de legislar en materia de cooperativas, y a ser también suficientemente flexibles para adaptarse a las necesidades actuales de las cooperativas (véanse también las acciones 9 y 10).

3.2.5. *Evitar la disolución «prematura» de las cooperativas con éxito y el pillaje de activos o las «desmutualizaciones»*

La Comisión invita a los Estados miembros a garantizar que, a la hora de liquidar o transformar una cooperativa, sus activos se distribuyan según el principio cooperativo de «distribución desinteresada», es decir, entre otras cooperativas en que los socios puedan participar o entre organizaciones de cooperativas con objetivos similares o de interés general. Aunque tales activos, constituidos a menudo a lo largo de generaciones, deben seguir siendo propiedad colectiva, «ligados» a los objetivos de dichas cooperativas, en casos muy concretos, al liquidar una cooperativa debe ser posible distribuir los activos entre sus socios. Se invita a los Estados miembros a

¹⁸ Véase la Resolución 56/114, adoptada en la 88ª reunión plenaria de la Asamblea general de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2001 y el Informe 2001/68 del Secretario General, de 14 de mayo de 2001.

¹⁹ Recomendación 193 sobre la promoción de las cooperativas, adoptada en la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo el 20 de junio de 2002. Aparte de la definición y los valores, la Recomendación contiene los principios siguientes: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia de la cooperativa; derecho de los socios a educación, formación e información; deber de cooperación entre cooperativas; e interés por la comunidad.

proteger los activos de las cooperativas para que, en caso de adquisición y transformación de una cooperativa en sociedad anónima, se respeten estrictamente la voluntad de los socios y los objetivos de la cooperativa (véanse las acciones 9 y 10).

3.2.6. *Tratamiento fiscal apropiado y otros «beneficios»*

Determinados Estados miembros (como Bélgica, Italia y Portugal) consideran que las restricciones inherentes a la naturaleza específica del capital de las cooperativas requieren un tratamiento fiscal diferenciado. Por ejemplo, el que las participaciones de las cooperativas no coticen en Bolsa (y, por tanto, no sean negociables) puede implicar que sea casi imposible materializar los beneficios. Además, el hecho de que las participaciones se reembolsen a su valor nominal (no tienen valor especulativo) y las plusvalías sean normalmente limitadas puede disuadir a eventuales socios. Asimismo, las cooperativas a menudo están sujetas a requisitos estrictos en materia de dotación a reservas. Aunque puede aceptarse cualquier tratamiento fiscal específico, en todos los aspectos relativos a la legislación sobre cooperativas debe respetarse el principio que establece que cualquier protección o beneficio concedidos a un tipo específico de entidad debe ser proporcional a las limitaciones jurídicas, al valor social añadido o a las limitaciones inherentes a dicha fórmula y no debe ser una fuente de competencia desleal. Además, cualquier otro «beneficio» no debe servir para que cooperativas ficticias aprovechen la fórmula cooperativa para escapar a sus obligaciones sobre publicidad y gobernanza empresarial. La Comisión invita a los Estados miembros a que, cuando estudien un tratamiento fiscal apropiado y proporcional para el capital social y las reservas de las cooperativas, velen para que dichas normas no creen situaciones que limiten la competencia (véanse también las acciones 9 y 10).

3.2.7. *Normas de competencia aplicables a las cooperativas*

La consulta sobre cooperativas reveló cierta confusión y preocupación sobre la aplicación a las cooperativas de las normas sobre competencia.

Las cooperativas que ejercen una actividad económica se consideran «empresas» con arreglo a los artículos 81, 82, 86, 87 y 88 del Tratado de Roma (CE). Por tanto, están sujetas a la normativa europea sobre competencia y ayudas estatales, y también a las diversas excepciones, límites y normas *de minimis*. Aunque nada justifica un tratamiento especial de las cooperativas en lo relativo a las normas generales sobre competencia, deberían tenerse en cuenta determinados aspectos relacionados con su forma jurídica y su estructura caso por caso, como han confirmado en el pasado determinadas decisiones y sentencias.

La mayoría de asuntos estaban relacionados con cooperativas de entidades jurídicas (y no de personas físicas). Tales cooperativas son a la vez asociaciones de empresas y, si ejercen una actividad económica, empresas por sí mismas. Las cooperativas y sus socios están sujetos a la normativa sobre competencia. Asimismo, la normativa sobre competencia no sólo se aplica a los acuerdos entre empresas (p. ej. a la creación de la cooperativa y a sus estatutos), sino también a las decisiones de los órganos internos de la cooperativa. Por tanto, aunque organizarse como cooperativa puede no ser incompatible con el artículo 81 del Tratado CE, su funcionamiento o normas posteriores pueden considerarse una restricción de la competencia. La Comisión invita a las organizaciones de partes interesadas y a los servicios de apoyo a empresas a divulgar las normas de competencia que pueden aplicarse a las cooperativas europeas.

3.3. Revisión del Reglamento

El artículo 79 del Reglamento SCE establece que «a más tardar cinco años después de la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre su aplicación, junto con propuestas de modificación, si procede». En dicho artículo se definen algunos de los puntos que debe tratar el informe (situación de la administración central y domicilio social, escisión de una SCE y recurso jurídico en caso de fraude, etc.).

Asimismo, el grupo de expertos de alto nivel en Derecho de Sociedades europeo²⁰ declaró que «en la futura aplicación del Reglamento sobre la SCE existen cuestiones importantes que merecen un análisis. (...) Será interesante observar la relación de las SCE con las cooperativas nacionales. ¿Se utilizará realmente la SCE para reestructuraciones y para crear empresas conjuntas transnacionales? En ese caso, podría mejorar la competitividad de las cooperativas».

Para sintetizar estas recomendaciones, puede decirse que el elemento más importante que es preciso evaluar es la libertad de los Estados miembros para regular una serie de cuestiones con arreglo a sus tradiciones nacionales. Dado que se espera que el Reglamento tenga un efecto de armonización indirecto y progresivo al convertirse en referencia de futuras normativas, en particular en los nuevos Estados miembros y en los países candidatos (véase también el punto 3.2.1 de la Comunicación), la Comisión considera que, por este motivo, resulta incluso más importante que en el futuro el Reglamento establezca normas más simples y estrictas, y que las referencias a las legislaciones nacionales sean mínimas.

Acción 11. Durante la revisión, la Comisión prestará especial atención a las posibilidades de simplificar el Reglamento y sugerirá que, cuando sea posible, se adopten normas comunes a escala europea.

4. CONTRIBUCIÓN DE LAS COOPERATIVAS A LOS OBJETIVOS COMUNITARIOS

Las numerosas ventajas de las cooperativas para la economía europea las convierten en un elemento imprescindible para alcanzar los objetivos de Lisboa. De hecho, las cooperativas constituyen un ejemplo excelente de un tipo de empresa que responde simultáneamente a objetivos empresariales y sociales, de forma que éstos se refuerzan mutuamente. Además de en el ámbito de la política de empresa, las cooperativas desempeñan una función importante en la economía agrícola, para el desarrollo de regiones con dificultades económicas, en las que la estructura cooperativa resulta ideal para fomentar el empleo y la cohesión social. Por tanto, conviene divulgar la función y el potencial de las cooperativas, no sólo por los beneficios inmediatos para las propias cooperativas, sino también por su vinculación con importantes políticas y objetivos, tal como se explica a continuación. Asimismo, es necesario velar a escala comunitaria para que el papel de las cooperativas se tenga en cuenta en los programas comunitarios pertinentes.

²⁰

Informe final del grupo de expertos de alto nivel *op. cit.*, capítulo VIII: «Co-operatives and Other Forms of Enterprise», p. 121.

4.1. Política agrícola y ampliación

En toda Europa, las cooperativas han desempeñado, y siguen desempeñando, un papel crucial en el sector agrícola. Las medidas de desarrollo rural financiadas por el FEOGA facilitan ayudas para crear empresas que presten servicios colectivos a los agricultores (p. ej. explotación conjunta de maquinaria, servicios de sustitución de explotación o servicios de gestión). Las cooperativas constituyen un vehículo apropiado para prestar estos servicios y pueden beneficiarse de dichas medidas.

En los nuevos Estados miembros, las connotaciones negativas del término «cooperativa» suponen un problema para el desarrollo de cooperativas modernas. En la memoria colectiva, se asocia sobre todo a la falta de libertad en la agricultura derivada de la planificación centralizada. En todos los países en vías de adhesión, la tierra ha sido privatizada y se han creado miles de explotaciones agrícolas y empresas de transformación pequeñas y medianas. Esta fragmentación impide que las empresas se beneficien de economías de escala, y las pequeñas empresas no disponen del capital necesario para invertir en la nueva tecnología necesaria para cumplir las nuevas y más estrictas normas sanitarias y fitosanitarias. La falta de capital y una legislación inadecuada y contradictoria suponen todavía un problema para muchas explotaciones agrícolas y empresas de alimentación. Crear cooperativas de pequeñas empresas que operen en el mismo sector o sectores relacionados puede permitirles alcanzar la masa crítica necesaria para afrontar mayores proyectos de inversión, y ofrecer a bancos e inversores garantías adecuadas. Los programas de la Unión Europea PHARE e ISPA facilitaron, hasta cierto punto, el acceso al capital y, en reconocimiento de la importancia del enfoque colectivo, el instrumento de preadhesión SAPARD y el Tratado de Adhesión prevén ayudas específicas para grupos de explotación agrícolas, que también pueden constituirse en cooperativas.

La Comisión considera que el modelo de cooperativa agrícola puede constituir una herramienta importante para el desarrollo del sector agrícola de los nuevos Estados miembros. Además de adoptar legislación de apoyo, la Comisión puede analizar con los nuevos Estados miembros otros factores de éxito como, por ejemplo, unas actividades comerciales sólidas, una gestión adecuada, la cooperación entre cooperativas y, sobre todo, la implicación de los jóvenes en el desarrollo y la gestión de cooperativas. Asimismo, es posible intentar vincular las políticas de apoyo a los ingresos con la formación y capacitación. Una generación de agricultores jóvenes altamente capacitados estaría más dispuesta a innovar y adoptar riesgos en cooperativas agrícolas o mediante la diversificación agrícola.

Por último, cabe considerar que en las zonas rurales de los nuevos Estados miembros a menudo no hay proveedores de servicios. Esta laguna podría abordarse fomentando las cooperativas de comercialización y compra y ofreciendo nuevas oportunidades a las cooperativas que prestan servicios no agrícolas que anteriormente prestaba el Gobierno, como la atención sanitaria, la atención a la infancia y a la tercera edad y las «cooperativas sociales» con diversos objetivos de interés comunitario.

A.12. Como complemento a las acciones 1 y 2, la Comisión velará por que se aproveche la contribución especial de las cooperativas al desarrollo agrícola de los nuevos Estados miembros a través de los programas comunitarios pertinentes.

4.2. Desarrollo rural y regional

Al ser organizaciones centradas en sus socios, las cooperativas están enraizadas en las comunidades locales, contribuyen a mantener los puestos de trabajo locales y facilitan servicios locales en un contexto de globalización económica. Los usuarios de los servicios de las cooperativas, sean productores, consumidores o trabajadores, suelen tener una gran estabilidad geográfica. Este enraizamiento local puede combatir de forma eficaz la desertización de zonas rurales y contribuir al desarrollo de las regiones y poblaciones desfavorecidas. Se invita a los Estados miembros a considerar seriamente la función beneficiosa de las cooperativas locales en las regiones, zonas remotas y núcleos urbanos desfavorecidos a la hora de diseñar políticas de apoyo para las áreas económicamente desfavorecidas.

4.3. Creación de empleo en cooperativas del sector de la «economía social»

El rendimiento de las cooperativas no se mide prioritariamente por el retorno de la inversión, sino por el servicio que facilitan a sus socios. Gracias a la capacidad de las cooperativas para continuar operando incluso sin beneficios o a precio de coste, pueden crearlas y gestionarlas personas que de otra forma no podrían acceder al mercado de trabajo. Por tanto, pueden constituir un medio eficaz de inserción social y profesional de grupos excluidos, y facilitarles también experiencia empresarial y responsabilidad en el ámbito de la gestión. Al ofrecer soluciones empresariales a necesidades económicas y sociales, en particular en ausencia de inversiones públicas o privadas, las cooperativas pueden crear empleo y fomentar el desarrollo sostenible y solidario sin necesidad de distribuir un beneficio financiero entre sus miembros (economía social), contribuyendo así a la flexibilidad del mercado de trabajo. Por este motivo, se las considera a menudo parte de la «economía social», junto a otras fórmulas empresariales centradas en las personas, como son las mutuas, las asociaciones y las fundaciones. Numerosas autoridades públicas consideran que el modelo cooperativo de «economía social» es eficaz para fomentar un crecimiento equilibrado y solidario²¹. En el marco de la acción 7, la Comisión velará por que la contribución especial de las cooperativas a la creación de empleo se siga reconociendo y aprovechando a través de las políticas y los programas comunitarios pertinentes (como el programa EQUAL, que apoya varios proyectos cooperativos relativos al pilar de empresa).

5. CONCLUSIÓN

Aunque las cooperativas tienen una tradición que se remonta a la revolución industrial, no deben considerarse una reliquia del siglo XIX. La Comisión reconoce que la gran diversidad de modelos empresariales de la UE constituye un elemento importante de su economía. Las cooperativas son empresas dinámicas y modernas que presentan un gran potencial. Representan el 83 % de la producción agrícola de

²¹ Decisión 2002/177/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002, DO L 60 de 1.3.2002, p. 60. En la directriz 11 de la estrategia europea de empleo (2002), se establece que «los Estados miembros promoverán medidas para impulsar el desarrollo competitivo y la capacidad de la economía social para crear más puestos de trabajo y mejorar su calidad, especialmente el suministro de bienes y servicios relacionados con necesidades aún no satisfechas por el mercado, y examinarán, con objeto de reducirlos, los obstáculos que pudieran surgir a dichas medidas».

los Países Bajos, el 50 % de la de Francia, el 37 % de los servicios bancarios en Chipre, el 35 % de la distribución alimentaria en Finlandia, el 21 % de la asistencia sanitaria en España y el 60 % del sector forestal en Suecia. Por tanto, la Comisión apoyará la promoción y el desarrollo eficaces de cooperativas en la Unión Europea y los países candidatos. No obstante, el desarrollo de las cooperativas sigue siendo esencialmente competencia de los Estados miembros. En consecuencia, para alcanzar los objetivos fijados en el presente documento, será necesaria también la participación activa de los Estados miembros y países candidatos.

Las acciones descritas en esta Comunicación cubren el periodo 2004-2008. Al final de este periodo, se evaluarán los avances realizados respecto a los objetivos definidos en esta Comunicación, en estrecha colaboración con todas las partes interesadas. Sobre la base de esta evaluación, se decidirá qué iniciativas son apropiadas en el futuro.